

Чорна В. Г.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного права і процесу
Національної академії внутрішніх справ

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ОБМЕЖЕННЯ ЯК ІНСТИТУТ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

ADMINISTRATIVE LIMITATIONS AS AN INSTITUTE OF ADMINISTRATIVE LAW

У даній науковій статті наведено аргументи, які підтверджують, що адміністративно-правові обмеження є окремим інститутом адміністративного права. Викремлено його характерні риси. Визначено, що адміністративно-правові обмеження є самостійним інститутом адміністративного права, який має регулятивний характер та складається з органічного комплексу відносин, котрі виникають між суб'єктами адміністративного права з метою захисту суб'єктів від порушень їх прав шляхом встановлення чітких меж поведінки контрагента.

Ключові слова: обмеження, адміністративне право, органи публічної влади, адміністративно-правове регулювання, механізм.

В данной научной статье приведены аргументы, подтверждающие, что административно-правовые ограничения являются отдельным институтом административного права. Выделены его характерные черты. Определено, что административно-правовые ограничения являются самостоятельным институтом административного права, который имеет регулятивный характер и состоит из органического комплекса отношений, которые возникают между субъектами административного права в целях защиты субъектов от нарушений их прав путем установления четких границ поведения контрагента.

Ключевые слова: ограничения, административное право, органы публичной власти, административно-правовое регулирование, механизм.

In the given scientific articles there are given arguments that administrative-legal restrictions are a separate institute of administrative law. His characteristic features are highlighted. It is determined that administrative and legal constraints are an independent institute of administrative law which is of a regulatory nature and consists of an organic complex of relations that arise between the subjects of administrative law in order to protect the subjects from violations of their rights by establishing clear boundaries of the contractor's conduct.

Key words: restrictions, administrative law, public authorities, administrative and legal regulation, mechanism.

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 згідно з розширенням можливостей індивіда в суспільстві окрім права почали стимулюватися, а правила поведінки – набувати певних меж та рамок. Конституцією України визначено права і свободи людини і громадянина. Права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними. Однак не завжди права і свободи людини є непорушними, саме тому держава бере на себе обов'язок гарантувати непорушність конституційних прав і свобод шляхом застосування гарантій, які повинні регламентуватися правовими нормами, а реалізуватися відповідними уповноваженими суб'єктами публічної адміністрації.

Юридична природа адміністративно-правових обмежень випливає з їх особливостей. Тоді як, вважаємо, особливості адміністративно-правових обмежень полягають у тому, що вони: 1) нерозривно пов'язані зі стимулами (є протиставленням обмежень); 2) ситуативне застосування правових обмежень та правових стимулів застосовується в ході правового регулювання та впливає на його результат.

тативність; здійснюється регулювання шляхом використання методу «батога» (застосування обмежень) та «пряника» (застосування стимулів); 3) адміністративно-правові обмеження є своєрідною межею, під час порушення якої настає адміністративна відповідальність, що проявляється в застосуванні щодо них негативних наслідків; 4) стимули тісно співставляються з поняттям заборони, оскільки є, на нашу думку, найбільш наближеними змістовою до даного поняття. Заборона є наступним етапом після використання обмежень; 5) знаходять своє місце у відповідних приписах, зміст яких і вказує на необхідність їхнього застосування; 6) спричиняють виникнення нових прав та обов'язків у суб'єкта; 7) адміністративно-правові обмеження є частиною системи правових засобів, які в діалектичній єдності виступають як субстанціональні феномени і як технологічні явища процедурного наповнення.

Адміністративно-правові обмеження – це визначені нормативно-правовими актами індивідуальні (суб'єктні) заходи адміністративно-правового характеру, які спрямовані на координацію поведінки та дій суб'єкта-адресата у відповідних межах, що визначаються їх правовим статусом у системі публічного адміністрування.

Ознаками адміністративно-правових обмежень, на нашу думку, є:

1) знаходять своє вираження в обов'язках, заборонах, застосуванні відповідних заходів відповідальності, що виражені у відповідних адміністративно-правових, кримінально-правових, цивільно-правових та дисциплінарних нормах законодавства, тобто мають правообмежувальну природу;

2) є полігалузевим способом правового регулювання;

3) визначають межі, міру свободи вибору дій суб'єкта, яка починається там, де закінчується свобода вибору іншого;

4) знаходять своє вираження через захист прав і свобод від зловживань із боку іншого суб'єкта, дія якого спрямовані та посягають на гарантовані державою права і свободи;

5) суб'єктом застосування є уповноважений суб'єкт публічної адміністрації, а суб'єктом-адресатом – фізична чи юридична особа, щодо якої застосовуються відповідні обмеження;

6) не допускають виникнення правового конфлікту між суб'єктами-адресатами, суб'єктами-адресатами та уповноваженими суб'єктами, між декількома уповноваженими суб'єктами;

7) створюють мотивованість примусового підкорення волі;

8) правові обмеження стримуються правовими стимулами, а правові стимули стримуються правовими обмеженнями;

9) за допомогою правових обмежень можна притиснути індивіда до відповідної поведінки та вчинення необхідних дій;

10) метою є обмеження волі суб'єкта-адресата в прийнятті відповідних рішень;

11) спрямовані на створення позитивної правої мотивації в особи, по відношенню до якої застосовується даний засіб;

12) є запорукою утримання від соціально шкідливих дій, які створюють ті чи інші обов'язки;

13) мають обов'язкову нормативну визначеність;

14) поряд із заохоченнями, обов'язками, відповідальністю виступає гарантійним засобом, який гарантує дотримання прав і свобод контрасуб'єкта;

15) знаходить своє вираження в таких психофізичних реакціях, як: страх перед покаранням, можливість у подальшому застосування примусу, стримування від вчинення відповідних дій, погроза застосування заходів відповідальності тощо.

Адміністративно-правові обмеження слід розглядати також із точки зору їх інституціональної складової частини, тобто адміністративно-правові обмеження є правовим інститутом, який входить до галузі адміністративного права. Обґрунтуймо нашу позицію.

У правовій доктрині існують різні уявлення про правовий інститут як структурний елемент системи права. Наприклад, О.В. Бабкіна, К.Г. Волинка розкривають поняття «правовий інститут» як порівняно невелику, стійку групу правових норм, що регулюють певний різновид суспільних відносин у межах галузі або підгалузі права [1, с. 135–141].

В.В. Копейчиков під правовим інститутом пропонує розуміти угруппування норм права певної галузі чи підгалузі, що регулює конкретний вид чи сторону однорідних суспільних відносин [2, с. 171]. Схожу точку зору відстоює і В.С. Нерсесянц [3, с. 430; 4, с. 389].

Найбільш широко досліджує зміст даного поняття професор С.С. Алєксеєв. На його погляд, правовий інститут – це законодавчо відокремлений комплекс юридичних норм, який забезпечує цілісне регулювання даного різновиду відносин або його сторони. Ознаками правового інституту є: однорідність фактичного змісту; юридична єдність (комплексність) норм; законодавча відособленість [5, с. 140].

Єдність розуміння поняття правового інституту полягає в тому, що кожний правовий інститут регулює суворо визначений різновид суспільних відносин, що охоплюються даною галуззю чи підгалуззю. Адміністративно-правові обмеження регулюються окремими нормами права, причому залежно від сфери застосування дані обмеження урегульовують різні групи суспільних відносин, що виникають у зв'язку з необхідністю встановлення відповідних меж поведінки суб'єкта адміністративного права, а також захисту суб'єкта від зловживання волею іншого по відношенню до останнього. Водночас слід акцентувати увагу на тому, що не втрачається ознака однорідності фактичного змісту.

Також слід відмітити, що адміністративно-правові обмеження застосуються з урахуванням принципів верховенства права, законності, свободи, моральності, гуманізму, нормативної визначеності тощо. Юридична єдність інституту полягає в тому, що норми, які його утворюють, виступають як єдиний комплекс, цілісна система, котру утворюють закони України: Конституція України, «Про запобігання корупції», «Про державну службу», «Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції в підприємницькій діяльності», «Про громадські об'єднання» тощо.

Можна виділити такі групи норм, які можуть бути включені до інституту адміністративно-правових обмежень: 1) норми, що забезпечують дотримання принципів законності, верховенства права, справедливості, пропорційності тощо під час застосування певного виду адміністративного-правового обмеження; 2) норми, що регламентують порядок застосування певних обмежень до того чи іншого суб'єкта адміністративного права у зв'язку з виконуваною ним роботою, соціальним статусом, вступом у певні правовідносини; 3) норми, що закріплюють підстави застосування певного виду обмежень; 4) норми, що визначають підстави та порядок притягнення до юридичної відповідальності у випадку порушення встановлених законом адміністративно-правових обмежень; 5) норми, що визначають права і обов'язки суб'єкта, до якого застосовуються певні адміністративно-правові обмеження.

Тобто інститут адміністративно-правових обмежень формують норми, які регулюють неоднорідні та відносно самостійні суспільні відносини. Але за

своїм змістом, як уже зазначалось вище, ці відносини є спорідненими, адже спрямовані на реалізацію відповідних завдань та функцій, що проявляються у формі встановлення меж поведінки суб'єкта залежно від об'єктивних ознак.

Таким чином, ці відносини об'єднуються їх спільним призначенням – метою їхнього функціонування та застосування. Окрім слід звернути увагу на те, що відносини, що виникають у зв'язку із застосуванням адміністративно-правових обмежень, регулюються не тільки нормами адміністративного права, а й інших галузей, зокрема цивільного, трудового, кримінального права тощо. Функціонування цих норм у межах інституту зумовлено специфікою сфери, яку вони урегульовують. Як вказував професор Ф.М. Раянов, специфіку тієї чи іншої сфери суспільного життя можна розглядати як об'єктивний, системоутворюючий фактор правових спільностей [6, с. 12].

Вищевикладене дає можливість стверджувати, що даний інститут має комплексний, системний характер, що проявляється, по-перше, в наявності комплексу норм, які регулюють неоднорідні та відносно самостійні суспільні відносини; по-друге, цей комплекс складається не тільки з адміністративних норм, а і норм інших галузей права, що відображають специфіку адміністративно-правових обмежень.

Інститут адміністративно-правових обмежень є цілісним та системним утворенням, йому притаманна, по перше, відкритість як ознака будь-якої системи, що розвивається. Відкритість системи означає, що її структурні елементи взаємодіють не лише між собою, а й з іншими зовнішніми системами правового і неправового характеру шляхом інформаційного обміну. Правовий інститут як система може не тільки поповнюватись нормами, прийняття яких повинно сприяти більш чіткому регулюванню зазначених відносин, а й «запозичувати» норми інших інститутів та галузей права. Що стосується поняття цілісності, то воно відноситься не стільки до самої системи, скільки до способу її дослідження. У цьому сенсі вона є вираженням особливого опису системи в цілому, відмінного від опису її елементів.

Як і для кожної цілісної системи, для інституту адміністративно-правових обмежень характерна така ознака, як інтегрованість. Саме інтегрованість забезпечує стійкий взаємозв'язок між різними елементами цього інституту як складовими частинами комплексності та об'єднує їх в єдине ціле. Іншими словами, інтегрованість характерна для всіх комплексних утворень, які складають цілісну систему, тобто для всіх правових інститутів. Та, безумовно, комплексність та інтегрованість є атрибутивними ознаками, що виокремлюють інститут адміністративно-правових обмежень. Організованість забезпечує об'єднання окремих елементів інституту в єдине ціле не механічно, не випадково, а органічно, на підставі суворо визначених зв'язків.

Наступною ознакою інституту адміністративно-правових обмежень є багаторівневість суспільних відносин, що виникають у зв'язку із застосуванням адміністративно-правових обмежень. Вона проявляється в структурі даного інституту. На горизонтальному рівні інститут складається із субінститутів та сукупності відповідних норм, які не увійшли до їх складу. Вертикальна структура враховує різну юридичну силу правових норм, тобто вони знаходяться між собою у відносинах ієрархії [7, с. 180]. Структура системи може характеризуватися як по «горизонталі» (коли маються на увазі зв'язки між однотиповими, однопорядковими компонентами системи, наприклад, обмеження, що пов'язані з прийняттям на державну службу, обмеження, що пов'язані з перевуванням на публічній службі, обмеження, що виникають у зв'язку з пересуванням по території України тощо), так і по «вертикальні»: суб'єкти публічної адміністрації уповноважені застосовувати (приводити в дію) адміністративно-правові обмеження, таким чином встановлюючи та визначаючи межі та норми поведінки суб'єктів.

Ще однією ознакою, яка дає можливість виокремити адміністративно-правові обмеження як інститут адміністративного права, є наявність понятійно-категоріального апарату. Наприклад, посадова особа, службова особа, політична посада, суб'єкт застосування, адміністративно-правового обмеження, межі поведінки, суб'єкт дотримання адміністративно-правового обмеження, суб'єкт використання адміністративно-правового обмеження тощо.

Також можна відзначити, що норми інституту права набувають своєрідного офіційного способу закріплення в певних окремих законах, главах, книзах, розділах, статтях. Так, наприклад, особливості та порядок застосування адміністративно-правових обмежень в адміністративному праві визначено в ст.ст. 22-27 Закону України «Про запобігання корупції», ст.ст. 32, 84 Закону України «Про державну службу», ст.ст. 12-13 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» тощо.

Залежно від виконуваної ролі та характеру інститут адміністративно-правових обмежень можна віднести до регуляторного інституту. Адже адміністративно-правові обмеження використовуються як ефективний і дієвий інструмент, який застосовує публічна адміністрація з метою здійснення адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у сфері адміністративного права.

Отже, підводячи висновок викладеному, вважаємо, що **адміністративно-правові обмеження є самостійним інститутом адміністративного права, який має регулятивний характер та складається з органічного комплексу відносин, котрі виникають між суб'єктами адміністративного права з метою захисту суб'єктів від порушень їх прав шляхом встановлення чітких меж поведінки контрагента.**

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бабкіна О.В., Волинка К.Г. Теорія держави і права у схемах і визначеннях. К.: МАУП, 2004. 144 с.
2. Загальна теорія держави і права / За ред. В.В. Копейчикова. К.: Юрінком, 1997.
3. Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства. М.: Норма: Инфра М., 2010. 430 с.
4. Енгібарян Р.В., Краснов Ю.К. Теория государства и права. 2-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2010.
5. Алексеев С.С. Проблемы теории права. Основные вопросы общей теории социалистического права. Курс лекций в 2-х томах. Т. 1. Свердловск: Свердловский юридический институт, 1972. С. 139–140.
6. Рајнов Ф.М. Предмет и система сельскохозяйственного права. Уфа: Издательство Башкирского университета, 1980. 340 с.
7. Гафурова О.В. Теоретико-правові підходи до визначення інституту соціального розвитку села. Часопис Київського університету права. 2012. № 2. С. 277–281.