



УДК 342.766

ОСОБЕННОСТИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ ЛЬГОТ И ОГРАНИЧЕНИЙ В СИСТЕМЕ НАЦИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА УКРАИНЫ (ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)

Елена ЛЕВАДА,

соискатель

Научно-исследовательского института государственного строительства и местного самоуправления
Национальной академии правовых наук Украины,
младший научный сотрудник
Национальной академии правовых наук Украины

Аннотация

В статье излагаются особенности нормативно-правовой регламентации льгот и правовых ограничений в системе национального законодательства Украины. Автором выделяется три уровня нормативно-правовой регламентации льгот и правовых ограничений: конституционный, законодательный и подзаконный. Анализируя конкретные нормы актов национального законодательства различной юридической силы, формулируется и раскрывается сущность характерных черт регламентации льгот и правовых ограничений на уровне Конституции Украины как Основного Закона государства, освещаются характеристики законодательного и подзаконного уровней регламентации льгот и ограничений в правовой системе Украины. Обосновывается вывод о том, что многие акты системы национального законодательства не согласованы между собой по смыслу в части регламентации видов правовых льгот и ограничений, определяют различные критерии их классификации, различный порядок юридического оформления и предоставления, а также процедурные аспекты их практической реализации.

Ключевые слова: льготы, правовые ограничения, нормативно-правовая регламентация, Конституция Украины, законодательство, подзаконные нормативные акты.

PECULIARITIES OF NORMATIVE LEGAL REGULATION OF BENEFITS AND LIMITATIONS IN THE SYSTEM OF NATIONAL LEGISLATION OF UKRAINE (THEORETIC AND LEGAL ASPECT)

Elena LEVADA,

Applicant of the Research Institute of State Construction and Local Government
of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine, Junior Researcher of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine

Summary

The article defines the peculiarities of legal regulation of benefits and legal restrictions in the system of national legislation of Ukraine. The author identifies three levels of regulatory legal regulation of benefits and legal restrictions: constitutional, legislative and subordinate legislation. Specific norms of acts of the national legislation of different legal force are analyzed, articulates and reveals the essence of the characteristic features of regulation of privileges and legal restrictions at the level of the Constitution of Ukraine as the Basic Law of the State, highlights the characteristics of the legislative and regulatory levels of regulation of benefits and limitations in the legal system of Ukraine. It is concluded that many of the acts of the system of national legislation are not agreed upon in terms of regulation of types of legal privileges and restrictions, define various criteria for their classification, different procedure for legalization and provision, and procedural aspects of their practical implementation.

Key words: privileges, legal restrictions, normative-legal regulation, Constitution of Ukraine, legislation, subordinate normative acts.

Постановка проблемы. За последние несколько лет, как никогда ранее в новейшей истории, активизировались процессы европейской интеграции Украины. Успех и результативность постепенного вхождения Украины в единое европейское экономическое и политико-правовое пространство зависит от многих факторов. В первую очередь, это динамика обновления национальной системы законодательства, демократизация политической системы Украины, децентрализация власти, повышение

стандартов всех форм правозащитной деятельности, реализация эффективной антикоррупционной политики, создание конкурентных условия для развития всех форм хозяйствования, поощрение предпринимательской инициативы и прочее. Подобные политико-правовые преобразования направлены на полноценное обеспечение правового статуса человека и гражданина, создание государством условий беспрепятственной реализации законных интересов каждым членом общества. Достичь последнего без установления

правовых льгот и ограничений для отдельных категорий граждан невозможно, так как именно льготы и ограничения определяют реальный объем правомочностей участников общественных отношений. Соответственно, важнейшей задачей государства является обеспечение надлежащей нормативно-правовой регламентации льгот и ограничений в системе национального законодательства Украины.

Актуальность темы исследования подтверждается отсутствием в Украине фундаментальных теоретико-



правовых исследований особенностей нормативно-правового закрепления льгот и ограничений. Соответственно, целью статьи является выявление и раскрытие особенностей, которые присущи украинской национальной модели регламентации льгот и ограничений актами национального законодательства Украины.

Состояние исследования. Научно-теоретической основой статьи стали разработки ряда украинских и зарубежных ученых. В первую очередь следует отметить работы Е.А. Граховой, В.Ю. Мельникова, А.В. Петришина, Г.Г. Пашковой, М.В. Цвика, Н.И. Хавронюка. Положения этих доктринальных работ послужили идейной базой для формирования авторской научной позиции.

Изложение основного материала. Аксиоматичным представляется то, что ни одно социально организованное общество не обходится без льготирования и создания системы правовых ограничений, что обуславливается объективными закономерностями развития общества и государства. Начальным этапом законодательной регламентации правовых льгот и ограничений, равно как и иных способов правового регулирования, является предварительная разработка и последующее принятие юридических норм, в которых закладывается смысл того или иного ограничения либо льготы. Нормы, в свою очередь, системно излагаются в нормативно-правовых актах и начинают реализовывать свое назначение, когда соответствующий акт вступает в действие. Соответственно, нормы, которые закрепляют льготы и ограничения, находят свое выражение в законодательных нормативных предписаниях, что отвечает традициям национальной правовой системы Украины [11, с. 228].

Акты системы национального законодательства Украины, положения которых регламентируют предоставление льгот и наложение правовых ограничений, различаются между собой по юридической силе, сроку действия, субъекту принятия, отраслевой принадлежности, структуре, способу формулирования нормативных предписаний и т.д. Соответственно, законодательная регламентация льгот и ограничений характеризуется многообразием характе-

ристик и особенностей. Для того чтобы выявить и структурировано изложить их, целесообразно проанализировать особенности законодательной регламентации правовых льгот и ограничений на конституционном, законодательном и подзаконном уровне.

Конституционный уровень регламентации льгот и ограничений представлен положениями Конституции Украины, которые являются базой для развития системы законодательства Украины. Соответственно, юридическая основа реализации льгот и ограничений в правовой системе Украины заложена на конституционном уровне правового регулирования. Обращаясь к анализу положений действующей редакции Конституции Украины, следует отметить, что Основной Закон содержит базовые основания предоставления льгот и ограничений участникам общественных отношений. Прежде всего, на наивысшем законодательном уровне регламентировано предоставление социальных льгот отдельным категориям граждан. Ст. 24 Основного Закона Украины содержит положения, согласно которым для улучшения социального положения пенсионерам и женщинам в порядке обеспечения защиты материнства государство гарантирует предоставление социальных льгот [1]. Кроме того, исходя из содержания ст. 53 Конституции Украины, которая гарантирует каждому право на образование, студенты и ученики пользуются льготами с целью реализации права на доступность бесплатного образования. Основной Закон Украины больше не предусматривает положений, в которых бы речь шла о льготах. Учитывая это, следует указать на то, что и иные положения Конституции Украины являются базовым правовым полем для установления льгот. Преимущественно их содержание касается социальной защиты населения. Кроме этого, многие положения Основного Закона (ст.ст. 1, 3, 8, 13, 17, 42, 43, 44, 46, 47, 92, 116) содержат правовые основания для формирования в актах поточного законодательства самых разнообразных правовых льгот. Соответственно, правовые льготы на конституционном уровне регламентируются несистемно, и их основной смысл – гарантирование реализации мер социальной защиты отдельных категорий насе-

ления. Благодаря тому, что на высшем законодательном уровне регламентированы базовые основы предоставления социальных льгот, государство подчеркивает свой социальный характер, выполняет, как отмечает А.В. Петришин, «активную роль и социальную функцию для достижения общественного компромисса» [16, с. 39].

По сравнению со льготами положения Конституции Украины более конкретизировано регламентируют статус правовых ограничений. Следует отметить, что исходя из положения Конституции Украины, целью введения института правовых ограничений является определение объема его правомочностей в рамках правового статуса. В контексте этого особенностями украинской конституционной модели регламентации правовых ограничений являются несколько обстоятельств: *во-первых, на высшем законодательном уровне указано основание применения таких ограничений* (ст. 64 Основного Закона определяет, что основанием применения правовых ограничений правового статуса человека и гражданина является введение военного или чрезвычайного положения. Кроме этого, если обратиться к содержанию статей второго раздела Конституции, которыми гарантируются права и свободы граждан и их ограничения, мы можем констатировать и иные основания: обеспечение национальной безопасности и общественного порядка, охрана здоровья населения); *во-вторых, на уровне конституционно-правового регулирования определен перечень прав, которые ограничиваться не могут ни при каких обстоятельствах и имеют абсолютный характер* (равенство перед законом, право на уважение достоинства, право на личную неприкосновенность, право на жилье и т.д.); *в-третьих, ст. 17 Конституции Украины определяет, что Вооруженные Силы Украины и иные воинские формирования не могут применяться для ограничения прав и свобод граждан*; *в-четвертых, конституционным требованием применения правовых ограничений является определение срока их действия*. Обращаясь к приведенным выше положениям, следует учитывать, что речь идет лишь об ограничении возможностей практической реализации этих прав, но не их содер-



жания. Для того чтобы ограничить их содержание, как отмечает Н.И. Хавронюк, необходимо либо получить специальное толкование конституционной нормы уполномоченным органом, либо принять специальный закон после вступления в силу конституции [14, с. 274]. Соответственно, конституционный уровень регламентации правовых ограничений предусматривает базовые основания их наложения и подчеркивает общесоциальную значимость правовых ограничений.

Законодательный уровень регламентации льгот и ограничений в Украине начал формироваться еще в начале 1990-х годов, когда закладывались основы системы национального законодательства. Следует отметить, что еще с тех времен законодатель пошел по пути разрозненного правового оформления льгот и ограничений, когда они предусматривались законодательными актами разной отраслевой принадлежности с различными предметами правового регулирования. Соответственно, для Украины, как и большинства постсоветских республик, характерным было закладывать в законодательные акты категориальный принцип их предоставления. Законодательством предусматривалось большое количество категорий получателей льгот, включающие как «традиционные» категории (инвалиды, пенсионеры, ветераны), так и госслужащих, военнослужащих, работников бюджетной сферы [12]. Аналогично на законодательном уровне были определены категории лиц, к которым могут применяться правовые ограничения. Подобное состояние дел сохранялось в течение последней четверти столетия и частично изменялось в унисон с трансформациями экономической, социально-политической, демографической ситуации в Украине.

На сегодня законами Украины предусматриваются самые разнообразные льготы для различных субъектов общественных отношений. Законами Украины определяются социальные льготы для отдельных категорий лиц, которые нуждаются в социальной помощи и государственной защите, льготы для граждан особой профессиональной принадлежности, льготы для юридических лиц-участников хозяйственных отношений и прочее.

Учитывая различную регуляторную направленность каждого конкретного закона, в любом случае льготирование направлено на улучшение правового положения конкретного субъекта. Как видится, оправданным представляется утверждение Г.Г. Пашковой о том, что законодательные нормы о льготах являются многоуровневым явлением: они представляют собой межотраслевой комплексный институт законодательства, а также не имеют четких границ локализации в рамках отрасли законодательства, то есть рассредоточены почти по всем ее структурно-правовым образованиям [15, с. 5]. Вместе с тем, если обратиться к глубинному анализу законодательной регламентации льгот, можно выделить некоторые особенности. Прежде всего, следует отметить, что *самая значительная часть социальных льгот и оснований для пользования ими гражданами Украины предусматривается актами законодательства о социальной защите*. Их существует значительное количество. К примеру, Закон Украины «О статусе и социальной защите граждан, которые пострадали вследствие Чернобыльской катастрофы» от 28.02.1991 г. № 796-ХІІ определяет не только категории лиц, в отношении которых государство использует механизм льгот и компенсаций вследствие их участия в ликвидации вредных последствий аварии на ЧАЭС, но и содержит разновидности льгот и компенсаций, которые устанавливаются для соответствующих категорий лиц, в том числе детей [2]. Также следует упомянуть Закон Украины «О защите детства» от 26.04.2001 г. № 2402-ІІІ, нормы которого не только определяют разновидности льгот для детей, но и предусматривают основные направления государственной политики персонального льготирования детей из многодетных семей, детских домов семейного типа, малообеспеченных семей и т.д. [5].

В отдельных случаях льготы для некоторых категорий граждан предусматриваются законодательными актами, регуляторное действие которых направлено на наиболее полноценное обеспечение их социального статуса в связи с профессиональной принадлежностью (государственные служащие, военнослужащие, работники правоох-

ранительных органов). В продолжение этого примечательно, что *некоторыми законодательными актами определяются особенности реализации права на льготу для лиц, которые пребывают в социально-правовых связях с субъектом, на который они рассчитаны*. Примером этого служит Закон Украины «О социальной и правовой защите военнослужащих и их семей» от 20.12.1991 г. № 2011-ХІІ [3]. Он направлен, прежде всего, на создание условий для полноценной реализации военнослужащими конституционных прав и свобод, а также предусматривает льготный порядок реализации некоторых прав иными лицами – членами их семей (право на санаторно-курортное лечение и т.д.). Следует также упомянуть о том, что *в законодательстве Украины льготы могут адресоваться и юридическим лицам с целью оптимизации их функционирования либо стимулирования проводимой ими хозяйственной деятельности и развития экономической системы Украины*. Согласно ст. 7 Закона Украины «О режиме иностранного инвестирования» от 19.03.1996 г. № 93/96-ВР предусматриваются льготный режим инвестиционной и хозяйственной деятельности для субъектов, которые реализуют инвестиционные проекты с привлечением иностранных инвестиций согласно государственным программам развития приоритетных отраслей экономики и социальной сферы [4].

Законодательная регламентация правовых ограничений, в отличие от льгот, характеризуется большей четкостью и определенностью содержания, а также исчерпывающим кругом лиц, для которых они устанавливаются. Это обусловливается самой правовой конструкцией ограничений, которая связана с фактическим уменьшением объема правомочностей конкретного субъекта. Одними из главных отличительных особенностей законодательной регламентации правовых ограничений являются: *четкая законодательная регламентация, ограниченность круга лиц, которые могут его применять и в отношении которых могут они применяться, временный характер ограничений, обязательный характер, альтернативность*. Перечисленным требованиям отвечают положения о правовых ограничениях в уголовно-процессу-



альном законодательстве Украины. Анализируя Уголовный процессуальный кодекс Украины (далее – УПК Украины) от 13.04.2012 г. № 4651-VI, можем констатировать, что их нормативное закрепление характеризуется четким определением целей применения ограничений, оснований применения, определением уполномоченного субъекта на применение ограничения, установления четких процессуальных сроков действия правового ограничения [8]. Так, правовые ограничения в виде мер пресечения, предусмотренных ст. 176 Уголовного процессуального кодекса Украины, насчитывают пять разновидностей. Законодатель разрешает уполномоченному субъекту определять целесообразность выбора каждого из них. Это указывает на их альтернативность, т.е. возможность выбора того ограничения (меры пресечения), которое в наименьшей степени оказывает негативное влияние на правовое положение личности и будет иметь для них минимальные негативные последствия [13].

Правовые ограничения могут закрепляться в законодательстве в виде юридической обязанности. К примеру, в ст. 8 Закона Украины «О государственной службе» от 10.12.2015 г. № 889-VIII закреплено положение, согласно которому каждый государственный служащий ограничен в праве на распространение информации о персональных данных лиц, которые стали ему известны в связи с выполнением профессиональных обязанностей, а также информацию, которая согласно закону не подлежит разглашению [6]. Подобное ограничение применяется только по отношению к государственным служащим, определяется временем пребывания на службе, облакается в форму юридической обязанности государственного служащего.

В ряде случаев льготы и ограничения содержатся в одном законодательном акте и адресованы одному и тому же субъекту. Ярким примером этого могут служить положения Закона Украины «О Национальной полиции» от 02.07.2015 г. № 580-VIII, которые предусматривают для полицейских льготное реабилитационное, санаторно-курортное лечение, оздоровление и отдых в медицинских реабилитационных центрах, санаториях, домах от-

дыха, пансионатах и оздоровительных учреждениях Министерства внутренних дел Украины за счет бюджетных средств [7]. Параллельно, в этом же законе содержится ряд ограничений для служащих Национальной полиции (запрет на участие в политических демонстрациях, членство в политических партиях, запрет заниматься предпринимательской деятельностью и т.д.). Законодатель выбирает такой подход для того, чтобы упредить возможные внеправовые формы использования полицейскими своего профессионального положения. Такой подход именуется «соразмерностью», что предполагает выработку пределов регуляторного действия конкретной льготы и правового ограничения.

Подзаконный уровень нормативной регламентации льгот и ограничений характеризуется многообразием таких подзаконных актов. Исходя из практики регламентации на подзаконном уровне льгот и ограничений следует, что важные аспекты их действия содержатся в актах Президента Украины, Кабинета Министров Украины, центральных органов исполнительной власти, актах министерств и ведомств, актах органов местного самоуправления. Также следует отметить, что в большинстве случаев на подзаконном уровне определяются процедурно-процессуальные аспекты реализации (применения, использования) льгот и ограничений. В качестве примера приведем Постановление Кабинета Министров Украины от 16.02.1994 г. № 94 «О порядке предоставления льгот, предусмотренных Законом Украины «О статусе ветеранов войны, гарантии их социальной защиты» [9]. Документ предусматривает процедурные аспекты оформления и реализации льгот, которые устанавливаются для ветеранов войны (определение момента времени, с которого можно пользоваться льготами, порядок подачи документов, подтверждающих право на льготы, сроки рассмотрения документов административными органами, которые уполномочены их рассматривать и т.д.). Также можно упомянуть в качестве примера положения Правил этического поведения работников аппарата Министерства внутренних дел Украины, территориальных органов, учреждений и предприятий, относящихся к сфере управ-

ления МВД, утвержденных Приказом МВД Украины № 326 от 28.04.2016 г. [10]. В упомянутом документе правовые ограничения представлены в виде специфических требований к этическому поведению служащих МВД, которые дифференцируются на несколько групп: «служение государству и обществу», «должное поведение», «добросовестность», «лояльность», «политическая нейтральность», «прозрачность и подотчетность», «добросовестность». Каждая из групп содержит несколько ограничений, которые касаются повседневной деятельности гражданина, который пребывает на службе в МВД. Согласно документу в отношении служащих МВД Украины устанавливаются ограничения на использование информации, которая стала известна в связи с выполнением служебных обязанностей. Также работникам МВД запрещено демонстрировать приверженность к отдельным физическим или юридическим лицам, политическим партиям или общественным (религиозным) организациям и т.д. Эти требования в большинстве своем вытекают из упомянутого выше Закона «О Национальной полиции». Таким образом, на подзаконном уровне нормативной регламентации льгот и ограничений в системе национального законодательства Украины конкретизируются положения законов и закрепляются процедурные аспекты реализации льгот и ограничений.

Выводы. На сегодня в системе национального законодательства льготы и правовые ограничения регламентируются как на конституционном, так и на законодательном и подзаконном уровнях нормативного изложения. Сложившаяся система юридической регламентации льгот и правовых ограничений в Украине характеризуется неоднородностью законодательной базы, которая регулирует основания предоставления льгот или наложения ограничений, а также их реализации. Многие законодательные и подзаконные акты не согласованы между собой по смыслу и определяют различные основания предоставления льгот и наложения ограничений, критерии их классификации, а также процедурные аспекты их оформления и реализации. Если льготы предусмотрены в законодательстве преимущественно для конкретной про-



фессіональної групи або для соціально незахищених слоїв населення, то обмеження в більшості випадків передбачені в рамках визначення правового статусу суб'єктів властнораспорядительних повноважень. Отже, що в силу того обставини, що інститут льгот і обмежень регламентуються більшою кількістю нормативно-правових актів різної юридичної сили і різної сфери дії, створюються передумови для підвищення рівня колізіонності національного законодавства і ускладнення наступної правоприменительної діяльності.

Список использованной литературы:

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996 р. – № 30. – Ст. 141.
2. Закон України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 28.02.1991 г. № 796-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991 р. – № 16. – Ст. 200.
3. Закон України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» від 20.12.1991 р. № 2011-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 15. – Ст. 190.
4. Закон України «Про режим іноземного інвестування» від 19.03.1996 г. № 93/96-ВР // Відомості Верховної Ради. – 2013. – № 32. – Ст. 410.
5. Закон України «Про охорону дитинства» від 26.04.2001 р. № 2402-ІІІ // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 30. – Ст. 142.
6. Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 4. – Ст. 43.
7. Закон України «Про Національну поліцію» № 580-VIII від 02.07.2015 р. // Офіційний вісник України. – 2015. – № 63. – Ст. 2075.
8. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 р. № 4651-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 9-10, № 11-12, № 13. – Ст. 88.
9. Постанова Кабінету Міністрів України «Про порядок надання пільг, передбачених Законом України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» від 16.02.1994 р. № 94 // Зібрання постанов Уряду України. – 1994 р. – № 6. – Ст. 147.
10. Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 28.04.2016 р. № 326 «Про затвердження Правил етичної поведінки працівників апарату Міністерства внутрішніх справ України, територіальних органів, закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС» // Офіційний вісник України. – 2016. – № 49. – Ст. 1764.
11. Загальна теорія держави і права: [Підручник для студентів вищих навчальних закладів] / М.В. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко, та ін.; За ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М.В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О.В. Петришина. – Х: право, 2009. – 584 с.
12. Грахова Е.А. Социальные льготы: механизм и логика предоставления. «Монетизация» льгот / Е.А. Грахова // Лаборатория экономического анализа [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://lab.obninsk.ru/public/articles.php?htmlfile=grakhova-01-1.htm>.
13. Мельников В.Ю. Пределы ограничения конституционных прав человека и гражданина / В.Ю. Мельников // Электронная версия журнала «Наука и образование: хозяйство и экономика, предпринимательство; право и управление» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.journal-nio.com/index.php?option=com_content&view=article&id=564&Itemid=92.
14. Конституція України: офіційний текст: Коментар законодавства України про права та свободи людини і громадянина. Навч. посібн. / Авт-уклад. М.І. Хавронюк. – 2-ге вид., переробл. і допов. – У. : Видавництво А.С.К., 2003. – 384 с.
15. Пашкова Г.Г. Льготы в праве социального обеспечения: автореф. дис. на соискание научн. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.05 «Трудовое право; право социального обеспечения» / Г.Г. Пашкова. – Томск., 2004. – 27 с.
16. Петришин О.В. Демократичні основи правової, соціальної державності / О.В. Петришин // Вісник Національної академії правових наук України. – 2014. – № 1(76). – С. 32–41.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Левада Елена Валерьевна – соискатель Научно-исследовательского института государственного строительства и местного самоуправления Национальной академии правовых наук Украины, младший научный сотрудник Национальной академии правовых наук Украины

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Levada Elena Valerievna – Applicant of the Research Institute of State Construction and Local Government of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine, Junior Researcher of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine

aspirant120001@ukr.net