



В.О. Січкарь*

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ В АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИНАХ

Актуальність роботи базується на необхідності подолання протиріччя між потребою застосування світових та європейських стандартів забезпечення прав і свобод людини та відсутністю належного теоретико-методологічного й науково-прикладного підґрунтя реалізації нових підходів до вдосконалення правоохоронної діяльності органів внутрішніх справ.

Проблеми забезпечення прав людини досліджувало багато вітчизняних учених-юристів: О.М. Бандурка, І.Л. Бородин, А.С. Васильєв, Ю.Ф. Кравченко, О.Ф. Фрицький, О.Г. Фролова, В.К. Шкарупа, О.Н. Ярмиш та ін. Разом із тим недостатньо проведено поглиблений аналіз досвіду діяльності поліції зарубіжних країн у сфері забезпечення прав і свобод людини та не визначено можливості його використання ОВС в Україні.

Метою статті є визначення на основі переосмислення поглядів на проблему забезпечення прав і свобод людини у сфері адміністративно-правових відносин, необхідно розробити нову правозабезпечувальну концепцію органами внутрішніх справ й надання рекомендації щодо шляхів удосконалення організаційно-правового забезпечення правоохоронної діяльності.

Реформування адміністративного законодавства передбачає підготовку нового Кодексу про адміністративні правопорушення (проступки), в якому необхідно звернути увагу на проблему врегулювання адміністративно-правової відповідальності посадових осіб, у тому числі й працівників міліції¹.

Потерпілий від сваволі чиновників, у тому числі й міліцейських, повинен бути наділений такою сукупністю повноважень, які б дозволяли ефективно протистояти необґрунтованому вторгненню у сферу його прав, свобод і законних інтересів. У зв'язку з цим підвищується значення розробки інституту захисту прав і свобод людини від неправомірних дій органів виконавчої влади та їх посадових осіб. Тому необхідно більш ретельно і детально регламентувати діяльність посадових осіб, що значною мірою дисциплінує їх поведінку.

Найслабшою ланкою в механізмі забезпечення прав і свобод людини є процесуально-правові норми. Система цих норм характеризується, з одного боку, громіздкою та ускладненою регламентацією порядку дій людини, з іншого — слабким регулюванням порядку і форм діяльності державних органів та їх посадових осіб². Ефективний захист прав, свобод і законних інтересів людини вимагає принципово іншого підходу до цієї проблеми.

Необхідно законодавчо передбачити реєстрацію юридично значущих фактів у процесі реалізації адміністративно-юрисдикційної діяльності. Найбільш важливими серед них є: реєстрація заяви про правопорушення з обов'язковою наступною офіційною реакцією на нього; реєстрація часу адміністративного затримання та звільнення, моменту виконання прийнятого в справі рішення та ін. Офіційне фіксування і облік юридично значущих фактів могли б стати істотною гарантією від сваволі посадових осіб.

© Січкарь В.О., 2006

* здобувач кафедри адміністративного права і адміністративної діяльності ОВС Донецького юридичного інституту Луганського державного університету внутрішніх справ

¹ Голосніченко І.П. Напрямок реформування адміністративного права України // Право України. — 1998. — № 8. — С. 9-13.

² Бандурка О.М., Тищенко М.М. Адміністративний процес: Підруч. — К: Літера ЛТД, 2001. — С. 5.



Нормативні акти мають бути звільнені від положень, не орієнтованих на досягнення цілей інституту ліцензування та видачі дозволів, особливої актуальності набуває розробка та закріплення в самих нормативних актах мети та завдань, для вирішення яких і здійснюється правова регламентація.

У механізмі забезпечення прав і свобод людини важливе місце посідає інститут відповідальності посадових осіб. Ця проблема має велике значення, оскільки відсутність концептуального підходу до правової регламентації взаємовідносин державних органів та їх посадових осіб (міліції і міліціонерів) із людиною, до нормотворчої діяльності в зазначеній сфері ставить під серйозну загрозу права і свободи людини. Необхідні конкретні пропозиції, спрямовані на вдосконалення нормативної бази адміністративної діяльності міліції, конструювання механізмів забезпечення прав і свобод людини у сфері цієї діяльності.

Конструювання моделі інституту забезпечення прав і свобод людини неможливе без внесення істотних, точніше, принципових коректив до предмета адміністративно-правового регулювання.

Норми адміністративного права визначають межі належної поведінки людей, діяльності органів виконавчої влади, їх посадових осіб, а також підприємств, установ, організацій та трудових колективів у сфері здійснення виконавчої влади. В наш час норми адміністративного права встановлюють правовий режим взаємовідносин суб'єктів державного управління і місцевого самоврядування, порядок здійснення організаційно-управлінської діяльності, визначають права та обов'язки особи у сфері виконавчої влади та гарантії їх реалізації³. В той же час не виправдано припущено роль адміністративно-правових норм у регулюванні відносин між виконавчою владою та людиною. Регламентація саме таких відносин має стати основним вектором розвитку адміністративного законодавства. Відповідно, відносини між виконавчою владою і людиною повинні стати домінуючими в предметі адміністративного права.

Як зазначає В.Б. Авер'янов, принципова зміна погляду на суспільне призначення адміністративного права має базуватися на визнанні якісно нової ролі держави у взаємовідносинах з громадянами, а саме: ролі не владарювання над людиною, а ролі служіння людині. Зважаючи на загальну спрямованість демократичних перетворень в Україні, можна стверджувати, що будь-яка абсолютизація владно-управлінського, а тим більше примусово-карального призначення адміністративного права є необґрунтованою і неприйнятною. Виходячи з міжнародних стандартів і конституційних засад про визнання людини найвищою соціальною цінністю, ми підтримуємо позицію, висловлену В.Б. Авер'яновим, який зазначає, що адміністративне право за своїм глибинним призначенням має визначатись не як "управлінське право", а як "право забезпечення прав людини". І в цьому — суть усієї трансформації теорії і практики українського адміністративного права на сучасному етапі⁴.

Отже, в демократичному суспільстві, а Україна обрала саме цей шлях розвитку, роль держави має виражатися у встановленні правил взаємовідносин людини з інститутами влади, у тому числі й виконавчої, а потім — у здійсненні контролю і нагляду за дотриманням цих правил. При цьому реалізація контролю і нагляду повинна припускати обов'язкове врахування пріоритету прав людини.

До постановки питання про перегляд предмета адміністративно-правового регулювання спонукують і сформовані в країнах демократії погляди на предмет адміністративного права. Наприклад, предмет адміністративного права в англосаксонській системі права (Великобританія, США, Австралія) визначається головним чином як порядок взаємин публічної влади (органів виконавчої влади) та осіб в інтересах останніх. Адміністративне право цих країн орієнтоване в основному на забезпечення захисту людини від сваволі держави. З меншим ступенем очевидності

³ Адміністративне право України: Підручник / За ред. Ю.П. Битяка. — Х.: Право, 2000. — С. 32.

⁴ Виконавча влада і адміністративне право: Навч. посіб. / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. — К.: Видавничий Дім "Ін-Юре", 2002. — С. 57.



це проглядається і в континентальній (романо-германській) системі права. Однак і тут адміністративне право в значній своїй частині регулює питання процедури захисту прав людини від сваволі адміністративної влади.

Орієнтація регулюючої ролі адміністративного права на відносини між особою та органами виконавчої влади повинна мати на меті збалансування взаємних прав, обов'язків та відповідальності сторін у зазначених відносинах, а також встановлення процедури реалізації повноважень і юридичної відповідальності сторін адміністративно-правових відносин.

На основі аналізу правового положення людини у взаєминах із органами виконавчої влади можна сказати, що монополіним правом забезпечення прав і свобод людини володіє держава. В той же час людина не має у своєму розпорядженні достатніх можливостей щодо активного захисту своїх прав і свобод. Пасивність особи у відстоюванні своїх прав і свобод може бути подолана шляхом закріплення в праві інституту необхідного захисту від неправомірних дій державних органів та їх посадових осіб.

Тому слід погодитися з думкою В.Б. Авер'янова, що у змісті адміністративно-правового статусу людини перевага має надаватися визначенню не тільки її обов'язків перед державою, а й насамперед її прав, за забезпечення реалізації і захист яких держава несе відповідальність⁵.

Єдиним об'єктом необхідного захисту варто визнавати права і свободи людини (для порівняння: об'єктами необхідної оборони відповідно до чинного законодавства, крім прав і свобод людини, визнаються державний і громадський порядок, власність, встановлений порядок управління). Необхідно передбачити, що правила необхідного захисту від неправомірних дій посадових осіб можуть застосовуватися в ході розгляду заяв людини про адміністративні правопорушення та злочини, скарг на неправомірні дії посадових осіб, а також у процесі адміністративно-юрисдикційної і так званої позитивної діяльності органів виконавчої влади та їх посадових осіб.

Аналіз змісту нормативної бази обліково-реєстраційної діяльності міліції, практики її застосування, а також спеціальної літератури свідчить про те, що здійснення обліку та реєстрації має базуватися на таких вимогах:

по-перше, в нормативних актах, що регулюють обліково-реєстраційні відносини, має бути визначено мету, для досягнення якої запроваджуються облік та реєстрація. При цьому облік і реєстрація повинні розглядатися як вирішальні засоби досягнення поставлених завдань.

по-друге, встановлений порядок обліку та реєстрації повинен бути максимально зручним, простим і доступним для громадян та інших осіб, що вступають у правовідносини з органами, які їх здійснюють.

По-третє, правовідносини, для захисту яких запроваджуються облік та реєстрація, а також засоби досягнення цієї мети повинні бути співрозмірні. Припустимі тільки ті засоби, використання яких не призводить до порушення більш значущих правовідносин, ніж ті, що охороняються інститутом обліку та реєстрації.

по-четверте, вторгнення у сферу прав людини у зв'язку зі здійсненням обліку та реєстрації має передбачатися нормативними актами відповідної юридичної сили.

Аналіз змісту правової бази здійснення обліку засобів кольорового копіювання через призму зазначених вимог до обліку та реєстрації свідчить про необхідність виключення засобів кольорового копіювання з числа предметів, що підлягають реєстрації в органах внутрішніх справ.

Серйозну увагу необхідно приділити проблемі реєстрації та обліку адміністративних правопорушень, оскільки інформація про адміністративне правопорушення несе в собі конкретне юридичне навантаження, у зв'язку з чим вимагає особливого ставлення до неї з боку міліції.

⁵ Авер'янов В.Б. Принцип верховенства права і реформа українського адміністративного права // Адвокат. — 2000. — № 2 — С. 5-8.



Наприклад, акт реєстрації адміністративного правопорушення може бути використано для визначення строку накладення адміністративного стягнення. Крім того, реєстрація інформації про адміністративне правопорушення відіграє вирішальну роль у справі здійснення адміністративно-юрисдикційного процесу. Іншими словами, заява про адміністративне правопорушення повинна розглядатися як підстава для порушення справи про адміністративне правопорушення.

Юридичне закріплення порядку і форми реєстрації адміністративного правопорушення необхідне для попередження ухилення органів, які зобов'язані реагувати на них, від виконання своїх обов'язків⁶.

Процес розслідування, розгляду справи про адміністративне правопорушення, ухвалення рішення і його виконання припускає необхідність закріплення (офіційного фіксування) юридично значущих обставин. Такими варто визнати час (початок і закінчення) затримання правопорушника, момент виконання прийнятого у справі про адміністративне правопорушення рішення тощо. Так, час, витрачений на здійснення доставлення, повинен бути включений у строк адміністративного затримання. У процесі доставлення та адміністративного затримання особи здійснюється втручання у сферу її прав і свобод, суть якого полягає в тимчасовому обмеженні її волі. У зв'язку з цим необхідним є надання людині права на одержання довідки встановленої форми, яка б свідчила про факт і час затримання, з метою захисту особи від неправомірних дій органів виконавчої влади та їх посадових осіб. Це дозволило б налагодити контроль за законністю затримання з боку осіб, які мають право застосовувати примус⁷.

Реєстрація та облік, які мають дозвільну природу та обслуговують виконавчу владу, є невинуватою громіздкими і незручними для людей. У той же час реєстрація та облік у сфері адміністративно-юрисдикційних відносин, навпаки, спрощені настільки, що спричиняють практично нездоланні труднощі у здійсненні реального контролю за діями чиновників. Таким чином, представникам виконавчої влади вдається відійти від зайвих проблем, пов'язаних із реальним забезпеченням прав і свобод людини, або шляхом використання необґрунтовано громіздких і незручних процедур, або спрощенням тих самих процедур, якщо це сприяє ухиленню від ефективного контролю за своїми діями.

Кожне окремо взяте право або свобода людини повинні бути забезпечені відповідними механізмами реалізації, в тому числі у сфері адміністративної діяльності. Зрозуміло, що конституційне право на свободу пересування та вільного вибору місця перебування або проживання не повинно бути винятком. Однак, уважний аналіз відповідного законодавства дає привід для серйозного занепокоєння.

Насамперед слід зазначити, що законодавцем зроблено спробу конструювання механізму реалізації права на свободу вибору місця перебування чи проживання. Основу цього механізму складає інститут реєстрації за місцем перебування чи проживання. У той же час законодавець залишив відкритим питання про механізм реалізації права на вільне пересування. Ситуація ускладнюється тим, що автономна реалізація права на свободу вибору місця перебування чи проживання неможлива. Будь-яка спроба скористатися правом на вільний вибір місця перебування чи проживання прямо торкається і права на свободу пересування. Таким чином, механізм реалізації права на вільний вибір місця перебування і проживання набуває універсального характеру, оскільки фактично використовується і під час реалізації права на свободу пересування. До чого ж це приводить на практиці?

⁶ Новіков В. Реєстрація та облік адміністративних правопорушень як засіб захисту прав, свобод і законних інтересів громадян // Вісн. Львівськ. ін-ту внутр. справ. — 2000. — № 1. — С. 116-120.

⁷ Негодченко О.В. Концепція захисту прав і свобод людини в адміністративно-юрисдикційній діяльності міліції // Вісн. Нац. ун-ту внутр. справ. — 2003. — № 21. — С. 8-13.



Щоб відповісти на це запитання, необхідно згадати, що інститут реєстраційного обліку жорстко регламентований місцями перебування чи проживання, що так чи інакше пов'язано з площею, на якій допускається або можливе постійне чи тимчасове проживання.

Виходячи із запропонованого трактування місця перебування, стає дуже проблематичною можливість реалізації права на свободу пересування, оскільки відсутність житлової реєстрації унеможливує перебування людини не тільки в тому чи іншому населеному пункті, але й на території адміністративно-територіального утворення. Сформована правова ситуація в цій сфері ставить поза законом кожного, кому не вдається забезпечити себе житловими умовами.

Беручи до уваги безумовне забезпечення права на свободу пересування, необхідно передбачити реєстраційний облік, пов'язаний не тільки з жилою площею, але й з територією перебування.

Суттєвою загрозою для прав і свобод людини є однобоке використання санкцій за порушення учасниками обліково-реєстраційних відносин покладених на них обов'язків. Власне кажучи, загроза застосування санкцій передбачається тільки щодо людини і посадових осіб, відповідальних за реєстрацію. В той же час органи реєстраційного обліку та їх посадові особи не визнаються суб'єктами відповідальності. Такий дисбаланс у використанні інституту адміністративної відповідальності негативно позначається на ситуації щодо захисту прав і свобод людини.

Правила реєстрації автомобілів переважно орієнтовані на обслуговування завдань, покладених на органи виконавчої влади (боротьба із злочинами, збирання податків, вирішення завдань у сфері оборони та ін.)⁸. Інтереси ж власників автомобілів задовольняються меншою мірою. Більше того, деякі правила реєстрації автомобілів необгрунтовано обмежують права людини. Вимоги про проходження державного технічного огляду за місцем постійної чи тимчасової реєстрації транспортного засобу створюють невиправдані незручності для водіїв в експлуатації транспортного засобу. Тому слід надати власникам автомобілів право здійснення технічного огляду автомобіля в будь-якому підрозділі ДАІ.

Щодо прав і свобод людини у сфері ліцензійно-дозвільної діяльності міліції існують проблеми, обумовлені виникненням, розвитком та припиненням ліцензійно-дозвільних відносин. Насамперед природа ліцензії не має однозначного юридичного визначення. В ряді нормативних актів ліцензія розуміється як дозвіл на здійснення певної діяльності. Проте погляд на ліцензію як на акт, що дозволяє дію, має односторонній характер. Не менш важливою є й інша властивість ліцензії, яка дозволяє розглядати її як акт доручення. Визнання ліцензії дорученням певною мірою покликано зобов'язати суб'єктів, які видали ліцензію, нести солідарну відповідальність за правомірне використання ліцензії її власником. Не випадково, що на органи, які видали ліцензію, покладається обов'язок здійснювати контроль за діяльністю ліцензіата.

З метою посилення гарантій прав і свобод людини у ліцензійних відносинах варто розробити концепцію інституту ліцензування. По-перше, необхідно законодавчо закріпити положення про те, що ліцензування припустиме тільки з метою забезпечення безпеки і нормативно передбачених умов здійснення відповідного виду діяльності. По-друге, ліцензія повинна визнаватися офіційним актом, який уповноважує його власника на здійснення зазначеного в ньому виду діяльності протягом встановленого терміну. По-третє, видача ліцензії має здійснюватися на умовах компенсації пов'язаних із нею витрат. По-четверте, ліцензування варто розглядати як форму доручення, де поручителем виступає держава в особі спеціально уповноважених органів на здійснення діяльності з ліцензування. По-п'яте, обов'язковим повинен бути визнаний інститут відповідальності суб'єктів, уповноважених приймати рішення про видачу ліцензій, за дії ліцензіатів.

⁸ Бандурка О.М., Тищенко М.М. Вказ. праця.



Особливе занепокоєння викликає процес розширення кола видів діяльності, які здійснюються на ліцензійній основі. Необхідно законодавчо закріпити умови, за яких діяльність може бути визнана такою, що підлягає ліцензуванню. Постановка такого питання доречна ще й тому, що законодавець щодо окремих видів діяльності, які здійснюються на основі ліцензування, такі умови вже закріпив (наприклад, умови допуску до здійснення приватної детективної та охоронної діяльності).

Законодавчими та іншими нормативними актами передбачено певні вимоги до суб'єкта, уповноваженого порушувати ліцензійно-дозвільний процес. Серед таких вимог визнається досягнення певного віку. За деякими видами ліцензій і дозволів вік ліцензіата необґрунтовано завищено. Так, для придбання газової зброї самооборони потрібно досягнення вісімнадцятирічного віку. На нашу думку, віковий ценз в даному випадку не виправдано завищений, оскільки об'єктом посягання людина може стати в будь-якому віці, у тому числі й до вісімнадцяти років. Вікове обмеження на газові аерозольні балони самооборони тим більше є недоречним, оскільки ці предмети законом не розглядаються як об'єкти ліцензійно-дозвільних відносин.

Необґрунтовано розширено і таку підставу відмови у видачі дозволу на придбання зброї, як наявність судимості за навмисні злочини. Для ліцензійно-дозвільних відносин навряд чи становлять небезпеку особи, засуджені за вчинення таких навмисних злочинів, як порушення авторських і винахідницьких прав, неправильний підрахунок голосів, відмова у прийнятті на роботу або звільнення вагітної жінки чи матері, що годує дитину, тощо. Подібних складів злочинів є безліч. Вихід бачиться у встановленні групи складів злочинів, вчинення яких може вважатися підставою для відмови у видачі дозволу на придбання зброї.

Було б більш доречним встановити не мінімальний, а максимальний строк дії дозволу. Одночасно необхідно було б закріпити за ліцензіатом право визначення строку дії дозволу в межах встановленого максимального терміну її дії. За такого підходу у ліцензіата з'явилася б можливість вибору оптимального з точки зору фінансових та інших витрат строку дії дозволу.

Інший підхід може бути запропонований для визначення строку дії дозволу, виданого для здійснення разових дій. У цих випадках навряд чи правомірне обмеження строку реалізації дозволу. Не відповідає інтересам власників зброї і встановлення строку дозволу на зберігання і носіння зброї. Органи внутрішніх справ, які здійснюють контроль за обігом зброї, мають достатні повноваження для попередження і припинення порушень правил обігу зброї, якими вони можуть скористатися в необхідних випадках. Якщо ж обіг зброї здійснюється в правових рамках, то немає необхідності переривати дозвільні відносини шляхом встановлення строку дозволу.

Максимально спрощеним має бути і порядок продовження строку дії ліцензії, якщо до ліцензіата немає претензій. У цих випадках продовження строку дії дозволу на заняття певним видом діяльності має зводитися до пред'явлення платіжного документа на майбутній період діяльності. Подання платіжного документа у встановлений строк (наприклад, до закінчення терміну дії попереднього дозволу) може бути підставою для продовження строку дії дозволу на оплачений період. Несплата за дозвіл на майбутній період, зрозуміло, призводить до припинення дозвільних відносин.

Невизначеною залишається правова природа такого заходу впливу до правопорушника, як заборона протягом встановленого законом часу на звернення за новою ліцензією. Подібний захід повинен бути визнаний додатковим заходом покарання за порушення норм, що регламентують ліцензійно-дозвільні відносини.

Існує потреба у визнанні заходом відповідальності відмови у продовженні ліцензії чи дозволу, якщо ліцензіатом чи власником дозволу систематично допускалися порушення правил поведінки, встановлених нормативними актами. Застосування такого заходу доцільно поєднати із забороною на звернення за новою ліцензією чи дозволом.

Таким чином, для створення інституту забезпечення прав і свобод людини необхідно:

1) переглянути структуру предмета адміністративно-правового регулювання. Відносини



між людиною та органами виконавчої влади повинні бути визнані найбільш важливою складовою цього предмета. При цьому пріоритетної регламентації потребують права людини і кореспондуючі їй обов'язки державних органів та їх посадових осіб;

2) розробити і прийняти процедурно-процесуальні норми, які регламентують порядок реалізації прав і свобод людини як у рамках адміністративно-юрисдикційних, так і позитивних адміністративно-правових відносин. Але ці процедури покликані забезпечити необхідну послідовність та максимальну повноту реалізації людиною її прав і свобод, стати перешкодою для суб'єктивізму і свавілля з боку представників виконавчої влади⁹;

3) сформувати збалансований інститут взаємної відповідальності особи та органів виконавчої влади, а також їх посадових осіб як учасників адміністративно-правових відносин. В наш час досить повно закріплено норми, які встановлюють відповідальність особи, відповідальність же іншої сторони (представників держави в особі її органів та їх посадових осіб) не забезпечена адекватною правовою регламентацією;

4) утворити новий правовий інститут — інститут необхідного захисту від неправомірних дій державних органів та їх посадових осіб.

Стаття рекомендована до друку кафедрою адміністративного права і адміністративної діяльності ОВС Донецького юридичного інституту Луганського державного університету внутрішніх справ (протокол № 1 від 19 січня 2006 року)



⁹ Авер'янов В.Б. Питання адміністративної реформи у змісті загальної концепції державно-правової реформи // Державно-правова реформа в Україні: Матер. наук. практ. конф. (Київ, листопад 1997) — К.: Вид-во Ін-ту законодавства Верховної Ради України, 1997. — С. 193-196.