

УДК 347.131.222.4:349.6

Ю.В. ДИКА, Національний аграрний університет

ВИДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ОБМЕЖЕНЬ ПРАВ ГРОМАДЯН НА ЕКОЛОГІЧНУ ІНФОРМАЦІЮ

Ключові слова: адміністративно-правові обмеження, права громадян, екологічна ситуація

Актуальність класифікації адміністративно-правових обмежень пояснюється необхідністю системного дослідження цього правового явища. Так, її проведення дозволяє чітко зрозуміти структуру та механізм обмеження права, доцільність чи недоцільність такого обмеження.

Класифікація адміністративно-правових обмежень має важливе значення. Вона сприяє більш глибокому їх пізнанню, розширює уявлення про їх систему та ієрархію, надає більше можливостей для виявлення їх функцій. Виділення видів адміністративно-правових обмежень і рівнів їх використання є необхідною основою для визначення критеріїв ефективності та напрямів оптимізації даного засобу.

Дослідженню правових обмежень в юридичній літературі присвячена значна кількість публікацій, проте проблема адміністративно-правових обмежень права на екологічну інформацію залишається не дослідженою. Різним аспектам правових обмежень присвячені роботи науковців із різних галузей права, таких як Н.И. Матузова, А.В. Малькова, В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяка, А.С. Васильєва, І.П. Голосніченко, Є.В. Додіна, Н.Н. Рибушкіна, Р.А. Калюжного, А.С. Піголкіна, С.В. Ківалова, Ф.Н. Фаткулліна, Л.В. Коваля, Г.В. Назаренка, В.І. Андрейцева, Ю.С. Шемшученка та ін.

Метою вказаної статті є визначення адміністративно-правових обмежень прав громадян на екологічну інформацію та їх видова

класифікація. При цьому новизна авторського підходу полягатиме в пропонуванні необхідної та достатньої системи кваліфікаційних ознак та визначенні їх правового значення.

Класифікація (від лат. classis – розряд, клас) - це система супідрядних понять (класів об'єктів) тієї чи іншої галузі знань чи діяльності людини, що використовується як засіб для встановлення зв'язків між цими поняттями чи класами об'єктів [1, с.357].

Перш за все, задачам класифікації адміністративно-правових обмежень відповідає виділення їх видів за формою вираження. На підставі цього критерію можна назвати такі види, як заборону, припинення, покарання, обов'язок, зменшення прав, межі, вилучення, цензи, ліміти та заходи примусу. Дискусійним залишається в правознавстві питання про те, чи можна вважати обмеженням заборону. Частина авторів розмежовує ці поняття. Перераховуючи засоби правового регулювання, Н.Н. Рибушкін виділяє дозвіл, уповноваження, позитивне зобов'язання, обмеження й т.д. [2, с.8]. Розділяє обмеження і заборону А.С. Піголкін [3, с.96]. А.Г. Братко також вважає, що «заборони і обмеження – два різні способи правового регулювання», оскільки перше направлене на повне витіснення якого-небудь відношення, тоді як друге – ні. Такої ж думки дотримується Ф.Н. Фаткуллін: «обмеження близько до заборони, проте воно розраховано не на повне витіснення того або іншого суспільного відношення, а на утримання його в жорстко обмежуваних рамках» [4, с.157]. Але ми розглядаємо адміністративно-правові обмеження з іншої точки зору, а саме - як правовий засіб. В цьому випадку співвідношення категорій «заборона» та «обмеження» буде іншим. Встановлюючи заборону на здійснення певних дій, законодавець тим самим покладає на суб'єкта обов'язок утримуватися від них. Заборони, - стверджує Г.В. Назаренко, - це правові обмеження, які полягають в обов'язку утриматися від протиправних дій. По суті, заборона - це обов'язок, за яким сто-

їть державний примус» [5, с.135].

Наступним видом адміністративно-правового обмеження, який є близьким за способом дії до заборони, є припинення [5, с.137]. Його можна розглядати як тимчасову заборону на конкретний термін для конкретної особи. Припинення не містить підсумкової оцінки, а лише припускає подальший дозвіл конкретного питання.

Ще одним видом адміністративно-правового обмеження може виступати покарання [6, с.104]. Законодавство передбачає цілий ряд заходів державного примусу, які полягають в певних обмеженнях. Але по відношенню до права громадян на екологічну інформацію, воно може застосовуватись лише у виключних випадках, таких, наприклад, як розголошення державної таємниці, що тісно пов'язана із екологічною інформацією.

Наступний вид адміністративно-правових обмежень, що використовуються в українській правовій системі – це обов'язки. Часто вони безпосередньо не обмежують того, на кого покладені. Їх дія є опосередкованою. Істотною відмінністю обов'язків від інших правових обмежень є також і те, що вони вимагають дій, а не утримання від них, як, наприклад, заборона і припинення. Але якщо подивитися, на що направлений даний засіб, з'ясується, що обов'язки слугують якраз для задоволення інтересів протилежної сторони. Так, обов'язок державних органів повідомити про стан довкілля сприяє здійсненню громадян права на екологічну інформацію, але водночас, громадяни повинні не порушувати стан навколишнього середовища, що дозволяє державі забезпечувати їм право на безпечне навколишнє середовище і право на екологічну інформацію.

Як вид адміністративно-правових обмежень виступають також і межі здійснення права на екологічну інформацію, адже у разі їх застосування громадяни повинні дотримуватись того порядку отримання екологічної інформації, який встановлений у Законі, інакше їх право не буде здійснене.

Звичайно, що адміністративно-правові обмеження можна групувати і за іншими підставами. «Залежно від того, в якому елементі норми права вони містяться, - вказує О.В. Малько, - можна виділити: юридичний факт-обмеження (гіпотеза), заборона, припинення, обов'язок і т.д. (диспозиція), заходи покарання (санкція)» [7, с.62].

Досліджуючи юридичні факти, В.Б. Ісаков вказує, що вони «обмежують межі вільного розсуду, служать запобіганню правопорушень і подоланню їх шкідливих наслідків». Можна відділити адміністративно-правові обмеження правомірні, встановлені законодавством і ті, що відповідають принципам міжнародного і внутрішнього права, від неправомірних, здійснюваних державою або окремими органами за відсутності регулювання в якій-небудь сфері і/або ті, що суперечать вимогам правової держави. Якщо обмеження йдуть врозріз із законом, то вони явно неправові, вони самі стають правопорушеннями. За подібні обмеження передбачена юридична відповідальність [8, с.61]. В ідеалі в умовах правової держави природно повинні існувати тільки правомірні обмеження.

До запропонованого розподілу адміністративно-правових обмежень на правомірні (легальні) і неправомірні (нелегальні) близьким є й їх розподіл на ті, які впливають із самого правового акту або з фактичних дій, запропонований В.Й. Гойманом [9, с.27]. Переважна більшість правових обмежень, встановлених у законодавстві, носять легальний характер. Фактичні дії в рамках виконання закону також будуть правомірними. Якщо ж ці фактичні дії суперечать основним правовим принципам, то вони є неправомірними, нелегальними. І, нарешті, якщо фактичні дії йдуть врозріз із законом, то вони будуть вже не обмеженнями, а правопорушеннями.

Одна з найбільш повних класифікацій обмежень, яка заслуговує на увагу, була запропонована П.М. Рабиновичем та І.М. Панке-

вичем [10, с.44-50]. Вони пропонують виділити наступні критерії:

- залежно від онтологічної суті явища, яке встановлює обмеження прав: природні (біологічні, фізіологічні, екологічні) та соціальні (економічні, політичні, духовні). Варто вказати, що дана класифікація стосується не стільки обмеження прав, скільки сутності самих прав, а тому її застосування у системі обмеження права громадян на екологічну інформацію, є не зовсім доречною;

- за характером зв'язку з волею суб'єкта: абсолютно об'єктивні (явища природи), відносно об'єктивні (законодавче встановлення), суб'єктивно-об'єктивні (фізичні потреби людей), суб'єктивні (самообмеження). Ми же не повністю погоджуємось із даним поділом, оскільки тут було змішано дві категорії, які слід розмежовувати – це «встановлення меж» і «обмеження». Окрім цього, ми не вбачаємо доцільності виокремлювати два останніх чинники, оскільки вони повністю залежать від волі суб'єкта (носія або третіх осіб). Тому доцільно було би їх вивести з даної класифікації, адже вони повною мірою поглинаються поняттям «обмеження права». Окрім цього, виділення абсолютно об'єктивних є недоцільним, оскільки будь-які явища природи, що встановлюють обмеження суб'єктивних прав (як правило, стихійні лиха) тягнуть за собою подальшу об'єктивізацію в нормах законодавства, якими, в свою чергу, і встановлюються конкретні адміністративно-правові обмеження відповідних суб'єктивних прав, в тому числі і права громадян на екологічну інформацію. Так, у випадку епідемій, епізоотій, епіфітотій, непереборних сил природи законодавчо встановлюються адміністративно-правові обмеження (наприклад, шляхом прийняття закону про встановлення надзвичайного стану). За таких умов виникає ситуація, коли природна межа має подальше своє законодавче втілення і перетворюється у відносно об'єктивну, що ускладнює її визначення в запропонованій класифікації;

- за обсягом прав особи: загальні (стосуються усіх прав), спеціальні (щодо певної групи прав), виключні (поширюються лише на одне право);

- залежно від політико-юридичного статусу правообмежуючого суб'єкта: державні, міжнародні (всесвітні, регіональні, міждержавні), внутрішньодержавні, недержавні (громадські). Доцільність такої класифікації у нас викликає сумнів, адже всі обмеження, які встановлюються державою, закріплюються у національному законодавстві, а ті, що були встановлені у міжнародних актах, підлягають обов'язковому погодженню у Верховній Раді щодо їх застосування. Це, в свою чергу, надає таким нормам статус загальнообов'язкових, а значить - національних. Немає сенсу також виокремлювати і недержавні обмеження права, оскільки за їх недотримання можна застосовувати санкції виключно морального значення;

- залежно від юридичної значущості: легальні (законні), юридично нейтральні та протизаконні. Аналізуючи запропоновану класифікацію стає незрозумілим необхідність виділення двох останніх ознак, адже, якщо обмеження є юридично нейтральними, то, відповідно, вони ніякого юридичного значення для здійснення права громадян на екологічну інформацію (об'єктивно закріпленого у законодавстві) не мають; а якщо їх встановлення є протизаконним, то це вже суперечить принципу заборони порушувати права інших осіб, при здійсненні своїх прав;

- за тривалістю у часі: постійні, тимчасові. Характерною особливістю встановлення тимчасових обмежень є те, що вони можуть (і це єдиний випадок) звужувати вже існуючі суб'єктивні права осіб. Це обґрунтовується, як правило, суспільним інтересом. На нашу думку, доцільно було би закріпити норму, відповідно до якої особи, межі прав яких було тимчасово звужені, мають право на справедливую компенсацію завданих незручностей, що пов'язані з неможливістю повною мірою реалізувати своє право на екологічну

інформацію;

- за колом осіб: загальні, групові, індивідуальні.

Окрім цього можна було би також виділити і такі обмеження права громадян на екологічну інформацію, як:

1. Залежно від джерела, яким встановлюються обмеження.

2. Залежно від волевиявлення - на примусові (нормативно-правові та судові обмеження) та добровільні (договірні) залежно від наявності або відсутності волі власника. Примусові обмеження виникають на підставі актів органів державної влади. Добровільні обмеження громадянин встановлює для себе в результаті своїх вольових дій.

3. Обмеження також можна поділити на юридично передбачені та не передбачені. Для виваженості їх встановлення потрібні детальна правова регламентація підстав, умов, механізму їх встановлення, чітка вказівка повноважень державних органів і посадових осіб, що наділені правом встановлення обмежень. Внаслідок цього правовими визнаються не будь-які обмеження, оскільки в іншому разі створюється ймовірність неправового обмеження права на інших підставах [7, с.150].

Юридично непередбачені обмеження – це обмеження, зумовлені незаконними діями державних органів, органів АРК і органів місцевого самоврядування, які не відповідають закону. В такому разі громадянин може вимагати адекватного захисту свого права, наприклад, шляхом пред'явлення позову про визнання незаконним акта органу державної влади, органу АРК або органу місцевого самоврядування [9, с.31].

На нашу думку, жодну з зазначених класифікацій не можна вважати повною та достатньою для застосування. Адже в окремих випадках авторами здійснюється класифікація з порушенням класифікаційного критерію, принципу повноти та всеоб'ємності, системно-логічних засад тощо. Тому ми спробуємо запропонувати власне бачення класифікації адміністративно-правових обмежень

адміністративно-правових обмежень права на екологічну інформацію. Безперечно, що вона не претендує на остаточність та завершеність, а скоріше є авторською розробкою щодо класифікації адміністративно-правових обмежень права громадян на екологічну інформацію. Звичайно, що як і будь-яка класифікація, вона є умовною, проте, як ми вважаємо, дозволить більш детально та системно проаналізувати таке явище, як «адміністративно-правове обмеження права на екологічну інформацію».

Як альтернативу викладеним вище класифікаціям, пропонуємо власне її бачення.

Так, адміністративно-правові обмеження права на екологічну інформацію поділяються:

1). *За колом осіб:*

- загальні, які поширюються на усіх учасників правовідносин;
- спеціальні, які поширюються на певну групу учасників правовідносин (наприклад, лише на громадян, або лише на посадових осіб, чи на державний орган).

2). *За об'єктом:*

- документована екологічна інформація;
- публічно оголошувана екологічна інформація.

3). *За часом:*

- безстрокові, які встановлюються на невизначений строк;
- тимчасові, існування (виникнення, зміна або припинення) яких визначається або зі сплином певного строку, або з настанням певного моменту (наприклад, оголошення надзвичайного чи військового стану).

4). *За ступенем визначеності:*

- абсолютно визначені, тобто ті обмеження права на екологічну інформацію, які в своїй основі мають конкретні, сталі категорії і тлумачаться усіма однаково. Їх основу можуть складати права інших осіб, конкретні строки тощо;

- відносно визначені обмеження в своїй основі мають абстрактні категорії, такі як повнота інформації, а тому їх застосування

потребує певної оцінки з боку уповноважених на це осіб чи органів.

5). *За видом екологічної інформації, що підпадає обмеженню:*

- статистична;
- адміністративна (дані);
- масова;
- про діяльність державних органів влади та органів місцевого і регіонального самоврядування;
- правова;
- про особу;
- довідково-енциклопедичного характеру;
- соціологічна.

б). *За негативним правовим наслідком розголошення екологічної інформації:*

- впливає на конфіденційність діяльності державних органів у випадках, коли така конфіденційність передбачається національним законодавством;
- міжнародні стосунки, національна оборона або державна безпека;
- відправлення правосуддя, можливість для осіб бути відданими під справедливий судовий розгляд або спроможність державних органів проводити розслідування кримінального чи дисциплінарного характеру;
- конфіденційність комерційної та промислової інформації у випадках, коли така конфіденційність охороняється законом із метою захисту законних економічних інтересів. В цьому контексті інформація про викиди, яка стосується охорони навколишнього середовища, підлягає оприлюдненню;
- права інтелектуальної власності;
- конфіденційність особистих даних і/або архівів, що стосуються фізичної особи, коли ця особа не дала громадськості згоди на оприлюднення такої інформації згідно з положеннями національного законодавства;
- інтереси третьої сторони, яка надала інформацію, якщо ця сторона не зв'язана зобов'язаннями поступати належним чином, або якщо на цю сторону не може бути покладено такого зобов'язання, і в тих випадках, коли ця сторона не дає згоди на опри-

люднення відповідного матеріалу;

- навколишнє середовище, на яке поширюється така інформація, наприклад, місця розмноження рідкісних видів.

7). *За формою запиту:*

- усні;
- письмові.

Саме запропонований варіант класифікації видається нам найбільш оптимальним для повної характеристики видів адміністративно-правових обмежень права на екологічну інформацію, є необхідною основою для визначення критеріїв ефективності й напрямів оптимізації даного засобу та дозволяє, в залежності від категорії обмеження, вибрати адекватний спосіб реалізації права на екологічну інформацію.

ЛІТЕРАТУРА

1. Великий енциклопедичний юридичний словник /За ред. Ю.С. Шемшученка. –К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. -992 с.
2. Рибушкин Н.Н. Запрещающие нормы в советском праве. –Казань: Изд-во Казанск. ун-та, 1990. -112 с.
3. Пиголкин А.С. Реформа законодательства: косметический или капитальный ремонт? // Советское законодательство: пути перестройки /Отв. ред. А.В. Мицкевич, А.С. Пиголкин. -М., 1989. -432 с.
4. Фаткуллин Ф.Н. Проблемы теории государства и права: Курс лекций. –Казань: Изд-во Казанск. ун-та, 1987. -336 с.
5. Назаренко Г.В. Теория государства и права: Учебное пособие. –М.: ЮрИздат, 1999. -549 с.
6. Прохоров В.С. Преступление и ответственность. –Л.: Изд-во ЛГУ, 1984. -136 с.
7. Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве: Теоретико-информационный аспект. – Саратов: Изд-во СЮИ, 1994. -236 с.
8. Исаков В.Б. Юридические факты в советском праве. –М.: Юрид. лит., 1984. -144 с.
9. Гойман В.Й. Принципы, пределы, осно-

вання обмеження права и свобод человека по российскому законодательству и международному праву // Государство и право. - 1998. -№ 7. -С.20-42.

10. Рабінович П.М., Панкевич І.М. Здійс-

нення прав людини: проблеми обмежування (загальнотеоретичні аспекти): Праці Львівськ. лабораторії прав людини і громадянина: Серія І. Дослідження та реферати. - Вип.3. -Львів: Астрон, 2001. -С.44-50.

Дика Ю.В. Види адміністративно-правових обмежень прав громадян на екологічну інформацію // Форум права. -2008. -№ 1. -С.113-118 [Електронний ресурс]. -Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-1/08djvnei.pdf>

Здійснена спроба автора класифікувати існуючі адміністративно-правові обмеження права громадян на екологічну інформацію; особлива увага відведена методологічному аналізу існуючих позицій з даного питання та дана їх ґрунтовна критика.

Дика Ю.В. Виды административно-правовых ограничений прав граждан на экологическую информацию

Осуществлена попытка автора классифицировать существующие административно-правовые ограничения права граждан на экологическую информацию; особенное внимание отведено методологическому анализу существующих позиций и дана их обстоятельная критика.

Dikaja JU.V. Kind of administrative-legal restrictions for rights of the citizens on the ecological information

The author's classification of existing administratively-legal restrictions of the right of citizens on the ecological information is made; the especial attention to the methodological analysis of existing positions and their detailed criticism is given.