

Чорна В.Г.

Національна академія внутрішніх справ

ГЕНЕЗИС АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ОБМЕЖЕНЬ

У даній науковій статті автором здійснено аналіз понять «обмеження», «правові обмеження», «адміністративно-правові обмеження». Висвітлені правові позиції науковців щодо розуміння сутності зазначених понять. Визначено похідні характеристики даних понять. Здійснено періодизацію генезису правових обмежень. Виокремлено етапи становлення та розвитку адміністративно-правових обмежень.

Ключові слова: обмеження, правові обмеження, адміністративно-правові обмеження, періодизація, заборона.

Постановка проблеми. Наділення та визначення за людиною і громадянином певних прав у різні періоди часу розвивалися по-різному. Із розвитком економічних, соціальних, культурних, міжнародних, ринкових відносин, формуванням організаційної структури управління в державі, виникненням норм права, які декларують правила поведінки, та, відповідно, з розширенням можливостей індивіда в суспільстві окремі права почали стримуватися, а правила поведінки – набувати певних меж та рамок. Конституцією України визначено гарантії прав і свобод людини і громадянина, однак поряд із гарантіями забезпечення цих прав виникає необхідність у тому, щоб права кожного члена суспільства не зачіпали права інших. Реалізація зазначених меж можлива за допомогою запровадження певних обмежень, які повинні регламентуватися нормами права, а реалізуватися – відповідними уповноваженими суб'єктами публічної адміністрації.

Метою статті є дослідження генезису адміністративно-правових обмежень.

Стан дослідження. Питання правових обмежень людини і громадянина свого часу були предметом досліджень П.П. Андрушко, Ю.В. Градової, Я.А. Колінко, С.О. Кузніченка, М.І. Матузова, О.В. Малько, П.М. Рабіновича, О.А. Савченко, М.В. Савчина, М.Ф. Селівона, М.І. Хавронюка.

Виклад основного матеріалу. Випадки застосування обмежень зустрічаються ще в часи існування Древньої Греції в поемах мислителів та філософів.

У часи Древньої Греції в поемах Гомера, Гесіода зустрічаються положення про основи справедливості, які базуються на обмеженнях,

які в подальшому отримали свій вираз у працях Клеобула («Средняя дорога есть наилучшая»), Солона («Ничего сверх меры»), Фалеса («Не делай сам того, что ты порицаешь в других») та ін. Обмеження прав було поширено і в Законах XII таблиць, де передбачалось чотири види обмежень права власності на землю.

У Древньому Римі в Дегестах Юстиніана, зокрема в Книзі Першій, визначено, що свобода – природна здатність кожного робити те, що йому завгодно, якщо це не заборонено силою або правом. Тоді як у Книзі Чотири Титулі V визначено обмеження, які застосовуються до правового статусу особи, а саме: 1) обмеженням у правоздатності є зміна (юридичного) положення; 2) обмеження правоздатності не припиняє виконання обов'язків опікуна, крім тих випадків, коли опіка призначена над особами чужого права; 3) коли раб відпускається на волю, раб не має ніяких прав і не може бути обмежений у правах, бо тільки в цей день (в день звільнення) він починає мати (юридично) поряд із обмеженнями ще і права; 4) якщо внаслідок втрати свободи настає обмеження правоздатності, то немає місця для відновлення попереднього стану по відношенню до раба, оскільки згідно з преторськими способами захисту прав на раба не покладається зобов'язання таким чином, щоб до нього можна було пред'явити позов, але дається позов за аналогією проти пана [1, Книга Перша Титул V]. Таким чином, можемо сказати, що в Дегестах Юстиніана визначалося, що обмеження можуть мати місце там, де є права. Тоді ж, коли прав немає, не можна вести мову про наявність певних обмежень.

Згідно з положеннями Дегестів Юстиніана існувало три види обмежень правоздатності: великі, середні, найменші. При цьому застосування кожного з видів обмежень визначалося трьома якостями: свободою, громадянством, приналежністю до сім'ї. Зазначалося, що «коли ми втрачаємо все це, тобто свободу, громадянство і приналежність до сім'ї, то обмеження правоздатності є найбільшим; коли ж ми втрачаємо громадянство, але зберігаємо свободу, то обмеження правоздатності є середнім; коли зберігаються і свобода, і громадянство, а змінюється лише сімейний стан, то ясно, що обмеження правоздатності є найменшим» [2, Книга Четверта].

У першоджерелі права Німеччини – «Саксонському зерцалі», яке написано в 1220-х роках шеффеном Ейке фон Репгау, визначалися як обмеження, які могли застосуватися до звичайних (неблагородних) осіб (Книга 1), так і обмеження, які застосовувалися у виключних випадках до благородних осіб, які знаходилися у васально-ленних відносинах (Книга 2).

Так, наприклад, серед обмежень, що застосовувалися до неблагородних осіб, слід виокремити: 1) жінку, яка носить у собі живу дитину, не можна присуджувати до тілесного покарання чи смертної страти (ст. 3); 2) недоумкуватих і божевільних не слід карати. Якщо ж вони кому-небудь і завдають шкоди, то їх опікун повинен відшкодувати шкоду; 3) єврей не має права бути поручителем християнина, навіть якби він і хотів відповідати замість християнина (ст. 7); 4) ні суддя, ні будь-хто інший не може спростовувати скаргу, крім того, проти якого скарга спрямована (ст. 16); 5) не можна карати того, хто в іншому суді оголошений під підозрою (ст. 24).

Водночас відповідно до Книги 2 до благородних осіб могли бути застосовані обмеження, що стосувалися таких пунктів: 1) над життям і здоров'ям князів ніхто не може бути суддею, крім короля (ст. 55); 2) імператора не може ніхто відлучити від церкви з того моменту, як він присвячений, крім трьох випадків: якщо він сумнівається в істинній вірі, або якщо він залишає свою законну дружину, або якщо він руйнує божий храм (ст. 57) тощо [3].

Таким чином, обмеження стосувалися як жінок, так і чоловіків, так і їх дітей, а також усіх сфер життя населення.

Аналіз першоджерел німецького права дає можливість вести мову про існування залежно від об'єкта таких видів обмежень: цивільні обмеження; судові обмеження; статусні обмеження;

особистісні обмеження. При цьому відзначимо, що всі обмеження мали право застосовувати лише органи влади чи суд.

Одним із найперших актів, в якому найбільш широко визначалися та тлумачилися поняття та види правових обмежень, які використовуються органами влади в суспільстві, на нашу думку, є Соборне уложення 1649 року, де вперше було згадано про обмеження щодо: 1) лихослів'я при царському дворі [4, с. 67–77]; 2) вільного проїзду до Московської держави із ціллю торгового промислу чи в інші держави, які мають дружні відносини з Московською державою лише за наявності «проїзної грамоти» [7, с. 80]; 3) прийняття на державну службу – на державну службу не приймалися старі, покалічені та хворі люди [7, с. 85]; 4) написання чолобитних на суддю, який розглядав справу та виніс відповідне рішення, забороняється особам, які були сторонами в справі та по відношенню до яких прийнято відповідне рішення, а в разі їх написання – не вірити та не змінювати прийняте рішення [7, с. 96–98]; 5) передбачалося, що лише в недільний день нікого не судити, не видавати накази, не займатися будь-якими іншими справами [7, с. 102], паралельно була заборона, починаючи за три години до суботнього вечора, будь-якої праці, торгівлі; а також обов'язково жителі повинні були зачинити всі оселі [7, с. 102]; 6) зведення будинку та забудови: будинок, який будується, не повинен бути вищим від того, який вже збудований [7, с. 158]. Разом із тим слід відзначити, що положення даного акту містять у більшій мірі приписи та заборони, які не можна порушувати, а в разі їх порушення наступає неминуча відповідальність морального чи матеріального характеру. У той же час норми даного акту, крім правових обмежень, не містять засобів стимулювання, що можуть бути застосовані до суб'єкта, проте, крім обмежень як правообмежуючого засобу, в даному акті чітко визначені засади відповідальності за порушення правил, установлень та визначених обмежень, а також прописані обов'язки осіб щодо забезпечення громадського порядку.

Формалізований прояв обмеження почали отримувати в Деклараціях про права та Конституціях країн як найвищих законах держав.

Так, наприклад, у ст.ст.4 та 5 Декларації прав людини і громадянина Франції 1789 року визначено, що свобода полягає в можливості робити все, що не приносить шкоди іншому. Реалізація природних прав кожної людини може бути обмежена лише у випадках забезпечення іншим чле-

нам суспільства користування тими ж самими правами. Ці межі визначаються законом. Закон може забороняти лише діяння, шкідливі для суспільства. Усе ж, що не заборонено законом, дозволено, і ніхто не може бути примушений до дій чи обмеження у вчиненні певних дій, якщо це не передбачено законом [5, ст. 4, 5].

Водночас у Цивільному кодексі Франції (Кодексі Наполеона) 1804 року визначалося, що засуджений втрачає право власності на все майно, яким він володів; після нього відкривається спадкування на користь його законних спадкоємців, до яких його майно переходить згідно зі спадкуванням за законом. Він не може ні розпоряджатися своїм майном, цілком або в частині, як шляхом дарування між живими, так і шляхом заповіту, ні отримувати майно із цих підстав, окрім як для прожитку. Він не може бути призначений опікуном, ні брати участь у діях, що відносяться до опіки. Він не може бути свідком під час здійснення урочистих або засвідчених актів, не може бути допущеним як свідок у суді. Він може виступати в суді як відповідачем, так і позивачем, лише від імені і за посередництвом спеціального піклувальника, який йому призначається судом. Він нездатний укласти шлюб, який породив би будь-які цивільні наслідки. Шлюб, який він уклав раніше, є розірваним по відношенню до всіх цивільних наслідків шлюбу. Його дружина і його законні спадкоємці можуть здійснювати права і дії, які були б можливими в силу його природної смерті [6, ст. 25].

Таким чином, настання негативного наслідку у вигляді притягнення до відповідальності особи створює для неї вкрай негативні обмеження, які безпосередньо стосуються встановлення меж її поведінки. У той же час слід відзначити, що Кодекс Наполеона в більшій мірі визначав обмеження, що пов'язані з вступом у шлюб, сім'єю, спадкуванням і притягненням особи до кримінальної відповідальності. При цьому правові обмеження виникали не з підстав реалізації прав, а як негативна реакція держави та як пострезультат притягнення особи до відповідальності.

Також слід відзначити, що норми щодо обмежень мали місце і в Петровських Указах від 5 квітня 1797 року, де було передбачено обмеження щодо престолонаслідування. Так, даним актом було передбачено, що право ставати спадкоємцями мали лише потомки чоловічої статі [7]. Наявність даної ситуації створило в результаті ситуацію, коли на престоли були лише царські особи чоловічої статі, а царські особи жіночої статі були відсторонені від царських справ.

Слід відзначити, що особливе значення в розрізі визначення видів заборон, дозволів та обмежень, що застосовувалися з метою забезпечення охорони громадського порядку та спокою, були викладені в Положенні про міри в охороні громадського порядку та спокою від 14 серпня 1881 року, де вперше було визначено, що головним суб'єктом охорони громадського порядку та спокою є Міністерство внутрішніх справ, а права і обов'язки щодо здійснення даної охорони безпосередньо має лише Генерал-Губернатор, як постійні, так і тимчасові, а в губерніях дані права і обов'язки поклалися на Губернаторів та Градоначальників, які підкорялися Генерал-Губернатору. Дані особи в тому числі наділялися правом притягувати винних осіб до відповідальності, накладати стягнення. Висилка винних осіб була дозволена не інакше як за згодою Генерал-Губернатора. Місцевий начальник поліції, а також начальник жандармерії управліннь та його помічник мали право лише: 1) затримувати особу, яка підозрювалася в державній зраді чи однорідних до них порушеннях не більше чим на два тижні; 2) здійснювати в будь-який час доби обшуки на них без виключення, зокрема, на фабриках, заводах і т.д., а також накладати арешт до рішення відповідного начальника на будь-яке майно, яке вказувало на протизаконність чи намір вчинити протизаконне діяння [8, с. 261–266].

У Положенні про надзвичайні заходи з охорони революційного порядку 1926 р. уперше було визначено, що застосування надзвичайних заходів охорони революційного порядку може мати місце лише у випадках, обговорених у даному Положенні у формі введення: а) виключного та б) військового положення. Виключне положення вводиться у випадках: а) контрреволюційних виступів та інших посягань на робочо-селянську владу та її окремих представників або серйозної загрози подібних виступів та порушень; б) невиконання контрреволюціонерами законних розпоряджень влади з боку окремих громадян, оскільки ці правопорушення потенційно можуть мати масовий характер; в) масових посягань на особистість та майно громадян; г) коли порушено нормальну життєдіяльність населення надзвичайним стихійним лихом. Військове положення оголошується в разі: а) коли ця місцевість стає центром військових дій чи має особливо важливе значення для військових цілей; б) коли межі виключної позиції виявляються недостатніми для охорони або відновлення революційного порядку. Надзвичайні заходи охорони революційного порядку вводилися постано-

вою Всеросійського Центрального Виконавчого Комітету і Ради Народних Комісарів за поданнями Народного комісаріату внутрішніх справ під час введення надзвичайного стану і Народного комісаріату внутрішніх справ спільно з Револьюційною військовою радою республіки під час введення військового положення.

Особливо важливу роль заборони і обмеження мали під час введення надзвичайного стану були, які в більшій мірі більш деталізовані в Указі Президіума Верховної Ради СРСР від 22 червня 1941 року «Про воєнне положення». Даним актом було визначено обмеження пересування або взагалі заборону переміщення на відповідній території.

У положеннях Загальної декларації прав людини 1948 року визначено, що до людини можуть бути застосовані лише такі обмеження, які встановлені законом і виключно з метою забезпечення їм належної поваги та визнання прав і свобод, а також задоволення справедливих вимог моралі, громадського порядку і суспільного блага в демократичному суспільстві [9, ст. 29].

Конвенцією про захист прав людини і основних свобод від 4 листопада 1950 року визначено, що:

1) не допускається втручання органів державної влади в здійснення права вільного сімейного життя, за винятком випадків, коли втручання здійснюється згідно із законом і є необхідним у демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки та громадського порядку, економічного добробуту країни, з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі або захисту прав і свобод інших осіб (ч. 2 ст. 8);

2) свобода сповідувати свою релігію або переконання підлягає лише таким обмеженням, які встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах громадської безпеки, для охорони громадського порядку, здоров'я або моралі чи з метою захисту прав і свобод інших осіб (ч. 2 ст. 9);

3) свобода вираження поглядів може бути обмеженням або санкціями, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку, з метою запобігання правопорушенням чи злочинам, для охорони здоров'я або моралі, для захисту репутації або прав інших осіб, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя (ч. 2 ст. 10);

4) право на свободу зібрань та об'єднань не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, які

передбачені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки та громадського порядку, з метою запобігання правопорушенням чи злочинам, для охорони здоров'я або моралі чи з метою захисту прав і свобод інших осіб. Ця стаття не перешкоджає запровадженню законних обмежень на здійснення цих прав особами, що входять до складу збройних сил, поліції чи адміністративних органів держави (ч. 2 ст. 11);

5) обмеження, які дозволяються цією Конвенцією щодо зазначених прав і свобод, можуть застосовуватися тільки з тією метою, що й ті, для яких вони були передбачені (ст. 18) [10].

Таким чином, у положеннях даного акту чітко визначено, що такі правові засоби, як адміністративно-правові обмеження та відповідальність, є засобами однієї видової групи, застосування яких дозволено лише з метою та в цілях забезпечення національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку в цілому. Водночас варто відзначити, що Конвенцією про захист прав людини і основних свобод від 4 листопада 1950 року правові обмеження, на нашу думку, умовно поділено на: загальні обмеження та спеціальні обмеження.

Обмеження як засіб адміністративно-правового характеру можуть мати не лише негативну сторону, але й виступати в якості позитивних обов'язків. Так, наприклад, С.С. Алексєєв писав: «Як показує загальний аналіз психологічного механізму правового регулювання позитивні зобов'язання ... все ж більшою мірою пов'язані зі змушуванням, а не із стимулюванням поведінки людей» [11, с. 260].

Після проголошення України незалежною державою Президент, Верховна Рада України та Уряд взяли на себе зобов'язання гарантувати своїм громадянам захист їх прав, свобод та інтересів, які задекларовані в Конституції України. Так, Указом Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98 «Про затвердження Концепції адміністративної реформи в Україні» передбачалося застосування адміністративно-правових обмежень щодо здійснення державної влади в Україні, захисту прав і свобод громадян, необхідності оновленого підходу до реформування процедур управління (адміністративного менеджменту).

Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» визначає мету, вектори руху, дорожню карту, першочергові пріоритети та індикатори належних оборонних, соціально-економічних, організаційних, політико-правових умов становлення та розвитку України [12]. Слід відзначити, що взяття курсу на запровадження 62 реформ, які

визначені даним актом, створило цілий ряд адміністративно-правових обмежень у різних сферах суспільного життя (наприклад, судова система, діяльність органів публічного адміністрування, зокрема, проблеми боротьби з корупцією в Україні, система правоохоронних органів, зокрема, щодо впровадження нових засад проходження служби, нових критеріїв оцінки роботи правоохоронців для підвищення рівня захисту прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави від протиправних посягань).

Висновки. Отже, на сьогодні Україна знаходиться в процесі всеосяжних реформ та намагається інтегрувати до Європейського Союзу. Значені реформи торкнулися всіх сфер суспільного життя. Особливе місце в даному напрямі відведено визначенню та процедурі застосування адміністративно-правових обмежень, які виступають регулятивним інструментом у захисті прав і свобод людини і громадянина.

Таким чином, вважаємо, що генезис адміністративно-правових обмежень можна поділити на такі етапи:

1) стародавній – характеризується зародженням обмежень як правообмежувального засобу. Уперше почали писати про обмеження в писаних джерелах, зокрема поемах, зведених збірниках законів. Вважалося, що обмеження може мати місце лише там, де є право, тоді ж якщо права немає, то немає і обмежень. Лише вільні особи можуть бути обмежені у вчиненні певних дій, тоді як невільні особи обмежень не мають, оскільки не мають прав, а мають лише обов'язки;

2) централізований – характеризується тим, що підстави, види, порядок застосування право-

вих обмежень почали декларувати в конституціях та кодифікованих актах. У даний період часу все більша увага приділяється розширенню видів правових обмежень та визначенню того, що лише компетентний суб'єкт державної влади має право застосовувати пені обмеження;

3) революційний (кін. XVII ст. – сер. XIX ст.) характеризується прийняттям регулятивних нормативно-правових актів, які визначали порядок застосування правових обмежень. Почала чітко простежуватися тенденція, що адміністративно-правові обмеження могли застосовуватися правоохоронними органами, зокрема органами внутрішніх справ за порушення громадського порядку і громадської безпеки;

4) радянський період (сер. XIX ст. – кін XX ст.). Адміністративно-правові обмеження визначаються видами адміністративно-правових засобів правообмежувального характеру. У даний час досліджується питання порядку застосування та видів адміністративно-правових обмежень, що набуло широкої уваги в працях радянських науковців теоретиків, у тому числі і адміністративістів;

5) сучасний (з 1991 року і по теперішній час) період характеризується розгалуженістю видів адміністративно-правових обмежень. У більшій мірі акцентується увага на розширенні видів адміністративно-правових обмежень, що пов'язані з професійною діяльністю особи, прийняттям адміністративно-правових норм, які чітко визначають порядок застосування адміністративно-правових обмежень. Особливе місце отримують адміністративно-правові обмеження, що пов'язані з корупцією.

Список літератури:

1. Дегести Юстиніана Книга Перша. URL: <http://www.digestaiust.narod.ru/01.html>.
2. Дегести Юстиніана Книга Четверта. URL: <http://www.digestaiust.narod.ru/04.html>.
3. Саксонское зеркало. Текст воспроизведен по изданию: Саксонское зеркало. М.: Наука, 1985.
4. Соборное Уложение 1649 года. URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/1649/whole.htm#3>.
5. Декларация прав человека и гражданина, принятая Национальным собранием 26 августа 1789 года.
6. Гражданский кодекс (Кодекс Наполеона) 1804 г. URL: http://pnu.edu.ru/ru/faculties/full_time/uf/iogip/study/studentsbooks/histsources2/igpzio49/.
7. Акт о престолонаследии. URL: [https://ru.wikipedia.org/wiki/Акт_о_престолонаследии_\(1797\)](https://ru.wikipedia.org/wiki/Акт_о_престолонаследии_(1797)).
8. Высочайше утвержденное Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия (14 августа 1881): Полное Собрание Законов Российской Империи: Собрание третье: [С 1.03.1881 г. по 1913 г.]: [В 33-х т.]. Т. 1: Со дня восшествия на престол Государя Императора Александра Александровича [1 марта 1881 года] по 31 декабря 1881 года. СПб.; Пг., 1885. С. 261–266.
9. Всеобщая декларация прав человека 1948 г. URL: <http://library.khpg.org/files/docs/1359660401.pdf>.
10. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (измененная и дополненная Протоколом № 11 в сопровождении текстов Протоколов №№ 1, 4. г. Рим, 4. XI. 1950 г.
11. Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М., 1989. 288 с.
12. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: затв. Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015.

ГЕНЕЗИС АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ ОГРАНИЧЕНИЙ

В данной научной статье автором осуществлен анализ понятий «ограничения», «правовые ограничения», «административно-правовые ограничения». Освещены правовые позиции ученых относительно понимания сущности указанных понятий. Определены производные характеристики данных понятий. Осуществлена периодизация генезиса правовых ограничений. Выделены этапы становления и развития административно-правовых ограничений.

Ключевые слова: ограничения, правовые ограничения, административно-правовые ограничения, периодизация, запрет.

GENESIS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL CONSTRAINTS

In this scientific article, the author analyzed the concepts of restrictions, legal restrictions, administrative and legal constraints. The legal positions of scientists concerning the understanding of the essence of these concepts are highlighted. The derivative characteristics of these concepts are determined. A periodization of the genesis of legal constraints has been made. The stages of the formation and development of administrative and legal constraints are singled out.

Key words: restrictions, legal restrictions, administrative restrictions, periodization, prohibition.