

УДК 342.7

О.В. ПАБАТ, Харківський національний університет внутрішніх справ

ВИДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ГАРАНТІЙ ПРАВ І СВОБОД ГРОМАДЯН

Ключові слова: адміністративно-процесуальні гарантії, права і свобода громадян

Дослідження адміністративно-процесуальних гарантій прав і свобод громадян неможливе без їх комплексного вивчення та об'єднання такого роду гарантій в певну систему на підставі виділення конкретних критеріїв їх класифікації. Це необхідно для з'ясування механізму гарантування й удосконалення практики реалізації цих гарантій. Тому як мету даної статті варто розглядати визначення системи адміністративно-процесуальних гарантій прав та свобод громадян, збільшення знань про підходи до їх класифікації. Новизна роботи міститься в запропонованому автором власному критерію поділу адміністративно-процесуальних гарантій прав та свобод громадян на види.

З приводу системи та критеріїв класифікації адміністративно-процесуальних гарантій прав та свобод громадян в юридичній науці одностайності судження немає. В певній мірі це зумовлено специфікою галузевих наук, в рамках яких проводились дослідження, та обмеженою кількістю ґрунтовних робіт з теорії адміністративного процесу. З існуючих позицій виділимо ті, котрі, на наш погляд, представляють найбільший інтерес і можуть бути використані при дослідженні видів адміністративно-процесуальних гарантій прав та свобод громадян та їх характеристики. Дослідження даного питання є актуальним в рамках затверджених МВС України пріоритетних напрямків наукових та дисертаційних досліджень, які потребують першочергового розроблення і впровадження в практичну діяльність ОВС на період 2004-

2009 років.

У теорії адміністративного права існує багато підходів до класифікації процесуальних гарантій прав та свобод громадян, що пояснюється їх різноманітністю. Ми же досліджуємо один з їх видів певного спрямування, що відрізняється за своїм предметним змістом і характером матеріально-правових відносин. Таким видом є адміністративно-процесуальні гарантії прав та свобод громадян.

Окремі автори, такі як М.М. Тищенко [1, с.166-167], В.В. Іванов [2, с.74-76], взявши за критерій поділу функціональний аспект, розмежовують гарантії реалізації і гарантії охорони (захисту) прав, свобод, законних інтересів, а також обов'язків громадян, оскільки адміністративно-процесуальні гарантії прав та свобод громадян полягають не лише в створенні ефективного механізму відновлення порушених правових норм, але і в забезпеченні такого порядку застосування норм, який максимально попереджував би можливість порушень. Тобто, профілактична робота відіграє важливу роль для реалізації прав та свобод громадян при їх взаємодії з органами виконавчої влади, посадовими особами. На органи державного управління покладається обов'язок не допустити порушень, помилок, обмеження прав і законних інтересів громадян, а вже потім вжити заходів для відновлення порушених прав, виправлення помилок [3, с.267].

А.С. Мордовець розглядає правовий статус особи як критерій класифікації гарантій прав та свобод громадян. У зв'язку з цим адміністративно-процесуальні гарантії прав та свобод громадян можна поділити на загальні, спеціальні та індивідуальні [4, с.281]. Загальними адміністративно-процесуальними гарантіями прав та свобод громадян слід визнати передбачені законодавством правові заходи та способи, що забезпечують реалізацію, охорону і захист прав, свобод і обов'язків всіх громадян України. Спеціальні та індивідуальні гарантії стосуються більш вузького кола осіб. Так, спеціальні сприяють

охороні та захисту певної категорії громадян, як то: депутати, військові, співробітники МВС, тощо; індивідуальні адміністративно-процесуальні гарантії прав та свобод громадян забезпечують особі реалізацію права в конкретних життєвих обставинах і на підставі закону.

Розмірковуючи над питанням адміністративно-процесуальних гарантій прав та свобод громадян, М.М. Тищенко доходить висновку, що найбільш універсальним критерієм класифікації адміністративно-процесуальних гарантій прав та свобод громадян є їх відношення до суб'єкту реалізації. З огляду на запропоновану точку зору автор виділяє: 1) гарантії, що реалізуються безпосередньо громадянином для забезпечення своїх прав, свобод та законних інтересів; 2) гарантії, що реалізуються іншими суб'єктами адміністративного процесу в інтересах громадян [1, с.167].

Зважаючи на те, що всі норми процесуального права різноманітні за своїм предметним змістом та характером матеріально-правових відносин, О.В. Кузьменко класифікує адміністративно-процесуальні гарантії прав та свобод громадян на два види: ті засоби, якими визначається процесуальна діяльність органів виконавчої влади неконфліктного характеру по реалізації публічних інтересів; та ті, якими регламентується процесуальна діяльність органів виконавчої влади щодо вирішення конфліктів в сфері реалізації публічних інтересів [5, с.139].

Процесуальні гарантії, якими визначається процесуальна діяльність органів виконавчої влади конфліктного характеру по реалізації публічних інтересів, реалізуються в процесі здійснення проваджень по справах про адміністративні правопорушення. Конфліктні провадження в адміністративному процесі є складовою частиною виконавчорозпорядчої діяльності, способом і формою здійснення адміністративної юрисдикції компетентними органами в порядку, регламентованому законом. Ця діяльність складається із виявлення адміністративних право-

порушень, збору й перевірки доказів, оформлення необхідних процесуальних документів, розгляду підвідомчих справ з винесенням відповідних постанов і контролю за їхнім виконанням.

Слід погодитися із тим, що зазначені критерії класифікації адміністративно-процесуальних гарантій прав та свобод громадян є обґрунтованими, та зважаючи на особливості адміністративного процесу, ми вважаємо за необхідне виділити ще одну підставу класифікації, котра більш повно відобразила специфіку адміністративно-процесуальних відносин і дозволила би їх систематизувати.

На нашу думку, такого роду критерієм класифікації може бути, умовно кажучи, «місцезнаходження» гарантій. Таким чином гарантії поділяються на:

- адміністративно-процесуальні гарантії прав і свобод громадян, що забезпечують належне функціонування державного управління;
- адміністративно-процесуальні гарантії, що забезпечують динаміку адміністративного процесу, щодо реалізації прав і свобод громадян.

Необхідність такого своєрідного поділу обумовлена низкою обставин. По-перше, реальним місцезнаходженням адміністративно-процесуальних гарантій прав та свобод громадян, тобто закріпленням в адміністративно-процесуальних нормах, що регулюють відносини в усіх без винятку чи конкретних, окремо взятих провадженнях; по-друге, можливістю чіткого закріплення адміністративно-процесуальних гарантій органом чи посадовою особою вже на стадії підготовки норм, що регулюють відносини між виконавчими органами та громадянином; по-третє, вказаний критерій дозволяє розглянути сукупність гарантій як комплексно, так і охопити кожне окремо взяте адміністративно-процесуальне провадження та його процесуальні стадії; по-четверте, така класифікація якнайкраще дозволяє виділити підсистеми адміністративно-процесуальних гаран-

тій прав та свобод громадян в залежності від стадій конкретного провадження. Необхідно звернути увагу ще на один важливий аспект, за яким, пов'язавши наведені вище класифікації гарантій із запропонованою, отримуємо можливість виділити підсистеми класифікації гарантій, котрі органічно би їх охопили.

Перед тим, як безпосередньо перейти до аналізу вказаного поділу на види та характеристики окремих адміністративно-процесуальних гарантій прав та свобод громадян, слід відзначити ті думки, що вже існують у науці з цього приводу. Як з'ясувалось, кількість праць вчених, предметом наукових досліджень котрих були би адміністративно-процесуальні гарантії прав та свобод громадян, виявилась досить обмеженою. Основні погляди більшості з опрацьованих нами робіт можна охарактеризувати двома тезами. Перша: пошук гарантій прав та свобод громадян у їх відносинах з органами виконавчої влади чи їх посадовими особами проводився лише в одному з багатьох можливих проваджень – провадженні у справах про адміністративні правопорушення; в кращому разі сферою досліджень було охоплено провадження по дисциплінарним проступкам. Останнім часом ситуація змінюється в кращу сторону виключно за рахунок розвитку адміністративного судочинства і досліджень у цій сфері. Другою тезою є звужений погляд на питання адміністративно-процесуальних гарантій прав та свобод громадян, результатом якого є висвітлення 3-4 гарантій, які, як вважають автори, мали би гарантувати прав та свобод громадян у їх взаємовідносинах з органами виконавчої влади та їх посадовими особами. Цими гарантіями вважають: контроль за діяльністю органів виконавчої влади та їх посадових осіб, право на оскарження, судовий контроль та прокурорський нагляд. Беззаперечна важливість даних гарантій не викликає сумнівів, але стан гарантованості прав та свобод громадян сьогодні вимагає знаходити нові підходи до цього питання.

З метою всебічного з'ясування сутності

адміністративно-процесуальних гарантій прав та свобод громадян зупинимось детальніше на аналізі поглядів вчених, що працювали над проблемою гарантування прав та свобод громадян в державному управлінні.

Тут доречно нагадати позицію М.М. Тищенко, який першим із вітчизняних вчених дослідив сутність правового становища громадян у адміністративному процесі та системі юридичних гарантій прав та свобод громадян в адміністративному процесі [1, с.165-166]. На думку автора, варто виділити два види гарантій. Перший - гарантії, що реалізуються безпосередньо громадянином для забезпечення своїх прав, свобод та законних інтересів, котрі напряду залежать від процесуальної активності громадянина. Такого роду активність базується на конкретних правових нормах, що регламентують його процесуальну діяльність, і таким чином, вказані норми набувають характеру гарантій прав та свобод громадян.

Гарантії, що реалізуються безпосередньо громадянином, перешкоджають порушенню їх прав та свобод зі сторони органів виконавчої влади та їх посадових осіб, тобто, носять превентивний характер. У разі ж порушення прав та свобод громадян вступає в дію інша гарантія, що реалізується громадянином, – право на оскарження як в інстанційному, так і судовому порядку.

Що стосується гарантій, які реалізуються іншими суб'єктами адміністративного процесу в інтересах громадян, то до них відносять: адміністративно-процесуальний контроль; нагляд органів прокуратури; процесуальну діяльність суб'єктів, що представляють інтереси громадян (адвокат, законний представник). Крім того, М.М. Тищенко виділяє як одну з найважливіших гарантій, адміністративно-процесуальні норми, що регламентують діяльність адміністративних органів як лідируючих суб'єктів процесу у їх взаємовідносинах з громадянами.

Розглядаючи адміністративно-процесуальні гарантії прав та свобод громадян, можна приділити увагу ще одній думці.

І.Л. Бородін виділяє адміністративно-процесуальні гарантії та процедурні гарантії як окремі види гарантій. Найбільш характерними серед адміністративно-процесуальних гарантій прав та свобод громадян, з погляду автора, є: провадження по дисциплінарним проступкам; провадження за справами про адміністративні правопорушення. Прикладом гарантій в процесі провадження за справами про адміністративні правопорушення є встановлені Кодексом України про адміністративні правопорушення пом'якшуючі та обтяжуючі вину обставини (ст.ст.34, 35); строки затримання (ст.263); строки розгляду справи (ст.277); процедура оскарження (гл.24) тощо. Важливе значення має надання особі, що притягується до адміністративної відповідальності, комплексу процесуальних прав: ознайомитися з матеріалами справи; давати пояснення; подавати докази; заявляти клопотання; користуватися допомогою захисника; виступати в процесі рідною мовою і користуватися послугами перекладача, якщо не володіє мовою, якою ведеться провадження (ст.268) [6, с.59].

Інший вид – процедурні гарантії - вступають в дію при вирішенні та обговоренні індивідуальних справ позитивного характеру, і виражаються у встановленні правил призначення на посаду, отримання ліцензії, призначення пенсії тощо.

В літературі зустрічається думка, що гарантіями прав та свобод в державному управлінні є принципи адміністративного процесу або стадії здійснення державного управління, безпосередньо при здійсненні адміністративних процедур [7, с.146].

Розглянувши основні погляди вчених з питання гарантування прав та свобод громадян в державному управлінні, врахуємо їх при аналізі адміністративно-процесуальних гарантій відповідно до поділу на адміністративно-процесуальні гарантії прав і свобод громадян, що забезпечують функціонування державного управління та адміністративно-процесуальні гарантії, що забезпечують динаміку адміністративного процесу щодо реалізації прав і свобод громадян.

лізації прав і свобод громадян.

На нашу думку, до першого виду адміністративно-процесуальних гарантій прав і свобод громадян, що забезпечують належне функціонування державного управління, можна віднести: право громадян на звернення, судовий контроль, нагляд прокуратури.

До другого виду відносимо: адміністративно-процесуальний контроль, оскарження в інстанційному порядку, процесуальну діяльність суб'єктів, що представляють інтереси громадян (адвокат, законний представник), провадження по дисциплінарним проступкам (відповідальність посадових осіб за прийняті рішення), процесуальні строки, комплекс процесуальних прав (активна діяльність громадян по здійсненню своїх прав). І на додаток, зазначимо, що всі перераховані гарантії складають зміст окремої гарантії, а саме, наявності достатньої адміністративної процедури, як самостійної гарантії прав та свобод в державному управлінні.

З метою всебічного з'ясування сутності адміністративно-процесуальних гарантій прав і свобод громадян, певно, слід було би зупинитися детальніше на їх аналізі, характеристиці окремо взятих гарантій. Незважаючи на те, що нині в Україні відсутні цілісні дослідження проблеми адміністративно-процесуальних гарантій прав і свобод громадян, а недостатня теоретична розробленість цієї проблематики негативно впливає як на розвиток законодавчої бази в цій сфері, так і на гарантованість прав та свобод громадян на практиці, зазначені гарантії є недостатньо розроблені.

Аналіз наявних в Україні публікацій з цього приводу свідчить, що зробити змістовно повне, цілеспрямоване дослідження зазначених гарантій в рамках даного є неможливим через ряд причин, таких як: значний обсяг інформації, що потребує викладу, необхідність комплексного підходу до викладу матеріалу, недоцільність дублювання знань викладених в інших роботах. Тому ми, дослідивши запропоновані види гарантій у працях інших вчених, вбачаємо доцільним

дослідити ці гарантії в рамках наступних досліджень.

ЛІТЕРАТУРА

1. Тищенко Н.М. Административно-процесуальний статус громадян України: проблеми теорії та шляхи удосконалення. – Харків: «Право», 1998. – 268 с.

2. Иванов В.В. Матеріально-правові та процесуальні гарантії законності залучення до адміністративної відповідальності: Дисс... канд. юрид. наук: 12.00.09 / НУВД. – Харків, 2001. – 191 с.

3. Соловйов В.М. До питання про гарантії забезпечення законності у державному управлінні України // Університетські наукові записки: Часопис Хмельницьк. ун-ту

управління та права. – 2005. – № 1-2. – С.263-267.

4. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – М.: Юристъ, 1997. – 672 с.

5. Кузьменко О.В. Процесуальні категорії адміністративного права: Монографія. – Львів: ВАТ «Львівська книжкова фабрика «Атлас», 2004. – 232 с.

6. Бородин І.Л. Адміністративно-правові способи захисту прав та свобод людини і громадянина: Монографія. – Херсон: ОЛДІ-плюс, 2003. – 220 с.

7. Солодаренко М.А. Гарантії та засоби забезпечення законності у державному управлінні: зміст і співвідношення понять // Часопис Київського університету права. – 2005. – № 4. – С.141-147.

Пабат О.В. Види адміністративно-процесуальних гарантій прав і свобод громадян // Форум права. -2007. -№ 2. -С.164-168 [Електронний ресурс]. -Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2007-2/07povisg.pdf>

Розглянуто існуючі в юридичній науці підходи до класифікації адміністративно-процесуальних гарантій прав та свобод громадян та запропоновано власний критерій поділу їх на види.

Пабат А.В. Виды административно-процесуальных гарантий прав и свобод граждан

Рассмотрены существующие в юридической науке подходы к классификации административно-процесуальных гарантий прав и свобод граждан и предложен собственный критерий деления их на виды.

Pabat A.V. Types of administrative and procedures guarantees of human rights and freedoms

Present approaches to classification of administrative and procedures guarantees of human rights and freedoms in law science are researched. New criteria of human rights and freedoms guarantees division into the groups is proposed.