

*Лук'янець Дмитро Миколайович
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри державно-правових
дисциплін Харківського національного
університету імені В. Н. Каразіна*

Принципи розумного балансу в адміністративному праві

Principles of reasonable balance in administrative law

Адміністративне право України за останні тридцять років зазнало суттєвих змін відповідно до зміни його основної ідеї. На початку пострадянського періоду, особливо після ухвалення у 1996 р. Конституції України, поступово відбувся перехід від державоцентристської концепції адміністративного права до концепції людиноцентристської.

Людиноцентристська концепція розглядає адміністративне право насамперед як інструмент забезпечення прав і свобод людини і громадянина, який реалізується у правозастосовній діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Ця концепція знайшла своє втілення в таких фундаментальних законах, як Закон України «Про адміністративні послуги», Закон України «Про адміністративну процедуру», а також у Кодексі адміністративного судочинства України. Однак, як і державоцентристська, людиноцентристська концепція стала надто радикальною. Фактично державний абсолют було замінено на абсолют прав і свобод окремої людини, що призвело до певного нехтування інтересами суспільства загалом. Натомість кожна конкретна людина є членом суспільства і має зважати на те, що інші члени цього суспільства мають такий самий обсяг суб'єктивних прав. До того ж сама Конституція України стверджує, що жодне суб'єктивне право людини чи громадянина не є абсолютним і за певних умов ці права можуть бути обмежені. Крім того, кожна людина може піддаватися ризику порушення її прав як із боку інших членів суспільства, так і з боку суб'єктів публічної влади.

Отже, перед державою постають два взаємообумовлених завдання. По-перше, забезпечити можливість реалізації усіма членами суспільства прав і свобод закріплених у законах. По-друге, забезпечити реалізацію цих прав і свобод на принципах рівності, справедливості і безпеки. При цьому останнє є найбільш важливим і під терміном «безпека» тут слід розуміти такий стан суспільних відносин, при якому забезпечується мінімізація ризиків порушення прав чи завдання шкоди інтересам учасників суспільних відносин, незалежно від джерела походження цих ризиків. Цей термін може бути застосований відносно усіх базових цінностей, а саме життя, власності та свободи. Відповідно, може йтися і про безпеку життя, і про безпеку власності, і про особисту безпеку, і навіть про безпеку свободи.

Відтак можливості реалізації прав і свобод людини і громадянина, з одного боку, та безпека у відповідних відносинах, з другого боку, утворюють цінності-цілі адміністративного права загалом і мають бути збалансовані між собою. Адміністративне право покликане створити, по-перше, правові механізми для реалізації можливостей, закладених в основних правах людини і громадянина, а по-друге, забезпечити безпеку при реалізації таких можливостей. Тобто адміністративне право повинно забезпечити розумний баланс між зазначеними цінностями або, інакше кажучи, баланс між механізмом реалізації суб'єктивного права людини чи громадянина й обмеженнями цього права з метою забезпечення безпеки його реалізації.

Варто зазначити, що попри декларований примат прав людини і громадянина у діяльності публічної адміністрації, адміністративне законодавство поступово розвивається у напрямку збалансованості приватних і суспільних інтересів. Наприклад, одним із закріплених у Конституції прав людини і громадянина є право на охорону здоров'я. Цілком зрозуміло, що це право є похідним від природного права на життя. Але, для того, щоб реалізувати це право, необхідно створити відповідні можливості для цього. Можливості в цьому випадку включають до себе і створення мережі лікувальних закладів, і забезпечення цих закладів медичним обладнанням та ліками, і підготовку лікарів тощо. Водночас ця сфера пов'язана зі значними ризиками. Наприклад, лікарі повинні мати належний рівень фахової підготовки, що вимагає запровадження процедур їх атестації. Ліки повинні бути не просто ефективними, а й небезпечними, що вимагає відповідних процедур сертифікації ліків та контролю за їх якістю. Навіть сам процес лікування потребує запровадження значної кількості норм, які унеможливають завдання шкоди пацієнтам і забезпечують відповідальність лікарів. Іншими словами, забезпечення можливості реалізації прав громадян одночасно вимагає забезпечення відповідного рівня їх безпеки. А це, зі свого боку, вимагає запровадження норм, які накладають на учасників відповідних відносин додаткові обов'язки, а також певного обмеження їх прав.

Інший приклад – це свобода економічної діяльності. Як і будь-яка інша свобода, задекларована Конституцією України свобода економічної діяльності не є абсолютною, оскільки значна частина видів такої діяльності пов'язана із підвищеними ризиками для оточуючих. За таких умов створюються спеціальні правові режими здійснення таких видів діяльності, складовою частиною яких є встановлення необхідності отримання дозволів на провадження такої діяльності, здійснення діяльності суб'єктами, які відповідають певним вимогам, встановлення механізмів контролю за здійсненням такої діяльності тощо. В ідеалі все це має здійснюватися не заради того, щоб якимось чином впливати на підприємців, але тільки для того, щоб їхня діяльність не завдавала шкоди іншим суб'єктам.

Ще одним видом розумного балансу має бути баланс між правами й обов'язками громадянина. Крім великого переліку суб'єктивних прав, якими громадяни України наділяються Конституцією, на них одночасно накладаються певні обов'язки. На відміну від широкого спектра прав, від громадянина вимагається лише добросовісно сплачувати податки, дотримуватися вимог законів, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей, захищати незалежність та територіальну цілісність України, а також не заподіювати шкоду природі, культурній спадщині, відшкодовувати завдані ним збитки.

Зміст принципу розумного балансу між правами й обов'язками громадянина має полягати в тому, що повним спектром прав громадянина може користуватись лише той, хто належним чином виконує свої конституційні обов'язки. З проблемою відсутності згаданого балансу повною мірою зіткнулися багато країн Європи у контексті реалізації міграційної політики, коли прагнення забезпечити стосовно мігрантів реалізацію принципу верховенства права зустрічається з їх зустрічним небажанням виконувати конституційні обов'язки. В Україні ж проблема відсутності цього балансу яскраво проявилась у процесі мобілізації під час війни.

Ще одним видом розумного балансу можна вважати баланс між змістом примусових заходів, що застосовуються до фізичних чи юридичних осіб, і метою застосування цих заходів. Збалансованим можна вважати такий примусовий захід, загроза застосування якого з найбільшою імовірністю буде утримувати особу від вчинення протиправних діянь. На жаль, існуюча в Україні система адміністративних стягнень абсолютно не відповідає цьому принципу і, як наслідок, є вкрай неефективною.

Зазначена позиція не відкидає принципу верховенства права як такого, але акцентує увагу на тому, що при створенні механізмів реалізації, охорони та захисту прав і свобод людини і громадянина має враховуватись і ставлення носія цих прав до прав і свобод інших людей, і суспільний інтерес, і наявність у держави ресурсів для створення та ефективного функціонування таких механізмів. Власне принцип верховенства права не повинен сприйматись як щось зовнішнє по відношенню до людини чи громадянина. Одночасно зі сприйняттям виключності власних прав і свобод, особа повинна розуміти власний обов'язок не порушувати аналогічні права і свободи інших. Інакше кажучи, на зміну радикальному людиноцентризму має прийти розумно збалансований людиноцентризм, заснований на розумінні особи як насамперед члена суспільства, зокрема як громадянина, якщо йдеться про державну форму організації суспільства.

Для забезпечення належного балансу інтересів необхідним є розроблення відповідної концепції та закріплення її положень на законодавчому рівні. Очевидно, що це неможливо зробити в окремому законі, але це можна зробити на рівні окремих норм Конституції, а також включення принципів розумного балансу до базових актів адміністративного законодавства.

У цьому питанні надзвичайно важливим є реалізація раціонального підходу до визначення параметрів балансу, співмірності його протилежних сторін і відповідного обґрунтування. Власне тому зазначений баланс і можна назвати «розумним».