

АДМІНІСТРАТИВНЕ, ІНФОРМАЦІЙНЕ, ФІНАНСОВЕ ТА ПОДАТКОВЕ ПРАВО

УДК 351.743 (477)

Джафарова Олена В'ячеславівна
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративної діяльності поліції
Харківського національного університету внутрішніх справ

ДОСЛІДЖЕННЯ ДОЗВІЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ТА ПРАВОВОЇ ПРИРОДИ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ СВОБОДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ГРОМАДЯНАМИ СВОЇХ ПРАВ

В статті доведено, що зобов'язання закріплюються в нормах права, а в процесі їх реалізації зазначена діяльність стає зобов'язальною, тобто дозвільною. Встановлення зобов'язань при реалізації громадянами своїх прав повинно закріплюватися виключно законодавчими актами і забезпечуватися примусовою силою держави та мати чітку й прозору процедуру реалізації. Наголошено, що дозвільну діяльність слід розглядати у широкому розумінні, оскільки за допомогою встановлення зобов'язань на сьогодні урегульовано більшість суспільних відносин.

Ключові слова: правовий інструментарій, дозвільна діяльність, зобов'язання, органи публічної адміністрації, правова природа, рівні свободи.

Jafarova E.V. RESEARCH LEISURE ACTIVITIES NATURE AND LEGAL OBLIGATIONS OF FREEDOM THROUGH THE PRISM CITIZENS OF THEIR RIGHTS

The article proved that obligation are fixed in the law and in the process of implementation of this activity is binding, ie permit. Setting obligations when implementing citizens of their rights should be secured exclusively by the legislation and ensured coercive power of the state and have a clear and transparent procedure implementation. In turn, the state establishes guarantees in establishing the obligations necessary to ensure that the latter (at the level of norms) do not become barriers for the exercise of the rights and freedoms of the individual (at the level of their implementation), so that from a legal means they do not become socially harmful and illegal.

Emphasized that the permitting activity should be considered in a broad sense because by setting the obligations currently regulated most social relations. Thus, licensing activities should be defined as one of the main legal instruments of the state, which is used to ensure the balance (coordination) of individual, group and national interests while preserving the priority of human and civil rights and freedoms.

Key words: legal instruments, approvals of, the obligations of public administration, legal nature, level of freedom.

Постановка проблеми. Слід зауважити, що використання таких правових засобів, як «дозволи» та «заборони» в їх абсолютному значенні, сьогодні не може в повному обсязі забезпечити виконання правом своїх функцій. Тому доцільніше вести мову про зобов'язання, які мають проміжне значення між дозволами та заборонами. Виникає питання про правову природу «зобов'язання». Тобто, зобов'язання – це вид заборони чи вид дозволу? Аналіз юридичної літератури доводить, що сьогодні немає єдиного розуміння правової природи зобов'язання. Д. М. Бахрах правову природу зобов'язань розкриває через призму свободи реалізації громадянами своїх прав [1]. У роботі «Захист прав, свобод та інтересів громадян в адміністративних судах першої інстанції» П. В. Вовк зазначає про сутнісний збіг категорій «права» та «свобода» у правовому контексті. Автор вважає, що останні є синонімами, оскільки категорія «права» є вужчою за категорію «свобода», остання ж являє собою «правову» свободу, тобто правові можливості індивіда (особи) діяти так, як законом не заборонено [2, с. 23-24]. На думку Н. І. Матузова, право це міра свободи [3, с. 22].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Методологічну єдність наукового пошуку дослідження дозвільної діяльності та правової природи зобов'язань становлять праці вчених присвячених розвитку доктрини адміністративного права, формуванню єдиного підходу щодо сутності публічної адміністрації, засад її функціонування, а саме: В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, І. П. Голосніченко, Т. Є. Кагановська, Р. А. Калюжний, Т. О. Коломєць, В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, Р. С. Мельник, О. І. Миколенко, О. П. Рябченко, А. О. Селіванов, В. П. Тимошук, М. М. Тищенко,

Ю. С. Шемшученко та ін.

Формування цілей статті. Мета статті полягає у дослідженні дозвільної діяльності та правової природи зобов'язань при реалізації громадянами своїх прав.

Виклад основного матеріалу. Норма права ставить у певні рамки свободу, тобто соціально забезпечену можливість діяти відповідно до своїх потреб та інтересів. Вона є передумовою максимально повного розкриття всіх можливостей суб'єкта права [4, с. 143]. У продовження зазначеного висловлювання наведемо позицію Д. М. Бахраха, який виокремлює такі ступені свободи реалізації громадянами своїх прав: 1) повна свобода; 2) свобода, пов'язана з обов'язком повідомленням суб'єкта влади про намір реалізації своїх прав; 3) свобода пов'язана з обов'язком реєструвати свої дії; 4) свобода, яка обмежена обов'язком отримання дозволу; 5) свобода, обмежена дискреційними повноваженнями влади при видачі дозволу на реалізацію певного права; 6) повна несвобода [1, с. 32–33]. Аналіз вищенаведеного дає нам підстави для таких міркувань: такі ступені свободи реалізації права людини як повна свобода та повна несвобода не є абсолютними. Це стосується реалізації всіх поколінь прав людини. Наприклад, 27 Конституції України встановлює, що кожна людина має право на життя. Однак сьогодні є не забороненим право робити аборт, що можна вважати порушенням права на життя. Або ще: людину не можна позбавити життя, однак у деяких країнах світу дозволена евтаназія та смертна кара. З цієї позиції можна розглянути політичні та економічні права людини; всі з вищенаведених ступенів свободи реалізації громадянами своїх прав одночасно застосовуються для регулювання суспільних відносин залежно від волі законодавця. Тобто, всі вищенаведені є правовими засобами, за допомогою яких шляхом закріплення в правовій нормі регулюються відповідні відносини; той чи інший ступінь свободи реалізації громадянами своїх прав не є «статичним» і змінюється залежно від зміни соціально-економічного та політичного розвитку держави, а також потреб соціуму. Так, за часів існування радянської влади підприємницька діяльність була заборонена, а нині є конституційним правом кожного громадянина; урахувавши, що людина є суб'єктом певного соціуму, громадянином певної держави, постає питання меж свобод людини в останній. Тобто, свобода реалізації права кожної людини простягається до тієї межі, від якої починається свобода інших людей. Так, право на заняття господарською діяльністю щодо видобутку корисних копалин не повинно обмежувати права інших громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля тощо; ступінь свободи реалізації громадянами своїх прав повинен встановлюватися від рівня загроз життю, здоров'ю інших суб'єктів права, навколишньому природному середовищу та національним інтересам тощо; визначення ступеня свободи реалізації людиною своїх прав можливо шляхом встановлення певних обмежень відповідними державними інституціями, які є легітимними представниками всього суспільства; встановлення ступенів свободи (правових обмежень) передбачає одночасне встановлення цілісної системи гарантій законного та обґрунтованого їх запровадження.

Отже, зобов'язання є основним правовим засобом, за допомогою якого реалізуються права, свободи та законні інтереси фізичних і юридичних осіб, що закріплені в Конституції України, з одного боку, з іншого – не порушуються і перебувають під захистом держави права, свободи та законні інтереси іншої групи фізичних і юридичних осіб, а також національні інтереси. Таким чином, зобов'язання можна розглядати як свободу, в тій чи іншій мірі обмежену обов'язками. Так, якщо мова йде про свободу, пов'язану з обов'язком повідомлення суб'єкта влади про намір реалізації своїх прав, то як приклад наведемо декларативний принцип початку господарської діяльності. Суть останнього полягає в тому, що суб'єкт господарювання має право здійснювати свою діяльність без отримання документа дозвільного характеру, шляхом повідомлення державного адміністратора або відповідного дозвільного органу про відповідність своєї матеріально-технічної бази вимогам чинного законодавства [5]. Реалізація цього ступеня свободи найбільш наближена до повної свободи. Але як свідчить практика правозастосування, є такою, що здебільшого породжує відносини, пов'язані з необхідністю отримання документів дозвільного характеру. Що ж стосується свободи, пов'язаної з обов'язком реєструвати свої дії, слід навести право особи на свободу об'єднання у політичні партії. Для реалізації зазначеного права необхідно зареєструвати політичну партію у Міністерстві юстиції України, щоб стати учасником виборчого процесу [6]. Як приклад свободи, що обмежена обов'язком отримання дозволу можна навести необхідність отримання ліцензії на здійснення господарської діяльності, яка пов'язана із виробництвом лікарських засобів [7]. Потребує уваги також свобода, обмежена дискреційними повноваженнями влади при видачі дозволу на реалізацію певного права. Для прикладу, це заборона в'їзду на територію України певним іноземним громадянам, перебування яких є небажаним на її території. Це є свідченням того, що органи публічної адміністрації враховуючи загрози національним інтересам України, використовуючи дискреційні повноваження та адміністративний розсуд, приймають адміністративний акт щодо заборони або дозволу в'їзду на територію України. Такий ступінь свободи відрізняється від повної несвободи тим, що рішення приймається на підставі дискреційних повноважень органів публічної адміністрації, яке не розповсюджується на всіх громадян іноземних держав тощо. Так, для прикладу можна навести рішення Служби безпеки України, яке оформлюється окремою постановою про заборону в'їзду в Україну на

підставі наказу Служби безпеки України від 01.06.2009 р. № 344 «Про затвердження Інструкції про порядок прийняття Службою безпеки України рішення про заборону в'їзду в Україну іноземця та особам без громадянства» [8].

Слід зауважити, що зобов'язання закріплюються в нормах права, а в процесі їх реалізації зазначена діяльність стає зобов'язальною, тобто дозвільною. Отже, можна зробити проміжний висновок, що дозвільна діяльність – це спосіб забезпечення чотирьох рівнів свободи. Вважаємо, що дозвільну діяльність можна розглядати у широкому розумінні, оскільки за допомогою встановлення зобов'язань на сьогодні урегульовано більшість суспільних відносин.

Слід також визначити ступінь свободи реалізації громадянами своїх прав та залежність останніх від рівня загроз життю, здоров'ю інших суб'єктів права, навколишньому природному середовищу та національним інтересам тощо.

Відповідь лежить у площині визначення категорії «держава». Автори книги «Приватне життя і поліція. Концептуальні підходи. Теорія та практика» під державою розуміють інструмент, що за його допомогою забезпечуються найкращі умови для розвитку особи, суспільства і самої держави, а узагальнена схема вирішення проблем національної безпеки на досягнутому рівні розвитку її теорії ґрунтується на трьох базових елементах: інтереси – загрози – захист [9, с. 27]. Безпека є умовою існування держави, суспільства або особи, яка дозволяє їм зберегти накопичені цінності [9, с. 33]. Згідно зі статтею 3 Конституції України людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Закон України «Про основи національної безпеки України» серед об'єктів останньої визначає: 1) людину і громадянина – їх конституційні права; 2) суспільство – його духовні, морально-етичні, культурні, історичні, інтелектуальні та матеріальні цінності, інформаційне і навколишнє природне середовище і природні ресурси; 3) державу – її конституційний лад, суверенітет, територіальна цілісність і недоторканість. Цей же Закон загрозами національній безпеці називає наявні та потенційно можливі явища і чинники, що створюють небезпеку життєво важливим національним інтересам. Тобто на законодавчому рівні закріплюється *наявність загроз*, які можуть створювати небезпеку життєво важливим національним інтересам та представлені явищами та чинниками, перелік яких дано у статті 7. При цьому держава бере на себе зобов'язання щодо забезпечення останньої за допомогою певного правового інструментарію. Для прикладу, у постанові Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 1992 року № 576, якою затверджено Положення про дозвільну систему, дано визначення цієї системи як особливого порядку виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, обліку і використання спеціально визначених предметів, матеріалів, і речовин, а також відкриття та функціонування окремих підприємств, майстерень і лабораторій з метою охорони інтересів держави та безпеки громадян [10]. У Декреті Кабінету Міністрів України «Про стандартизацію і сертифікацію» говориться, що метою здійснення сертифікації продукції, крім сприяння споживачеві в компетентному виборі продукції, є недопущення реалізації продукції, небезпечної для життя, здоров'я, майна громадян, а також для навколишнього природного середовища. У статті 9 Закону України «Про підтвердження відповідності» визначено, що продукція, яка є небезпечною для життя і здоров'я людей, тварин, рослин, а також майна та охорони довкілля, підлягає обов'язковій сертифікації.

Отже, завдання держави полягає в тому, щоб постійно моніторити явища та чинники, які можуть становити небезпеку для людини, суспільства, держави та національних інтересів, а також шляхом використання правового інструментарію (дозволів, зобов'язань та заборон) визначати ступінь свободи реалізації громадянами своїх прав залежно від загроз життю, здоров'ю людини і громадянина, навколишньому природному середовищу та національним інтересам тощо.

Таким чином, основною метою дозвільної діяльності є забезпечення життя, здоров'я людини, безпеки навколишнього природного середовища та національних інтересів тощо.

Наявність зобов'язань як різновиду правових засобів регулювання відносин певною мірою створює перешкоду для реалізації прав громадян, або звужує ступінь свободи реалізації громадянами своїх прав, тому запровадження останнього повинно здійснюватися з обов'язковим дотриманням положення ч. 1 ст. 64 Конституції України: «Конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України».

Так, в ст. 23 Конституції України зазначено, що кожна людина має право на вільний розвиток свої особистості, якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей, та має обов'язки перед суспільством, в якому забезпечується вільний і всебічний розвиток її особистості. Слід зауважити, що Конституція у цій статті визнає обов'язки людини, які вважаються невід'ємними складовими поняття свободи у демократичному суспільстві. Особа не може бути вільною від суспільства, бо людина є суспільною істотою. Тому важливим є розумне співвідношення між інтересами особи та інтересами суспільства, а також між правами особи і відповідного колективу. Виходячи з цього, свобода має узгоджуватись із свободою інших людей та обґрунтованими вимогами суспільства. У розумінні цієї статті поняття «обов'язок» має застосовуватись у зв'язку з терміном «право», адже якщо існує право будь-якої

особи, завжди має існувати відповідний обов'язок, що покладається на будь-яку іншу особу або на всіх осіб взагалі [11]. Цілком очевидно, що право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань може бути обмежено законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення. У свою чергу, ст. 66 Конституції України зобов'язує не заподіювати шкоду природі, культурній спадщині, відшкодовувати завданні збитки. Як бачимо, на конституційному рівні встановлюються певні обмеження в реалізації прав громадян.

Підсумовуючи зазначимо, що встановлення зобов'язань при реалізації громадянами своїх прав повинно закріплюватися виключно законодавчими актами і забезпечуватися примусовою силою держави та мати чітку й прозору процедуру реалізації.

Слід зауважити, що зобов'язання як різновид правових засобів має загальнообов'язковий характер, оскільки останні закріплені в правових нормах та сприймаються як безумовне керівництво до дії, що походить від органів публічної влади і не підлягають обговоренню чи оцінці під кутом зору їхньої доцільності, раціональності, бажаності чи небажаності при здійсненні [12]. Саме обов'язковість відрізняє зобов'язання, закріплені в правових нормах, від інших засобів регулювання суспільних відносин, як то норми моралі, релігії, традиції, звичаї тощо. Як зазначають Т. Фулей, Л. Лукас, Л. Сайц, загальнообов'язковість правових приписів держави втілюється у суспільну свідомість та поведінку (а також індивідуальну свідомість та поведінку різними способами (аж до погрози примусу за порушення), однак важливо враховувати, що норми права не лише офіційно обов'язкові, але й соціально обумовлені. Якщо є окремі норми права, які обумовлені не соціально, а під конкретне «замовлення» (бізнес-інтереси і т.д.), то вони або не сприймаються суспільством, або не діють, або не виконуються [13, с. 9]. Наголосимо на тому, що обов'язковість в тому і полягає, що навіть у разі несприйняття особою певних зобов'язальних норм щодо необхідності отримання документа дозвільного характеру на певний вид господарської діяльності, все одно вони потребують виконання, оскільки такі норми закріплені державою, формально визначені в законі та охороняються примусовою силою останньої. Так, в ст. 164 Кодексу України про адміністративні правопорушення зазначено: «Проведення господарської діяльності без державної реєстрації як суб'єкта господарювання або без одержання ліцензії на провадження певного виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню відповідно до закону, чи без одержання дозволу, іншого документа дозвільного характеру, якщо його одержання передбачено законом тягне за собою накладання штрафу від двадцяти до сорока неоподаткованих мінімумів доходів громадян з конфіскацією виготовленої продукції, знарядь виробництва і сировини чи без такої».

Можна стверджувати, що зобов'язання, які закріплені правовою нормою, мають загальнообов'язковий характер і охороняються примусовою силою держави. Також слід зазначити, що держава закріплює гарантії при встановленні зобов'язань, необхідні для того, щоб останні (на рівні норм) не перетворювалися в перепони для здійснення прав і свобод особи (на рівні їх реалізації), щоб із законного засобу вони не перетворювалися в соціально шкідливі та протизаконні.

Висновки. Зобов'язання є самостійним правовим засобом правового регулювання діяльності (або поведінки з об'єктами), що становить потенційну небезпеку та складається із сукупності матеріальних та процесуальних норм, юридичних процедур, що об'єднані в окремий публічно-правовий інститут. Суб'єкт права, реалізуючи свої права, вступає в певні відносини, одним із учасників яких є органи публічної адміністрації, наділені дозвільними повноваженнями. Спочатку органи публічної влади в особі Верховної Ради України, органів місцевого самоврядування разом із громадянським суспільством (через громадські слухання, експертизи проектів нормативно-правових актів) визначають засади регуляторної політики держави (дозвільну), окреслюючи ті сфери і напрямки розвитку держави, які на сьогодні є пріоритетними для забезпечення національних інтересів та відповідно встановлюють один із ступенів свободи в реалізації прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб. На органи ж публічної адміністрації безпосередньо покладені обов'язки щодо реалізації державної регуляторної політики, з цією метою останні наділяються відповідними дозвільними повноваженнями.

Таким чином, дозвільну діяльність варто визначати як один із основних правових інструментаріїв держави, який застосовується для забезпечення балансу (погодження) індивідуальних, групових та національних інтересів при збереженні пріоритету прав і свобод людини і громадянина.

Список використаних джерел:

1. Бахрах Д. Н. Административное право : учебн. / Д. Н. Бахрах. – М. : Бек, 1996. – 355 с.
2. Вовк П. В. Захист прав, свобод та інтересів громадян в адміністративному суді першої інстанції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Вовк Павло В'ячеславович. – О., 2009. – 208 с.
3. Матузов Н. И. Теория государства и права : учеб. / Н. И. Матузов, А. В. Малько. – М. : Юристъ, 2004. – 512 с.
4. Ушакова Н. В. Взаимосвязь возможностей и действительности в нормах права / Н. В. Ушакова // Вектор науки ТГУ. – 2009. – № 2 (5). – С. 143–147.

5. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 06.09.2005 № 2806-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2806-15>.
6. Про політичні партії в Україні : Закон України від 05.04.2001 № 2365-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/2365-14>.
7. Про ліцензування видів господарської діяльності : Закон України від 02.03.2015 № 222-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/222-19>.
8. Про затвердження Інструкції про порядок прийняття Службою Безпеки України рішення про заборону в'їзду в Україну іноземця та особам без громадянства : наказ Служби безпеки України від 01.06.2009 № 344 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z0785-09>.
9. Приватне життя і поліція. Концептуальні підходи. Теорія та практика / відповід. ред. : Ю. І. Римаренко. – К. : КНТ, 2006. – 740 с.
10. Про затвердження Положення про дозвільну систему : постанова Кабінету Міністрів України від 12.10.1992 № 576 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/576-92-%D0%BF>.
11. Стаття 23. Конституція України. 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravo-ukraine.org.ua/resyrsi/kz/konstitutsiya-ukrajini/rozdil-9-teritorialnij-ustrij-ukrajini-konstitutsiya-ukrajini>
12. Зайчук О. В. Теорія держави і права : Академічний курс : підруч. / О. В. Зайчук, Н. М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.
13. Розробка проектів нормативно-правових актів відповідно до методики вирішення проблем. – К. : ФОП Москаленко О.М., 2012. – 180 с.

Стаття надійшла до редакції 1.11.2017