

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «ОБМЕЖЕННЯ»

У статті здійснено аналіз наукових праць, довідкової літератури та нормативно-правових актів щодо визначення поняття «обмеження». Крім того приділено увагу визначенню ознак обмежень, що застосовуються до фізичних та юридичних осіб в умовах виникнення надзвичайних ситуацій. Наводиться авторська позиція щодо визначення поняття «обмеження».

Ключові слова: поняття, обмеження, надзвичайна ситуація, ознаки, фізичні та юридичні особи.

Басов Андрій Віталійович

доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри адміністративно-правових дисциплін Кримського інституту права Національного університету «Одеська юридична академія»

Басова Юлія Юрївна

кандидат юридичних наук, доцент кафедри загальноправових дисциплін Кримського інституту права Національного університету «Одеська юридична академія»

В умовах переходу країни до принципово нової парадигми забезпечення національної безпеки в цілому теоретична розробка понятійного апарату набуває нового значення і змісту через істотний розвиток і зміну внутрішніх та зовнішніх умов розвитку суспільства.

Надзвичайні ситуації «вимагають» від органів державної влади вжиття відповідних заходів, які у звичайних умовах є протизаконними, – обмежувати конституційні права громадян і організацій, накладати на них додаткові заборони та обов'язки. Без їх запровадження діяльність держави щодо ліквідації надзвичайної ситуації та її негативних наслідків значно ускладнюється.

Загалом проблема застосування обмежувальних заходів в умовах надзвичайних ситуацій є одним із важливих аспектів взаємовідносин держави та громадян, який значною мірою зумовлює реальність проголошених прав і свобод. Тому питання, пов'язані з визначенням поняття обмеження, процедурних аспектів їх застосування, є сьогодні вкрай актуальними.

Загальнотеоретичним питанням забезпечення прав і свобод людини і громадянина, порядку їх обмеження в юридичній науці приділено певну увагу, але слід зауважити, що проблема визначення поняття «обмеження» залишається актуальною і на наш час. Окремі аспекти цієї проблематики було висвітлено

в наукових дослідженнях як вітчизняних, так і російських фахівців – О. Бандурки, В. Гущина, І. Панкевича, П. Рабіновича, І. Ягофорової та ін. Однак питання щодо визначення поняття «обмеження» спеціально не вивчалися. В існуючих наукових працях вони розглядалися фрагментарно або в межах широкої правової проблематики, без комплексного підходу, що в свою чергу зумовлює потребу наукового аналізу цього питання.

Мета статті полягає у здійсненні аналізу наукових праць, довідкової літератури та норм чинного законодавства щодо визначення поняття «обмеження». Наукова новизна цієї статті полягає в удосконаленні теоретичних підходів до визначення поняття «обмеження».

Переходячи до розгляду поняття та сутності «обмеження», слід зазначити, що сам термін обмеження, як правило, використовується в різних значеннях, що характеризують діяльність органів державної влади. Однак сфера застосування цього поняття не обмежується лише порядком реалізації повноважень органів державної влади, а торкається й інших аспектів життєдіяльності суспільства та держави в цілому.

По-перше, використання поняття «обмеження» пов'язано із застосуванням кримінального покарання, а саме: обмеження волі, тобто тримання особи в кримінально-виконавчих установах відкритого типу без ізоляції від суспільства в умовах здійснення за нею нагляду з обов'язковим залученням до праці (ст. 61 Кримінального кодексу України; «Службові обмеження для військовослужбов-

ців» – ст. 58 Кримінального кодексу України) [1].

По-друге, вжиття поняття «обмеження» пов'язано із забезпеченням санітарно-епідеміологічного благополуччя населення (обмеження, тимчасова заборона чи припинення діяльності підприємств, установ, організацій, об'єктів будь-якого призначення, технологічних ліній, машин і механізмів, виконання окремих технологічних операцій, користування плавальними засобами, рухомим складом і літаками в разі невідповідності їх вимогам санітарних норм; обмеження, тимчасова заборона або припинення будівництва, реконструкції та розширення об'єктів за проектами, що не мають позитивного висновку за результатами державної санітарно-епідеміологічної експертизи, та у разі відступу від затвердженого проекту; обмеження, зупинення або заборона викидів (скидів) забруднювальних речовин за умови порушення санітарних норм) [2].

По-третє, вжиття поняття «обмеження» пов'язано із забезпеченням карантинних заходів, а саме запровадження адміністративних і медико-санітарних обмежувальних заходів, що застосовуються для запобігання поширенню особливо небезпечних інфекційних хвороб [3].

По-четверте, вжиття поняття «обмеження» пов'язано з реалізацією майнових прав (сервітути, іпотеки, оренда, арешт майна тощо).

По-п'яте, вжиття поняття «обмеження» пов'язано з професійною діяльністю відповідного суб'єкта. Так, ч. 3 ст. 3 Закону України «Про міліцію» визначає, що в підрозділах мі-

ліції не допускається діяльність політичних партій, рухів та інших громадських об'єднань, що мають політичну мету. Під час виконання службових обов'язків працівники міліції не залежні від впливу будь-яких політичних, громадських об'єднань. Частина 6 статті 18 зазначеного Закону визначає, що працівники міліції вправі створювати професійні спілки. Частина 7 цієї статті закріплює, що працівникам міліції забороняється займатися будь-якими видами підприємницької діяльності, а так само організувати страйки або брати в них участь [4].

По-шосте, вжиття поняття «обмеження» пов'язано із запровадженням надзвичайного адміністративно-правового режиму. Так, Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» у ст. 16 «Зміст заходів правового режиму надзвичайного стану», ст. 17 «Додаткові заходи режиму надзвичайного стану у зв'язку з надзвичайними ситуаціями техногенного або природного характеру», ст. 18 «Додаткові заходи правового режиму надзвичайного стану у зв'язку з масовими порушеннями громадського порядку» [5], Закон України «Про правовий режим воєнного стану» у ст. 15 «Зміст заходів правового режиму воєнного стану» [6] закріплюють перелік обмежувальних заходів, що застосовуються до фізичних та юридичних осіб під час дії таких режимів. Також Закон України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» у ст.ст. 12, 16, 18 визначає види діяльності, заборонені в зонах відчуження та безумовного

(обов'язкового) відселення, гарантованого добровільного відселення, посиленого радіоекологічного контролю [7].

По-сьоме, вжиття поняття «обмеження» пов'язано з визначенням обмеження життєдіяльності (повна чи часткова втрата можливості фізичної особи в самообслуговуванні, самостійному пересуванні, орієнтуванні у просторі, контролі поведінки, здійсненні трудової діяльності. Регулювання відносин, пов'язаних із такими видами обмежень, здійснюється Законом України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» [8].

Здійснений аналіз чинного законодавства щодо вживання поняття «обмеження» свідчить, що сфера його застосування дуже значна і торкається різних аспектів життєдіяльності суспільства та держави в цілому. Проте жодний із нормативних актів не надає чіткого визначення цього терміна, що в свою чергу є певним недоопрацюванням.

Слід зазначити, що в сучасній юридичній літературі не міститься єдиного визначення поняття обмеження, при цьому слід зважити, що науковці, як правило, застосовують різні варіанти вживання цього поняття, а саме: «обмеження права», «правове обмеження», «обмеження прав людини», «тимчасова заборона», «заборона». У зв'язку із зазначеним виникла значна кількість наукових поглядів щодо сутності поняття «обмеження». Проаналізуємо окремі з них.

О. Должиков у дисертаційному дослідженні «Конституційні критерії допустимості обмеження основних прав людини і громадянина

в Російській Федерації» зазначає, що під обмеженням основних прав слід розуміти зумовлену природними, соціальними й духовними причинами систему конституційно-правових засобів, що визначають носія, сферу нормативного змісту й порядок реалізації основних прав та свобод людини і громадянина, але припустимої лише в разі відповідності формальним і матеріальним критеріям [9].

Ф. Фаткуллін вважає, що обмеження слід розглядати через категорію заборони, тобто обмеження за своєю юридичною природою дуже близьке до заборони, однак повністю з ним не співпадає. Обмеження спрямовано не на повне «витіснення» будь-яких суспільних відносин, а на утримання їх у певних чітко визначених межах. Крім того автор вважає, що при визначенні співвідношення обмеження та заборони перше є результатом другої; по-друге, казати про часткове обмеження не досить коректно, адже заборона – завжди певне обмеження, однак обмеження – не завжди заборона. Безумовно, наведена думка має певне теоретичне значення, однак, як ми вважаємо, потребує додаткового обґрунтування [10, с. 156–158].

О. Малько в дослідженні, присвяченому аналізу проблем стимулів та обмежень у праві, ґрунтовно розглянув природу та сутність саме правових обмежень, під якими слід розуміти правове стримування протизаконного діяння, що створює умови для задоволення інтересів контрsubj'єктів і суспільних інтересів в охороні та захисті. Крім того автор зазначає, що обмеження – це

встановлені межі, в яких суб'єкти мусять діяти. Із наведеним визначенням можемо погодитися лише частково, адже правові обмеження не можуть стримувати протизаконне діяння; на нашу думку, обмеження можуть стримувати протизаконну поведінку, наслідком якої є певні протизаконні діяння [11, с. 91].

О. Черданцев у посібнику «Тлумачення права та договору» вважає, що обмеження слід визначати як окремі випадки, коли певні права та свободи зберігаються, але обмежується їхня реалізація на певній території, у певний, точно позначений відрізок часу або стосовно певного кола суб'єктів [12, с. 369]. Думається, що наведена позиція вдало відбиває специфіку застосування обмеження в умовах виникнення надзвичайних ситуацій.

На думку І. Ягофорової, поняття обмеження слід розглядати у двох значеннях: по-перше – як повну заборону певного права (свободи), що зумовлено різного роду об'єктивними та суб'єктивними обставинами, по-друге – як зменшення варіантів можливої, дозволеної поведінки (у межах конкретного права або свободи) шляхом установлення компетентним суб'єктом різного роду меж (тимчасових, просторових, суб'єктивних) такої поведінки [13, с. 59]. Проте, на нашу думку, таке визначення не досить коректне. Наведена позиція містить у собі логічну помилку: неправильно визначений обсяг поняття, адже перша його частина повністю поглинає другу, або друга частина поняття повністю «підпорядкована» першій.

Однак, незважаючи на відсутність єдиної позиції щодо визна-

чення змісту поняття «обмеження», більшість учених вважає, що під час запровадження певних обмежень в умовах виникнення надзвичайних ситуацій мають бути враховані такі умови: по-перше, обмеження здійснюються на підставі норм, закріплених у законах, по-друге, такі обмеження мають відповідати принципу законності, обґрунтованості, доцільності та домірності, по-третє, обмеження в обов'язковому порядку мають мати тимчасовий характер.

Продовжуючи аналіз поняття «обмеження», слід дослідити його ознаки. Зазначимо, що загальнотеоретичний аналіз цього питання було проведено в межах теорії права такими вченими, як П. Рабінович [14; 15], І. Панкевич [16], І. Ягофорова [13] та ін. У зв'язку з наведеним вважаємо за доцільне розглянути ознаки обмежень, що застосовуються в умовах виникнення надзвичайних ситуацій будь-якої генези.

По-перше, обмеження становлять собою певні юридичні та фактичні наслідки у вигляді «незручних» умов для здійснення правових інтересів відповідних суб'єктів (фізичних та юридичних осіб), права і свободи яких обмежуються за одночасного задоволення «правових інтересів» суб'єкта владних повноважень, що запровадив такі обмеження, або інтересів третьої сторони, що зацікавлена в запровадженні таких обмежень.

По-друге, у будь-якому разі обмеження завжди становлять собою зменшення «вільної» (тобто дозволеної нормами права) поведінки (дій). Наприклад, Закон України «Про пра-

вовий режим надзвичайного стану», закони України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації», «Про захист населення від інфекційних хвороб», «Про карантин рослин» тощо визначають перелік дій, що обмежуються внаслідок виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру.

По-третє, обмеження, що запроваджуються у зв'язку з виникненням надзвичайних ситуацій, завжди мають установлені нормами права (законом) межі їх реалізації, зокрема:

– просторові – запроваджуються на певній території, яка має бути визначена у відповідному акті (указі Президента, рішенні парламенту країни, Уряду тощо);

– тимчасові – запроваджуються в умовах виникнення надзвичайної ситуації, в обов'язковому порядку мають мати строк дії, що також визначається в рішенні уповноваженого суб'єкта. Так, Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» чітко визначає строки дії обмежень, що запроваджуються, а саме: 30 та 60 діб (залежно від території дії режиму). Також зазначений Закон передбачає можливість продовження дії таких обмежень до 30 діб. Тобто загальний строк дії обмежень складає 90 діб [5]. Однак ст. 7 Закону не містить положення, яке стосується кількості разів продовження дії режиму надзвичайного стану, а отже і максимального строку дії таких обмежень. Це питання є актуальним, оскільки необмежений строк дії обмежень, що застосовуються в умовах дії режиму надзвичайного стану, перетворює їх з тимчасових на повсякденні щодо

«стану» суспільства та держави в цілому. Вирішення цього питання потребує проведення окремого наукового дослідження.

Між іншим, національний досвід запровадження режиму надзвичайного стану свідчить, що при його запровадженні зазначені вимоги не дотримуються. Так, Указ Президента України «Про введення надзвичайного стану в населених пунктах Автономної Республіки Крим» не містить у собі строку дії обмежень, що застосовувалися на території автономії у зв'язку з виникненням пандемії пташиного грипу [17]. На такий суттєвий недолік було звернуто увагу і Верховної Ради України під час затвердження цього Указу, а саме в ст. 3 Закону України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення надзвичайного стану в населених пунктах Автономної Республіки Крим»» зазначалося, що Президенту України рекомендується визначити такі питання: перелік і межі надзвичайних заходів і вичерпний перелік конституційних прав і свобод людини та громадянина, які тимчасово обмежуються у зв'язку з уведенням надзвичайного стану, та перелік тимчасових обмежень прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень [18]. Незважаючи на такі процедурні порушення, Указ було затверджено, недоліки не було виправлено, однак реалізація режиму надзвичайного стану відбулася.

По-четверте, правомірне обмеження в умовах виникнення надзвичайних ситуацій установлюється лише відповідним уповноваженим суб'єктом із дотриманням процедури,

що визначена в нормативно-правових актах (законах).

По-п'яте, обмеження, що застосовується в умовах виникнення надзвичайних ситуацій, завжди пов'язане з розширенням компетенції органів державної влади, що відповідальні за ліквідацію негативних наслідків надзвичайної ситуації. Причому варто зазначити, що таке розширення відбувається за рахунок зменшення обсягу прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

Проаналізувавши різні погляди щодо визначення поняття «обмеження», їх ознаки, можемо зробити висновок, що в будь-який час, за будь-якого політичного режиму обмеження – це, по-перше, розширення повноважень органів державної влади, по-друге – обмеження прав і свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

Погоджуючись з думкою вищевказаних авторів і спираючись на проаналізовану літературу, слід доповнити їх визначення та зазначити, що обмеження – це юридичні та фактичні наслідки діяльності уповноважених органів державної влади, що заснована на законі та спрямована на досягнення відповідних цілей, у результаті чого зменшуються варіанти дозволеної нормами права поведінки фізичних та юридичних осіб шляхом установаження різного роду меж такої поведінки, що обов'язково мають тимчасовий, просторовий та суб'єктний характер.

Список використаних джерел:

1. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25-26. – Ст. 131.

2. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення : Закон від 24 лютого 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 27. – Ст. 218.

3. Про захист населення від інфекційних хвороб : Закон від 6 квітня 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 29. – Ст. 228.

4. Про міліцію: Закон України від 20 грудня 1990 р. № 565-ХІІ // Відомості Верховної Ради. – 1991. – № 4. – Ст. 20.

5. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16 березня 2000 р. № 1550-ІІІ // Відомості Верховної Ради. – 2000. – № 23. – Ст. 176.

6. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 6 квітня 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 28. – Ст. 224.

7. Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи : Закон України від 27 лютого 1991 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 16. – Ст. 198.

8. Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні: Закон України від 21 березня 1991 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 21. – Ст. 252.

9. Должиков А. В. Конституционные критерии допустимости ограничения основных прав человека и гражданина в Российской Федерации : автореф дис... канд. юр. наук: спец. 12.00.02 / А. В. Должиков. – Тюмень, 2003. – 22 с.

10. Фаткуллин Ф. Н. Проблемы теории государства и права : курс лекций / Ф. Н. Фаткуллин. – Казань : Изд-во Казанского гос. ун-та, 1987. – 336 с.

11. Малько А. В. Стимулы и ограничения в праве / А. В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп., науч. – М.: Юристъ, 2003. – 250 с.

12. Черданцев А. Ф. Толкование права и договора : учеб. пос. / А. Ф. Черданцев. – М.: ЮНИТИ, 2003. – 381 с.

13. Ягофорова И. Д. Право как мера ограничения свободы : дис... канд. юрид. наук.: 12.00.01 / И. Д. Ягофорова. – Екатеринбург, 2004. – 206 с.

14. Рабінович П. М. Межі здійснення прав людини (загальнотеоретичний аспект) / П. М. Рабінович // Вісник Академії правових наук України. – 1996. – № 6. – С. 51–55.

15. Рабінович П. М. Межі прав людини / П. М. Рабінович // Права людини в Україні. Щорічник, 1995. – К., 1997. – С. 111–117.

16. Панкевич І. М. Здійснення прав людини: проблеми обмежування (загальнотеоретичні аспекти) : дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / І. М. Панкевич. – Л., 2000. – 170 с.

17. Про введення надзвичайного стану в населених пунктах Автономної Республіки Крим : Указ Президента України №1692 від 3 грудня 2005 р. // Іменем Закону. – 2005. – 16 грудня 2005 р.

18. Про введення надзвичайного стану в населених пунктах Автономної Республіки Крим : Закон України від 6 грудня 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – № 1. – Ст. 25.

Басов А. В., Басова Ю. Ю. Теоретико-правовий аналіз визначення поняття «ограничение».

В статті здійснено аналіз наукових робіт, справочної літератури та нормативно-правових актів щодо визначення поняття «ограничение». Крім того, звернено увагу на визначення ознак «ограничений», що застосовуються до фізических та юридических осіб в умовах виникнення надзвичайних ситуацій. Наводиться авторська позиція щодо визначення поняття «ограничение».

Ключевые слова: понятие, ограничения, чрезвычайная ситуация, признаки, физическое и юридическое лица.

Basov A. V. Basova Yu. Yu. Theoretical legal analysis of the term «restriction» definition.

The article presents the analysis of scientific papers, references and regulations on the «restricted» definition. In addition, we have paid attention to identification of the signs of «limitations» that apply to individuals and legal entities in the emergency circumstances. We have specified the author's position on the «restricted» definition.

Key words: concept, limitations, emergency, signs, physical and legal persons.

Стаття надійшла до редакції 01.10.2014 р.