



АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИНСПЕКЦИЙ: МЕТОДОЛОГИЯ ПОЗНАНИЯ

О. ХАМХОДЕРА,
аспирант кафедры административного и финансового права
Национального университета «Одесская юридическая академия»

SUMMARY

This article focused on essence and philosophical regularities of legal status, and his interrelation with subject social destination. The place of «legal status» in conceptual apparatus of jurisprudence is determined, in particular, it correspondence with such similar terms as: «legal standing», «legal modus», «legal position». The idea about necessity of meaningful difference of legal status and standing of private subjects and significant leveling of difference between them by studying of authorities is proved. On the grounds of determination and argumentation of doctrinal positions, the author's understanding of features of administrative-legal status of state inspection as functionary of public governance is given.

Key words: status, legal status, administrative-legal status, state inspection, legal standing, legal modus, legal position.

* * *

В данной статье раскрывается сущность и философские закономерности правового статуса, его взаимосвязь с социальным назначением субъекта. Определяется место «правового статуса» в понятийном аппарате юриспруденции, в частности, соотношение с такими близкими категориями как: «правовое положение», «правовой модус», «правовое состояние». Обосновывается мнение о необходимости содержательного различия правового статуса и положения частных субъектов и значительное нивелирование отличий между ними при исследовании носителей властных полномочий. На основании определения и обоснования соответствующих доктринальных позиций, предоставляется авторское понимание особенностей административно-правового статуса государственных инспекций как функционеров публичного управления.

Ключевые слова: статус, правовой статус, административно-правовой статус, государственная инспекция, правовое положение, правовой модус, правовое состояние.

Постановка проблемы. Большое количество исследований в юриспруденции оперирует понятием «правовой статус», а также часто содержит его в своей основе и приходит к нему в результате. Правовой статус является основным при определении места того или иного субъекта в отдельных (относительно самостоятельных) группах правоотношений и в праве вообще, поэтому широко применяется как отраслевыми науками, так и общетеоретической юриспруденцией. В рамках предмета последней он познается сам по себе, как составляющая правовой реальности. Соответствующие наработки находят свое отражение в административистике, цивилистике и т. п. (хотя, разумеется, возможен и обратный переход достижений). Отсутствие единства понимания учеными правового статуса обуславливает необходимость дальнейшей разработки общетеоретических проблем, установления истины относительно которых гарантирует правильность специализированных исследований. Поэтому цель статьи заключается в выявлении исходных начал познания административно-правового статуса государственных инспекций с помощью характеристики более универсальной категории – «правовой статус», разрешения противоречий относительно нее.

Слово «status» в переводе с латыни означает состояние кого-либо или чего-либо, а также – положение; обозначая в своем первоначальном значении и общее положение отдельного лица (личности) в обществе, и совокупность всех (или части) ее юридических прав и обязанностей [1, с. 300]. Видим, исходное значение статуса отражает социальное (в узком восприятии) и правовое (даже без наличия такой приставки) бытие субъекта. Толковый словарь украинского языка тоже закрепил: «статус – правовое

становище громадян, ...» [2, с. 1387]. Здесь наглядно выражается существование тесной связи правового статуса с общесоциальным. Действительно, первый должен соответствовать второму, в значительной степени строится на основе него и обеспечивает его стабильность. Именно поэтому С.Л. Сергеев указывает: «правовой статус – это юридическое выражение социального статуса субъекта» [3, с. 80]. М.И. Матузовым он тоже понимается как органическая часть социально-нормативного статуса, соотносясь с социальным

статусом как форма и содержание [4, с. 263]. Исходя из закономерностей взаимодействия указанных философских категорий, попытаемся осветить некоторые аспекты в исследуемом вопросе:

1) социальный статус можно считать развитой нематериальной системой, существующей в различных закреплениях (правовом, религиозном, нравственном, корпоративном и др.). Последние являются внутренними формами пребывания соответствующего содержания, в значительной мере обусловлены внешней средой и обеспечивают стабильность (даже сохранение) системы;

2) указанные формы не изолированы, а взаимодействуют, способствуют функционированию друг друга. Практика подтверждает, что соблюдение порядка, прав граждан, кроме юридических средств, достигается еще и с помощью морали, традиций, ... Наблюдается также определенная смежность: например, трудовое законодательство закрепляет возможность улучшения положения работников на основании корпоративных начал (дополнительные отпуска по инициативе обществ). Иной стороной динамики является постоянный переход форм друг в друга. Объем правового статуса расширяется, в него включаются новые части, обусловленные ростом значения имеющихся или



возникновением новых сторон человеческой жизни. Существует и противоположный процесс, когда социальные связи выходят из сферы правового регулирования. Это может происходить вследствие: снижения их важности (через обновление общественных условий); развития других форм, которые приобретают способность обеспечить свободу личности, делая нецелесообразным или неэффективным продление пребывания в правовом поле. Как пример первого: кардинальное изменение роли партийной принадлежности для реального правового статуса государственного служащего времен СССР и независимой Украины;

3) существует проблема соответствия внутренних форм содержанию, которая сохраняет свою актуальность в рассматриваемой сфере. Л.С. Алексеев отмечает, что правовой статус может отражать фактическое состояние в той или иной степени частично, а иногда и сильно искажая реальные отношения между субъектом и государством [5, с. 193]. В этом случае возникает противоречие между содержанием и формой, которое способно вызвать как негативные последствия, так и позитивные. Ведь сформированный под влиянием ведущих теорий и международного опыта правовой статус (человека, органа, ...) является важным фактором развития действительных отношений, а его суженность, по сравнению с обоснованными потребностями гражданского общества, будет осуществлять тормозящее или разрушительное действие. Почему так происходит? Понятно, что сама по себе форма старой сущности не способна противостоять существованию высшего этапа соотношение соответствующих философских категорий: зарождение и развитие нового содержания в пределах соответствующей формы, которое начинает не совпадать с начальной сущностью. В становлении правового статуса данная схема проявляется в том, что он: во-первых, закрепил основополагающие стороны социального статуса, являясь формой последнего; во-вторых, накопил, развил указанные основы внутри себя; в-третьих, результатом стало качественно иное (большей или меньшей степени) содержание, которое противо-

поставилось социальному статусу, закрепились для него ведущим. Соотношение направляющего и направляемого меняется к противоположному. Именно этим объясняется определение «статуса» (социального вообще) многими справочниками через сферу юридического. Здесь, уже сам правовой статус должен рассматриваться как достигший своей реализации, как самостоятельная система.

Таким образом, правовой статус является, в первую очередь, самодостаточным содержанием и только косвенно (в «снятом» виде) – формой старой сущности (социального статуса). Данный вывод справедлив и для демократических, и для авторитарных государств. Одновременно, он основывается на наших культурных условиях и требует уточнения относительно другой среды. Например, в странах обычного права, где юридические предписания неразрывно связаны с моральными [6, с. 231], правовой статус нужно воспринимать только как форму социального. Следовательно, не стоит абсолютизировать ни одну из указанных сторон, они должны восприниматься в диалектическом единстве и обе учитываться исследователем.

Заметим, что (вместе взятый) проиллюстрированный порядок становления правового статуса является не исторической, а логической последовательностью. Поэтому: может не совпадать с действительной хронологией событий; постоянно происходит в реальном времени; является оптимальным для определения постепенности познавательной деятельности. То есть освоение сущности правового статуса любого субъекта должно начинаться с выяснения общих (цивилизационных) условий. Например, В.П. Басик отмечает: «сословия в царской России – одна из характеристик правового статуса лиц, поскольку принадлежность к тому или иному сословию определяли и привилегии, и обязательства членов общества» [7, с. 12]. Также мы осознаем, что сделанные выводы справедливы в целом для социального и правового, а не просто отдельных их характеристик – статусов, но при этом – они весомы для основательного восприятия рассматриваемых понятий, обозначаемых ими явлений.

В отечественной правовой науке и практике (в том числе – правотворческой) присутствуют близкие по значению термины: «правовой статус», «правовое положение», «правовое состояние»; идет речь о «правовом модуле» и «правовом комплексе». Данная ситуация требует определения соотношения их содержания. Основные противоречия возникают относительно двух первых.

Ряд ученых (В.И. Новоселов, Б.Б. Тишаев и др.), ссылаясь на этимологию, законодательную базу или сущность, считают, что «правовое положение» и «правовой статус» – синонимами. Вместо этого другие (Н.В. Витрук, А.Ю. Якимов, Н.Я. Якимчук и др.) разграничивают данные понятия. Общий подход к различению выражается в следующем объяснении А.И. Харитоновой: «правовой статус особи можна охарактеризувати як сукупність основних суб'єктивних прав та обов'язків, котрі належать суб'єкту об'єктивного права і визначають у найбільш загальному вигляді його взаємини з державою, що ґрунтуються на положеннях відповідних правових норм», а «конкретні права та обов'язки відображають специфіку реального становища особи, що пов'язане головним чином, з наявністю тих чи інших юридичних фактів» [8, с. 80]. Полностью поддерживаем эту позицию. Указанное разграничение отражает разницу между предоставленной возможностью и ее воплощением, между потенциальной способностью многих и ее реализацией конкретным субъектом. Это согласуется с общим направлением развития правоведения, понятийно-категориальный аппарат которого часто воспринимает отличие действительного и возможного, конкретного и абстрактного. Например (упрощенно): субъект права – гипотетически допустимый участник отношений, урегулированных правом, а субъект правоотношений – реальный участник конкретных отношений; субъективное право – мера возможного поведения конкретного лица, а объективное право – формальные неиндивидуализированные правила поведения. Безусловно, между указанными сторонами действительности существует тесная связь. Правовой статус переходит в правовое поло-



жение лица, становится его основой, получает в нем реальную жизнь. Но и нельзя отрицать их принципиальное (сущностное) различие.

В литературе указывают на существование общего, специального и индивидуального правовых статусов. Необходимо отметить, что такое деление применяется не ко всем субъектам вместе, а лишь в пределах отдельных групп (поскольку общего статуса, например, для государственных органов и граждан быть не может). Так, в отношении физических лиц: общий статус – отражает равные основы их правового бытия; специальный – характеризует особенности прав и обязанностей, предусмотренных для той или иной группы; индивидуальный – касается конкретного человека. При этом общий статус не является формально-общим (исключая особенное), а является скорее основополагающим, то есть таким, что допускает специальный, будучи его основой. Индивидуальный правовой статус возникает как результат сочетания общего и специальных статусов, принадлежащих конкретному индивиду. Указанное разделение вполне доступно для понимания, но не согласуется с вышеуказанным соотношением терминов. Важным критерием разграничения статуса и положения считается способ (причина) их преобразования. Т.В. Макарова отмечает: «загальний правовий статус та спеціальні правові статуси особистості ... змінюються лише в нормативному порядку, а не по волі окремих суб'єктів», относя последнюю к основаниям изменения правового положения; выделяем высказанное ученым мнение, что выделение индивидуального статуса, наряду с двумя другими, содержит логическое противоречие [9, с. 35]. Ведь он является результатом деятельности соответствующего субъекта, который активизировал некоторые из предоставленных правом многочисленных возможностей, создав свое персональное правовое положение.

Административно-правовой статус государственных инспекций следует рассматривать как специальный. Общим для него может быть административно-правовой статус: государственных органов; органов исполнительной власти; центральных органов исполни-

тельной власти (далее – ЦОИВ), других ЦОИВ. Одновременно, он является общим по отношению к статусам отдельных групп государственных инспекций: которые направляются через Министра экономического развития и торговли, Министра инфраструктуры, которые подчинены непосредственно Правительству (только одна) и т.д. Исходной особенностью для них (это, пожалуй, и является базовым признаком, связанным с цивилизационными условиями) считаем то, что они существуют преимущественно как правовые статусы. Если поведение физического лица является объектом воздействия многих социальных регуляторов, то субъекты публичного управления должны руководствоваться правом. Это следует из ч. 2 ст. 19 Конституции Украины, согласно которой, органы государственной власти обязаны действовать лишь на основании, в пределах полномочий и способом, предусмотренными Конституцией и законами. Конечно, некоторые решения принимаются учитывая экономические, технические, санитарные, моральные, политические и др. требования. Но случаи, границы, критерии их применения установлены законодательством и, в любом случае, не могут ему противоречить. Следовательно, правовой статус рассматриваемых ЦОИВ не просто обозначает их бытие в праве, а является ведущим для всего их бытия. Социальная, политическая и др. роли государственного органа являются следствием реализации соответствующего правового статуса. В данном случае это самодостаточное содержание, которое становится направляющим для окружающей среды. Видим кардинальное отличие от значения правового статуса в жизни человека, где он начинается как один из.

Продолжая, заметим, что создание государственных органов предполагает нормативное закрепление места и роли, которые они будут играть в управлении общественными отношениями – правового статуса, но он не является возможным (предлагаемым), который будет воплощен или нет. Установленные функции, задачи и компетенция субъектов властных полномочий должны стать реальными, полностью перейти в их действительное правовое положение, не оставляя пространства субъ-

ективной воли. Поэтому, терминологическое распределение (административно-правовой статус – юридически допустимые варианты; административно-правовое положение – избранные и использованные варианты) приемлемо лишь в отношении физических и частных юридических лиц. Для представителей публичного интереса (в т.ч. инспекций) все закрепленное должно выполняться (каждый раз при наличии соответствующих фактических составов). Поскольку здесь разница между статусом и положением почти исчезает, приемлемым является применение одного термина. Р.А. Загидулин, ссылаясь на традицию, предлагает относительно физических лиц употреблять словосочетание – «правовой статус», а в отношении организаций – «правовое положение» [10, с. 112]. Данный подход не может быть использован в контексте нашей работы, ведь: во-первых, критерий разграничения субъектов не отражает сущностного признака, что логично обуславливал бы разницу в понятийно-категориальном аппарате; во-вторых, не вполне понятно место государственных органов; в-третьих, если относить их к организациям, то «правовое положение» все-таки является менее приемлемым, так как требует наличия широкого выбора в реализации предусмотренных правомочий. Учитывая отмеченное, считаем, что в отношении государственных инспекций более оправданным будет говорить об административно-правовом статусе, а в отношении непубличных субъектов – сохранять дуализм понятий, несущий важную смысловую нагрузку.

Раскрытое виденье легко проиллюстрировать на отличиях механизма правового регулирования. Законодательство закрепляет разнообразные правовые статусы, которые предлагаются человеку. Может исследователь определить комбинацию прав и обязанностей активного субъекта «гражданина М.», которые составят его правовое положение в тот или иной период времени? Нет. Обзор нормативного материала относительно инспекций показывает иную ситуацию: происходит закрепление не только общего и специального, но и индивидуального административно-правовых статусов (последний олицетворяет также поло-



жение). Президентом Украины были утверждены положение о Государственной инспекции учебных заведений, Государственной экологической инспекции и др. Определение компетенции каждой из них конкретно не составит проблемы, поскольку ее объем будет соответствовать Указу Главы государства.

При разработке исследуемых проблем некоторые ученые оперируют термином «правовой модус». Модус (от лат. *Modus* – мера, способ) – вид, проявление, разновидность чего-либо, у философии – свойство предмета, присущее ему только в определенных состояниях, в отличие от атрибута – неотъемлемого свойства [см. 11, с. 366]. Можно выделить два подхода к трактованию правового модуса. Согласно первому, он отождествляется со специальным правовым статусом [см. 12, с. 11]. Исходя из этого, административно-правовой статус государственных инспекций является модусом (по сравнению, например, с ЦОИВ) и одновременно сам может иметь ряд модусов: статусы конкретных инспекций. Второй подход близок к философскому трактованию и означает «відому міру (модифікацію) конкретизації спеціального правового статусу і використовується для характеристики статусу суб'єкта на певному етапі процесу (процедури)» [13, с. 35]. Если придерживаться указанной позиции, то в пределах административно-правового статуса инспекций выделяются модусы, обусловленные изменением набора полномочий на разных стадиях процедуры: при сборе информации, ее анализе, принятии управленческого решения. Кроме того, можно применить данное объяснение не только относительно порядка деятельности, но и отдельных ее направлений, тогда появляются модусы субъекта как: контролирующего, правотворческого органа, поставителя административных услуг...

Следует отметить, что вышеназванные позиции довольно близки и вторая трактовка может показаться отдельным аспектом первой. Тем не менее, между ними есть существенное отличие – разные основания выделения. Если критерием является круг субъектов-носителей, то правовой

модус отождествляется со специальным правовым статусом. Однако зачем вводить дополнительный термин для обозначения уже названной части правовой реальности? Как представляется, расширение понятийного аппарата науки оправдано только тогда, когда призвано раскрыть новую содержательную особенность, перенести важную сторону действительности в информационную сферу. Итак, более удачной является вторая позиция, которая гарантирует правовому модусу собственное содержание, характеризуя им особенности одного и того же правового статуса в различных условиях (этапах, направлениях) деятельности. Возвращаясь к инспекциям, отметим, что их административно-правовой статус может иметь различные модусы (в зависимости от сторон функционирования). При этом бытие конкретной (например, финансовой) инспекции будет уже не правовым модусом, а специальным статусом.

Неоднозначное доктринальное толкование получила также категория «правовое состояние». Она применяется для характеристики: признаков субъекта (состояние невменяемости), его положения в конкретном правоотношении или юридически значимом отношении; социальной среды (законность как состояние); обстановки, в которой находится орган или индивид и др. Разнонаправленность использования приводит к отсутствию четких признаков понятия, наиболее признанным с которых считается носительная стабильность, устойчивость правовых состояний. Однако следует уточнить, что они существуют длительное время, как правило (например, состояние необходимой обороны не является устойчивым явлением). Исходя из сказанного, следует отметить универсальность и многоуровневость категории «правовое состояние», способной обозначать свойства субъекта, объекта, их связи, среду обитания различного объема. В такой ситуации, не странно определение правового состояния как родового по отношению к правовому статусу одними учеными [14, с. 62] и отнесение его к компонентам правового статуса другими [15, с. 11-12].

Формальное противоречие позиций обусловлено различием предметов познания, относительно каждого из которых может идти речь о правовом состоянии.

Анализ нормативной базы и теоретических разработок соответствующего направления позволил прийти также к выводу о необходимости разграничения правовых и юридически значимых состояний. Наблюдается качественная неоднородность законодательного закрепления различных состояний. Некоторые из них существуют как социальные, не будучи созданными, превращенными или всесторонне определенными правом; они, в основном, играют роль одного из элементов фактических составов. Состояния: беременности, здоровья (президента, государственного служащего), опьянение, окружающей среды, техническое, ... – возникают в процессе жизнедеятельности, воздействуя на важные ее стороны, поэтому учитываются законодателем. В то же время, например, состояние судимости является исключительно юридической конструкцией, которая переносится на реальные общественные отношения. Это правовая фикция, не существующая вне последнего. Также имеется ряд состояний, которые хотя и имеют определенную фактическую основу, но значительно моделируются нормативными предписаниями, дополняют или трансформируют начальные связи. Считаем, примерами последних являются: невменяемость, гражданство, законность и др. Именно такие состояния мы относим к правовым (созданным, разработанным в праве). Юридически значимыми же есть социальные состояния, которые охраняются, обеспечиваются, предотвращаются, устраняются (в зависимости от характера) с помощью общеобязательных правил поведения, поэтому входят в структуру фактических составов, но преимущественное их бытие – неправовое. Кроме происхождения, как дополнительный (не абсолютный) признак проведенного разделения можно использовать объем законодательной регламентации: всестороннее или фрагментарное определение (учет) нормативными предписаниями. Во время первого



образуется направленная к обществу модель, внедрение которой устанавливает правовое состояние.

Исходя из сказанного, отметим, что состояния инспекций являются правовыми (хотя, по своей роли все правовые состояния имеют юридическое значение, но не любые юридически значимые являются правовыми). Относительно органов исполнительно-разрешительный тип правового регулирования: разрешено только то, что прямо предусмотрено законом. То есть: что не предусмотрено – запрещено (в т. ч. и состояния). Административно-правовое состояние – состояние, определенное нормами административного права, которому характерна длительность существования. Учитывая многоуровневость категории, она способна обозначать этап внутреннего развития (состояние реформирования) или внешние связи. Именно с точки зрения последних В.Б. Аверьянов говорит о состоянии: подведомственности, подчиненности, подконтрольности, подотчетности и ответственности [16, с. 208-210]. Разделяем позицию ученого, исходя из ее наибольшей приемлемости для нашей темы, а не исключительности (убеждены, эмпирическая однозначность понятию недостижима). Итак, в выбранном аспекте административно-правовые состояния являются составляющей организационной стороны административно-правового статуса государственных инспекций, отражая их стабильное место в среде.

Подводя итог, целесообразно подчеркнуть, что административно-правовой статус государственных инспекций является специальным отраслевым статусом, который закрепляет место данных ЦОИВ в публичном администрировании, являясь ведущим для всех их управленческих и социальных ролей. Он может иметь модификации, связанные с особенностями осуществляемых функций или стадиями их реализации, – его модулы.

Применение различных терминов для обозначения статической и динамической составляющей правового бытия субъектов в целом оправдано, однако оно значительно теряет смысл

относительно государственных инспекций, которые обязаны воплощать закрепленные правомочия. Независимость преобразования нормативного предписания в реальную деятельность от субъективной воли органа власти обуславливает целесообразность характеристики его только с помощью «правового статуса».

Список использованной литературы:

1. Бартошек М. Римское право: понятие, термины, определения / М. Бартошек. – М., 1989. – 448 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К.; Ірпінь : Перун, 2005. – 1728 с.
3. Сергевнин С. Л. Субъект федерации: статус и законодательная деятельность / С. Л. Сергевнин. – СПб.: Изд-во Юрид. ин-та, 1999. – 215 с.
4. Теория государства и права / [М. И. Байтин, В. В. Борисов, Ф. А. Григорьев и др.]; под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. – [2-е изд., перераб. и доп.]. – М.: Юрист, 2001. – 776 с.
5. Явич Л. С. Общая теория права / Л. С. Явич – Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1976. – 286 с.
6. Бехруз Хашматулла. Вступ до порівняльного правознавства: навчальний посібник / Хашматулла Бехруз. – Одеса: Юридична література, 2002. – 328 с.
7. Басик В. П. Эволюция понятия «правовой статус человека и гражданина» в российской правовой науке / В. П. Басик // Право и политика. – 2003. – № 5. – С. 10-17.
8. Харитонов О. І. Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії): монографія / О. І. Харитонов. – Одеса: Юридична література, 2004. – 328 с.
9. Макарова Т. Б. Категориальный анализ понятия «административно-правовой статус органов исполнительной власти» (методология вопроса) / Т. Б. Макарова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2006. – № 6. – С. 35-38.
10. Загидулин Р. А. Правовой статус и правовое положение вооруженных сил государства. Единство и различие юридических терминов / Р. А. Загидулин // Закон и право. – 2008. – № 3. – С. 111-112.

11. Словник іншомовних слів / уклад. С. М. Морозов, Л. М. Шкарпута. – К.: Наук. думка, 2000. – 680 с. – (Словники України).

12. Стефанчук Р. О. Особисті немайнові права фізичних осіб у цивільному праві України: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.03 / Стефанчук Руслан Олексійович. – К., 2007. – 509 с.

13. Якимчук Н. Я. Проблеми поняття та змісту категорії «правовий статус» суб'єкта права / Н. Я. Якимчук // Ерліхівський збірник. – 2005. – Вип. 4-5. – С. 31-37.

14. Парфёнов А. В. Виды правового состояния по действующему российскому законодательству / А.В. Парфёнов // Следователь. – 2003. – № 6. – С. 60-64.

15. Ерошенко А. А. Правовая регламентация гражданского состояния в СССР: автореф. дис. ... доктора юрид. наук / А. А. Ерошенко. – Л., 1980. – 454 с.

16. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. У двох томах: Том 1. Загальна частина / В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк [та ін.]; за ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Видавництво «Юридична думка», 2007. – 592 с.