

ВСТАНОВЛЕННЯ ОБМЕЖЕНЬ ПРАВ ЛЮДИНИ У ЗАКОНАХ ТА ПІДЗАКОННИХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТАХ

Ключові слова: обмеження прав людини, закон, законодавство, права і свободи людини, вимоги закону, принципи права.

Keywords: limitation of human rights, law, legislation, the rights and freedoms of the person, the requirements of the law, principles of law.

Постановка проблеми. Правове регулювання суспільних відносин передбачає здійснення впливу на учасників цих відносин з метою спрямування їх поведінки в бажаному для суспільства напрямку. Суспільство зацікавлено, щоб правові приписи досягали необхідного суспільно корисного результату. Досягнення мети правового регулювання здійснюється за допомогою певних юридичних засобів, що є шляхами юридичного впливу на поведінку суб'єктів права.

Правове регулювання здійснюється за допомогою системи правових засобів (юридичних норм, правовідносин, індивідуальних приписів та ін.) результативний, нормативно-організаційний вплив на суспільні відносини з метою їх підпорядкування, охорони, розвитку відповідно до суспільних потреб.

Обмеження прав і свобод людини останнім часом дедалі частіше стають предметом обговорення українськими політиками і експертами, що розглядають цю проблему в практичній площині. Заслугує на увагу питання про можливість встановлення обмеження прав і свобод людини підзаконними актами. Це питання в науці є доволі дискусійним. Позиція щодо суто законодавчого закріплення обмежень прав і свобод людини чітко закріплена у ст. 64 Конституції України, тому це питання потребує дослідження.

Аналіз досліджень даної проблеми. Питання обмеження прав людини у своїх наукових працях досліджували: М. В. Баглай, Н. В. Безсмертна, М. В. Буроменський, О. В. Дзера, А. О. Селіванов, О. О. Лукашова, Кельман М. С., Осинська О. В., Скакун О. Ф. та інші.

Метою статті є на основі аналізу чинних норм законодавства та наукових праць теоретиків права дослідити встановлення обмежень прав людини у законах та підзаконних нормативно-правових актах

Виклад основного матеріалу. Якщо метою правового регулювання є вплив на людську особистість з метою викликати в неї відповідні суспільно необхідні або бажані дії, то необхідно визначити, у якій формі повинно виражатися обмеження прав і свобод людини.

Переважаюча більшість держав передбачають обмеження прав і свобод людини: конституцією (Вірменія, Білорусь, Бельгія, Боснія і Герцеговина, Грузія, Кіпр, Латвія, Литва, Мальта, Норвегія, Португалія, Росія, Туреччина,

Україна, Хорватія, Естонія), законом (Австрія, Азербайджан, Албанія, Андорра, Болгарія, Люксембург, Молдова, Польща, Португалія, Румунія, Словаччина, ФРН, Чехія, Швейцарія, Естонія), міжнародними нормативно-правовими актами (у Люксембурзі гарантовані права людини не можуть бути об'єктом інших обмежень, крім передбачених Європейською конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року).

У конституціях ряду держав обумовлюється, що, крім закону, обмежувати права людини можуть й інші нормативні акти, які мають силу закону за формою. До таких актів належать указ Президента Республіки Хорватія, постанова Ради міністрів Турецької Республіки, декрети — закони Уряду Португальської Республіки.

У Хорватії у разі безпосередньої загрози незалежності, єдності і виживання держави або якщо органи державної влади не можуть виконувати своїх конституційних повноважень, Президентів Республіки надано право за поданням Прем'єр-міністра видавати укази, які мають силу закону. Такі укази можуть скасовувати закони Республіки Хорватія на час надзвичайного стану, у тому числі закони, які гарантують права людини.

У ст. 15 Конституції Турецької Республіки зазначається, що постановами Ради міністрів Туреччини припиняється частково або повністю дія основних прав і свобод та передбачається можливість застосування заходів, протилежних до гарантій, що передбачені Конституцією.

В Україні Конституція, маючи універсальний характер, закріплює переважно правові основи щодо обмеження прав і свобод людини, які конкретизуються в законах. Конституційні принципи вищої соціальної цінності людини, її життя і здоров'я, честь і гідність (ст. 3), принципи соціальної, демократичної, правової державності (ст. 1) не тільки встановлюють основи конституційного ладу, а й формулюють засади і навіть межі допустимого обмеження прав людини. Зокрема, конституційний принцип ідеологічного і політичного різноманіття безпосередньо закріплює обмеження конституційного права на об'єднання (ст. 36), забороняючи утворення і діяльність політичних партій та громадських організацій, програмні цілі яких спрямовані на ліквідацію конституційно визнаних цінностей (ст. 37) [1].

Конституційне визначення багатьох основних прав побудоване за принципом «загальне правило — виняток» [2, с. 359]. З одного боку, проголошується основне право, з іншого — закріплюється форма, умови і допустимі правові обмеження. Прикладом слугує ст. 42 Конституції України, яка проголошує право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом, закріплюючи умови обмеження права людини. Конституційні норми встановлюють, що права людини повинні обмежуватися законом. Вимога про обмеження прав актом законодавчого (представницького) органу отримала назву — правило «застереження про закон», яке визнано невід'ємним елементом принципу правової державності.

Аргументуючи позицію щодо встановлення обмежень прав і свобод людини законом, слід додати, що сучасне національне законодавство повною мірою сприймає принципи, чинники та передумови, що мають враховуватися

при встановленні обмеження прав і свобод людини. Оскільки правові обмеження не можуть встановлюватись довільно і у правовій державі повинні мати обґрунтований характер, виходячи з розроблених у праві передумов та чинників, встановлювати обмеження прав і свобод людини має саме закон. Це стане запорукою правомірності обмежень прав і свобод людини, забезпечить належне правове регулювання. Більше того, це відповідає європейським підходам та ратифікованим Україною міжнародним конвенціям, зокрема Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Встановлення обмеження прав і свобод людини законом сприятиме тому, що обмеження прав і свобод людини матимуть однакову регламентацію на всій території України. Тому сьогодні надзвичайно гостро постала проблема якості закону.

Гарантією правового встановлення обмежень прав і свобод людини є вимоги щодо легітимності закону, а саме його: загальнообов'язковість, визначеність, доступність, стабільність і процедурність.

Закон як нормативний правовий документ повинен відповідати вимогам загальнообов'язковості. Природа закону є такою, що він поширюється на невизначене коло осіб, діє невизначений час і його юридична сила не вичерпується після застосування. Тому закон, діючи щодо всіх суб'єктів права, не може бути індивідуальним актом. Інше означало б дискримінацію окремих осіб, тобто порушення конституційного принципу рівності всіх перед законом (ст. 24 Конституції України). Згідно з частиною третьою ст. 18 Конституції Португальської Республіки від 2 квітня 1976 року закони, що обмежують права і свободи та їх гарантії, повинні набувати абстрактного і загального характеру, а ст. 19 абз. 1 Основного Закону ФРН від 23 травня 1949 року вказує, що основне право може бути обмежене законом або на підставі закону, такий закон повинен мати загальний характер, а не стосуватися окремого випадку [3, с. 187].

Конституція України визначає, що органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України, що впливає з принципу поділу влади (ст. 6 Конституції). У разі ухвалення рішення, спрямованого на обмеження прав людини, парламент зв'язаний формою закону (ст. 92 Конституції України) [1].

Закон повинен відповідати вимогам визначеності. Елементарні правила формальної логіки припускають точність і ясність його розпоряджень. Саме визначеність норм закону як писаного документа сприяє наочності і відкритості в процесі правового регулювання прав і свобод людини, тобто запобігає свавілля публічної влади у відносинах з індивідами та їх об'єднаннями. При цьому не можна не зазначити, що принцип визначеності, точності, однозначності правової норми поки що мало розроблений і недостатньо оцінений.

Вимога визначеності закону була відомою вже римському праву: «закон завжди визначений» (*Lex semper certa*) [4, с. 19]. Визначеність правових приписів як критерію допустимості обмеження прав використовується у практиці міжнародних судових органів. Зокрема, Європейський суд з прав людини, надаючи тлумачення поняття «обмеження, що передбачені законом»,

яке міститься у Європейській конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (п. 2 ст. 9, п. 2 ст. 10, п. 2 ст. 11), констатував, що норма не може вважатися законною, якщо вона не сформульована з достатньою мірою точності, що дає змогу громадянину узгоджувати свою поведінку: він повинен мати нагоду, користуючись за необхідності порадами, передбачати, розумною щодо обставин мірою, наслідки, які може спричинити дане діяння» [5, с. 618-646].

Відповідно законодавець не повинен формулювати таких нормативних положень, які через свою невизначеність і за відсутності законних меж розсуду правозастосовника можуть застосовуватися довільно.

Крім того, встановлений обов'язок офіційної публікації законів під загрозою визнання їх нечинними (ст. 57 Конституції України). Обов'язок опублікування законів, який повторює припис римського права (*non oblieaf lex nisi promulgata*), є загальним принципом для багатьох сучасних держав. Він слугує меті утвердження режиму законності і стійкості правопорядку. Проте важливим тут є і інформаційно-правовий аспект, оскільки стан гласності в цій сфері безпосередньо стосується прав і свобод людини та інших суб'єктів права. Права свідомість людини щодо національного законодавства слугує у певній мірі засобом забезпечення прав і свобод людини.

Визначеність закону пов'язана з питанням про вимогу стабільності його норм. Ідея стабільності знайшла вираження у жорсткості процедури перегляду норм Конституції України, особливо якщо це стосується норм, які звужують зміст і обсяг прав людини. Ці положення гарантують стабільність Конституції України і спрямовані на невід'ємність і нескасованість основних прав (ст. 22 Конституції України). Стабільність Конституції України забезпечує впорядкованість відносин людини, суспільства і держави, взаємно обмежуючи їх. Ускладнений порядок зміни прав людини, неприпустимість їх скасування, виключення якогось з сукупності прав відображає їх історичну роль як блага щонайвищої цінності. Історично це пояснюється гнучкістю і декларативністю колишніх радянських основних законів, а також у минулому поширеною практикою внесення численних поправок і вихолощення істинного значення гарантованих прав і свобод людини.

Меті неприпустимості довільних обмежень прав і свобод людини слугує процедура ухвалення законів. Законодавчий процес як демократична і публічна процедура обумовлює пріоритет закону в регулюванні прав людини. Можливість ініціювання законів лише конкретними суб'єктами законодавчого процесу, необхідність проходження кількох стадій (обговорення, ухвалення, схвалення і обнародування) ускладнюють законодавчий процес. Проте значенням цієї конституційної процедури не є створення перешкод для законодавчої влади.

Водночас законодавець, користуючись таким винятком із загального правила про заборону неприпустимих обмежень прав і свобод людини, може спотворити їх істинне значення. Законодавець не може приймати закони, порушуючи основні права, оскільки обмежений об'єктивним правом. Згідно з конституційним положенням про безпосередню дію основних прав (ст. 18), ним

визначається діяльність законодавчої влади, значення, зміст і застосування законів.

Заслуговує на увагу питання про можливість встановлення обмеження прав і свобод людини підзаконними актами. Це питання в науці є доволі дискусійним. Позиція щодо суто законодавчого закріплення обмежень прав і свобод людини чітко закріплена у ст. 64 Конституції України [1] і має бути далі розвинута у вітчизняному законодавстві.

Вимога встановлення обмеження прав і свобод людини на рівні закону відповідає побудові системи законодавства України. Згідно з нею підзаконні акти, зокрема, постанови Кабінету Міністрів України, акти органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, що регулюють суспільні відносини, мають відповідати Конституції України та законам. Також про це свідчать норми міжнародного права [6, с. 45].

Європейське міжнародне право майже 200 років тому визнало пріоритет закону над іншими нормативно-правовими актами, що встановлюють обмеження прав і свобод людини.

Встановлення обмеження прав і свобод людини підзаконними нормативно-правовими актами суперечить положенням статей 64, 92 Конституції України [1] щодо законодавчого закріплення обмежень прав людини і основоположному принципу законності права. Виконавча влада забезпечує виконання Конституції і законів України. Сутність правової конкретизації виконавчої влади полягає у виданні правового положення, яке не виходить за межі змісту норми права, але містить у собі новий елемент деталізації регулювання суспільних відносин, який не виражений у цій правовій нормі.

Встановлення обмежень прав і свобод людини підзаконними нормативно-правовими актами породжено правовим нігілізмом як усього суспільства, який характеризується усвідомленим ігноруванням вимог закону, цінностями права, зневажливим ставленням до правових принципів і традицій, так і безкарністю за встановлення обмежень прав і свобод людини посадовими особами виконавчої влади.

О. М. Ушаков стверджує, що багатовікова правова незабезпеченість суспільства, ігнорування національної самобутності народу — все це сприяло послабленню або втраті поваги до законності, до необхідності встановлення та дотримання правопорядку [7, с. 71]. Як слушно зазначає Н. М. Оніщенко, явища правового нігілізму (невизнання законів, негативне ставлення до права) — найбільш поширена форма деформації правосвідомості населення в державах з авторитарними і тоталітарними режимами [8, с. 161]. Тому з'являються колізії між нормативно-правовими актами, а підзаконні акти стають надзаконними, які суперечать не тільки законам, а й принципам правової державності.

Тому вимогу про те, що найважливіші умови і передумови обмеження прав і свобод людини повинні бути врегульовані законодавцем самостійно, а не делеговані главі держави або уряду, можна назвати принципом істотності. Принцип істотності коріниться в необхідності встановити межі для

правозастосування. Наприклад, питання про критерії введення надзвичайного правового режиму, безпосередньо зумовлює обмеження прав і свобод людини. Рішення, яке пов'язане з визначенням правового режиму не може бути залишене на розсуд того, хто застосовує право, оскільки при цьому не виключається суперечлива правозастосовна практика, а отже, порушення рівності громадян перед законом і судом.

Висновки. Слід зазначити, що останнім часом складається тенденція стосовно проведення науковцями та практиками досліджень, які зосереджуються на виявленні та усуненні незаконних нормативних актів державних структур, що втручалися у реалізацію прав і свобод людини.

Таким чином, позитивною слід вважати тенденцію і правомірним підхід, згідно з яким у підзаконних актах можуть лише конкретизуватися обмеження прав і свобод людини, що встановлені у законах. Такий підхід сприятиме належній регламентації обмежень прав і свобод людини та охороні прав цих осіб на засадах, закладених у Конституції України.

Список використаних джерел

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
2. **Бержель Ж. Л.** Общая теория права / Л. Ж. Бержель ; [пер. с франц.]. — М. : NOTA BENE, 2000. — 576 с.
3. Конституции государств Европейского союза / [под ред. Л. А. Окунькова]. — М. : Юристь, 2009. — 288 с.
4. Юридические термины и выражения: Краткий латинско-русский, русско-латинский словарь / [сост. Г. В. Петрова]. — М. : Изд-во УРАО, 1997. — 64 с.
5. **Стецовский Ю. И.** Право на свободу и личную неприкосновенность: Нормы и действительность / Стецовский Ю. И. — М. : Дело, 2000. — 720 с.
6. Международные акты о правах человека : сб. документов / [сост. и автор вступ. ст. В. А. Карташкин, Е. А. Лукашева]. — М. : Издательская группа НОРМА-ИНФРА М, 2008. — 784 с.
7. **Ушаков О. М.** Стан правового порядку в сучасному українському суспільстві та етапи його формування / О. М. Ушаков // Держава і право : зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. — К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2005. — № 24. — С. 71-82.
8. **Онiщенко Н. М.** Сприйняття права в умовах демократичного розвитку: проблеми, реалії, перспективи : монографія / Н. М. Онiщенко ; [відп. ред. Ю. С. Шемшученко]. — К. : Юридична думка, 2008. — 320 с.

Анотація

У науковій статті досліджено обмеження прав людини у різних нормативно-правових актах. Виявлено, що встановлення обмежень прав і свобод людини підзаконними нормативно-правовими актами свідчить про ігнорування вимог закону, цінностей права та правових принципів. З'ясовано,

що у підзаконних актах можуть лише конкретизуватися обмеження прав і свобод людини, які встановлені у законах. Аргументовано положення про те, що визначення обмежень лише у законах, сприятиме належній регламентації обмежень прав і свобод людини та охороні прав цих осіб.

Annotation

In the scientific article explores the limitations of human rights in different legal acts. It is revealed that the establishment of restrictions on the rights and freedoms of the individual regulatory legal acts ignores the requirements of the law, values law and legal principles. Clarified that in the individual regulatory legal acts can only be specified restrictions on the rights and freedoms of man which are established in laws. The author argues the position that the definition limits only the laws, ensuring the proper regulation of restrictions of the rights and freedoms of the person and the protection of their rights.