УДК 342.7

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

ЮРИДИЧНА ПРИРОДА, ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ОБМЕЖЕНЬ

Анотація. У статті досліджено юридичну природу адміністративно-правових обмежень. Визначено поняття та особливості адміністративно-правових обмежень. Визначено місце адміністративно-правових обмежень в адміністративному праві.

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

Постановка проблеми. Із розвитком економічних, соціальних, культурних, міжнародних, ринкових відносин формуванням організаційної структури управління в державі, виникненням норм права, які декларують правила поведінки та 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 повинні не зачіпати права інших. Реалізація зазначених меж можлива за допомогою запровадження певних обмежень, які повинні регламентуватися нормами права.

Метою статті є розкриття юридичної природи, поняття та змісту адміністративно-правових обмежень.

Стан дослідження. Окремі питання адміністративно-правових обмежень були предметом наукових досліджень Т.О. Вовк, О.Ф. Скакун, О.В. Кузьменко, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, В.М. Бевзенко, Р.С. Мельника, Х.П. Ярмакі та інших.

Виклад основного матеріалу дослідження. Великий юридичний енциклопедичний словник визначає «обмеження» як визначене в законах та інших нормативних актах із рішень державних органів рамки, межі, за які не повинна виходити діяльність суб'єктів [1, с. 391].

Визначаючи зміст поняття обмеження, А.В. Тарасов говорить про існування двох основних смислових граней, що входять у зміст цього поняття. По-перше, обмеження є винятком із загальної сукупності прав і свобод людини належать йому деяких прав. Такий виняток, тобто кількісне зменшення існуючих прав і свобод людини, відбувається через різні об'єктивні чи суб'єктивні обставини, що мають, як правило, політичний характер, наприклад, під час уведення режиму надзвичайного або воєнного стану. По-друге, обмеження є звуженням обсягу і (або) змісту конкретних прав і свобод шляхом установлення просторових меж, тимчасових рамок, кола осіб або певних варіантів поведінки індивідів.

Отже, у загальному розумінні під *обмеженням* пропонуємо розуміти *вплив правових засобів на поведінку суб'єкта відповідно до правових норм.*

Таким чином, вважаємо, що особливостями поняття обмеження є такі:

1) визначає межі дозволеної поведінки суб'єкта;

2) лише на підставі чіткої правової регламентації, що знаходить своє вираження у відповідних нормативно-правових актах;

3) не має визначеної сфери застосування, тобто є полі галузевим поняттям;

4) суб'єктом-застосуванням є уповноважений орган публічної влади;

5) суб'єктом-адресатом є відповідна фізична чи юридична особа поведінку та діяльність якої необхідно спрямувати (направити) у чітко визначені правові межі.

Розкриваючи природу правових обмежень, варто зазначити, що держава, встановлюючи межі можливої поведінки людей, неминуче обмежує незалежність, установлюючи юридично закріплену можливість і межі здійснення свободи кожного. Головною ознакою правових обмежень є те, що вони завжди встановлюють межу свободи індивіда, визначають його поведінку в соціумі, а також установлюють допустимі межі втручання держави в життєдіяльність громадян.

Як слушно вказує М.І. Матузов, «за відведені межі суб'єкт виходити не може, оскільки він ризикує зачепити чужі інтереси, також забезпечені законом» [2, с. 28]. О.В. Малько підкреслює, що правові обмеження ставлять дії індивідів у певні межі, звужують їх можливості до юридично і соціально необхідного стану [3, с. 4]. Під правовими обмеженнями науковець пропонує розуміти правове стримування протизаконного діяння, що створює умови для задоволення інтересів контрсуб'єкта і громадських інтересів в охороні та захисті; це встановлені в праві кордони, в межах яких особа повинна діяти, це виняток визначених можливостей у діяльності [4, с. 230]. Правові обмеження покликані стримувати від протиправного задоволення власних інтересів, яке може бути вигідно для особистості, але не вигідно, а навіть шкідливо для інших громадян, суспільства в цілому [4, с. 232].

Т.О. Коломоєць, досліджуючи теорію адміністративного примусу, зазначає, що всі правові обмеження:

- по-перше, є зовнішнім фактором, який впливає на інтерес суб'єктів правовідносин, в їх основі лежить взаємодія зовнішніх юридичних умов, що стримують, лімітують, й внутрішньої структури особи;
- по-друге, це не будь-який, а інформаційно-цілеспрямований вплив, що передбачає свідому зміну поведінки суб'єктів у юридичній сфері. Саме тому слід погодитися із О.В. Малько, що розуміння обмеження у праві й обмеження у буденному житті слід розмежовувати, оскільки останнє – це будь-який фактор, що перешкоджає, а у першому – це лише такі стримуючі засоби, які запроваджуються у праві з метою упорядкування суспільних відносин і які мають перспективний характер [5, с. 90]. При цьому не варто ставити знак рівняння між пра-

вовими обмеженнями і так званими фактичними обмеженнями тих чи інших дій, у вигляді яких можуть виступати фінансові, економічні та інші засоби;

- по-третє, на інформаційно-психологічному рівні правові обмеження є лише негативним засобом (заборона, заходи покарання, обов'язки) і не включають засоби позитивні. Вони мають усі ознаки примусових засобів: застосовуються всупереч бажанням і волевиявленням особи, можуть бути доповнені силою [6]. Вони відіграють подвійну роль: негативну щодо власних інтересів суб'єкта і позитивну – у правовому регулюванні поведінки, бо спрямовані на забезпечення соціально-корисних інтересів суб'єктів, суспільства в цілому.

- по-четверте, правовими обмеженнями в інформаційно-психологічному розумінні слід вважати конкретні (первинні) заходи (заборони, обов'язки, стягнення), а не юридичні норми, інститути, в які конкретні засоби втілюються й які завдяки цьому поповнюються правообмежуючим змістом.

Отже, як бачимо, правові обмеження (обмеження у праві) – це правові стримування протизаконного діяння (можна додати і надзвичайних ситуацій), які створюють умови для задоволення інтересів суспільства в охороні та захисті; це визначені у праві межі, в яких суб'єкти повинні діяти; винятки певних можливостей у діяннях осіб. Формою прояву правових обмежень є державно-правовий примус, бо він повністю увібрав у себе всі ознаки першого й (залежно від сфери реалізації) конкретизує набуті ознаки [6].

Утім уважаємо, що правові обмеження – це не завжди протиправні дії. Правові обмеження можуть полягати і в утриманні від вчинення певних дій, і в добровільному на власний розсуд обмеженні своїх прав. Так, наприклад, Закони України «Про запобігання корупції» та «Про державну службу» містять перелік таких адміністративно-правових обмежень. Також слід зазначити, що здебільшого правові обмеження є чітко регламентованими, що полягає в наявності певної норми права, яка встановлює це обмеження.

А.М. Денисова пропонує під правовими обмеженнями розуміти закріплені у праві утримання суб'єкта правовідносин від протиправного діяння, метою якого є задоволення інтересів контрсуб'єкта та суспільних інтересів в охороні та захисті в цілому. Правові обмеження виступають установленими у праві межами, в яких повинні діяти суб'єкти, не порушуючи законні права інших суб'єктів, тобто вони унеможливлюють певні діяння окремих осіб з метою задоволення інтересів суспільства [7, с. 52].

Правові обмеження як вид стимулювання, на нашу думку, можна розглядати лише в розрізі дотримання встановлених норм. Тобто, суб'єкт самостійно, усвідомлено дотримується встановлених правовими нормами правових обмежень і відповідно не порушує їх, що унеможливлює настання юридичної відповідальності.

На противагу цій точці зору, І. Д. Ягофорова відстоює позицію, що поняття правові обмеження слід розглядати у двох значеннях: по-перше, як повну заборону певного права (свободи), що зумовлена різними об'єктивними та суб'єктивними обставинами; по-друге, як зменшення варіантів можливої, дозволеної поведінки (в межах конкретного права або свободи) шляхом установлення компетентним суб'єктом різних меж (тимчасових, просторових, суб'єктивних) такої поведінки [8, с. 59].

Таким чином, обмеження є загальною правовою категорією, тоді як *правові обмеження це конкретизовані способи впливу на поведінку індивіда чи групи осіб, які реалізуються на підставі правових норм органами влади з метою захисту прав та інтересів суб'єктів.*

Науковці адміністративісти дещо по-іншому підходять до визначення адміністративно-правових обмежень із різних точок зору, при цьому основою їх підходів є сфера застосування, особливості суб'єктів, щодо яких застосовуються такі обмеження.

Так, А.В. Басов зазначає, що в загальному вигляді сутність поняття «адміністративно-правові обмеження» пов'язані з: 1) застосуванням кримінального покарання; 2) забезпеченням санітарно-епідеміологічного благополуччя населення; 3) забезпеченням карантинних заходів; 4) реалізацією майнових прав (сервітути, іпотеки, оренда, арешт майна тощо); 5) професійною діяльністю відповідного суб'єкта; 6) запровадженням надзвичайного адміністративно-правового режиму; 7) визначенням обмеження життєдіяльності [9].

Таким чином, автор акцентує увагу на тому, що обмеження існують в кримінальному, адміністративному, цивільному, конституційному та інших галузях права.

Також А.В. Басов визначає адміністративно-правові обмеження юридичними та фактичними наслідками діяльності уповноважених органів державної влади, що заснована на законі та направлена на досягнення відповідних цілей, у результаті якої зменшуються варіанти дозволеної нормами права поведінки фізичних та юридичних осіб шляхом установлення різних меж такої поведінки, що обов'язково мають тимчасовий, просторовий та суб'єктивний характер [9].

На нашу думку, ця правова конструкція повністю визначає зміст поняття «адміністративно-правові обмеження», адже, по-перше, визначено суб'єкт застосування – орган державної влади; передбачається визначення певних меж; по-друге, застосовуються як до фізичних, так і до юридичних осіб; по-третє, визначено такі ознаки: тимчасовість, просторовість, суб'єкт-адресат.

А.П. Корєнєв звертає увагу на правових обмеженнях, які мають місце в структурі адміністративно-правової норми. Так, адміністративіст зазначає, що диспозиція в адміністративно-правових нормах викладається переважно як права, правомочності, дозволи або у вигляді розпоряджень, обов'язків, а також заборони та обмежень [10, с. 47].

Адміністративно-правові обмеження в пересуванні та виборі місця проживання допускаються, коли це необхідно для забезпечення державної безпеки.

В концептуальному значенні однорідним вважаємо, є науковий підхід щодо визначення обмежень Ф.Н. Фаткулінна та адміністративстів А.Т. Комзюка, В.М. Бевзенко, Р.С. Мельника, які вказують на міру адміністративно-правового обмеження та визначають суворе обмеження через заборону: «заборона – це закріплений у нормі права спосіб, що встановлює суворе обмеження (недопущення) щодо здійснення чи нездійснення певної поведінки суб'єкта правовідносин; це категорична вказівка щодо необхідності утриматись від певного виду поведінки або бездіяльності; це категорична вказівка, яка виключає певну дію чи бездіяльність» [11, с. 85].

С.Г. Стеценко в підручнику «Адміністративне право» дає визначення «обмеженням державних службовців» та визначає їх як установлені чинним законодавством певні обмеження (заборони), пов'язані з прийняттям, просуванням та припиненням державної служби, які мінімізують можливість учинення корупційних діянь та інших правопорушень [12, с. 146].

А.В. Басов виділяє такі ознаки адміністративно-правових обмежень: 1) є певними юридичними та фактичними наслідками у вигляді «незручних» умов для здійснення правових інтересів відповідних суб'єктів (фізичних та юридичних осіб), права і свободи яких обмежуються за одночасного задоволення «правових інтересів» суб'єкта владних повноважень, що запровадив ці обмеження, або інтересів третьої сторони, що зацікавлена у запровадженні таких обмежень; 2) завжди є зменшенням «вільної» (тобто дозволеної нормами права) поведінки (дій); 3) обмеження, що запроваджуються у зв'язку з виникненням надзвичайних ситуацій, завжди мають установлені нормами права (законом) межі їх реалізації; 4) правомірне обмеження в умовах виникнення надзвичайних ситуацій установлюється лише відповідним уповноваженим суб'єктом із дотриманням процедури, що визначена в нормативно-правових актах (законах); 5) обмеження, що застосовується в умовах виникнення надзвичайних ситуацій, завжди пов'язане з розширенням компетенції органів державної влади, що відповідальні за ліквідацію негативних наслідків надзвичайної ситуації. Водночас А.В. Басов виділяє ознаки адміністративно-правових обмежень, що виникають у зв'язку з уведенням воєнного стану чи надзвичайних ситуацій, що є предметом наукових досліджень науковця.

К.К. Гасанов і А.В. Стремоухов виділяють чотири суттєві ознаки, які характеризують адміністративно-правові обмеження:

1) несприятливі умови (загроза або позбавлення певних цінностей) для здійснення власних інтересів суб'єктів, спрямованих на їх стримування і одночасно на задоволення суспільних інтересів в охороні та захисті;

2) негативний характер, тобто використання переважно примусових, силових засобів;

3) зменшення обсягу можливостей, свободи, що здійснюється за допомогою обов'язків, заборон, заходів захисту, покарань і т.д., які зводять різноманітність у поведінці суб'єкта до певного, «граничного» стану;

4) спрямованість на охорону суспільних відносин, індивідуальної і колективної волі» [13, с. 173].

А.М. Денисова до ознак, які характеризують адміністративно-правові обмеження, відносить такі: 1) вони пов'язані з негативними умовами здійснення власних інтересів суб'єкта через спрямування їх на утримання та одночасно на задоволення інтересів протилежної сторони та суспільних інтересів у їх охороні та захисті; 2) повідомляють про зменшення обсягу можливостей, свободи, а отже, і прав особистості, які досягаються за допомогою обов'язків, заборон, покарань і т.д.; 3) є негативною правовою мотивацією; 5) їх основним призначенням є зменшення негативної активності суб'єкта у сфері права; 6) націлені на захист суспільних інтересів, оскільки виконують функцію охорони суспільних відносин в цілому [14, с. 639–640].

Однією з ознак адміністративно-правових обмежень М.Г. Маковецька називає превентивний характер цих обмежень, а також указує на те, що адміністративно-правові обмеження застерігають від можливих несприятливих наслідків як суб'єктів, щодо яких діють обмеження [15, с. 235].

При цьому не можна не погодитися зі справедливим зауваженням К.І. Руднєвої про те, що об'єктом того несприятливого впливу, на який направлено правове обмеження «... може бути не тільки захист спільних інтересів або інтересів контрсуб'єкта, а й захист інтересів самих суб'єктів таких обмежень» [16, с. 128].

Розглядаючи юридичну природу адміністративно-правових обмежень, слід зазначити, що вони можуть застосовуватися не лише з метою визначення меж прав і свобод фізичних та юридичних осіб, але й стосовно інших суб'єктів – органів публічної адміністрації через застосування до посадових та службових осіб відповідних адміністративно-правових обмежень, тоді як зазначені суб'єкти діють в інтересах і від імені держави та її публічних органів.

Отже, підсумовуючи вищевикладене, вважаємо, що ***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 відповідні межі, що визначаються правовим статусом у системі публічного адміністрування.*

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

1) знаходять своє вираження у обов'язках, заборонах, застосуванні відповідних заходів відповідальності, що виражені у відповідних адміністративно-правових, кримінально-правових, цивільно-правових та дисциплінарних нормах законодавства, тобто має 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; 3) знаходять своє вираження через захист прав і свобод від зловживань із боку іншого суб'єкта, дії якого направлені та посягають на гарантовані державою права і свободи; 4) суб'єктом застосування є уповноважений суб'єкт публічної адміністрації, а суб'єктом-адресатом – фізична чи юридична особа, щодо якої застосовуються відповідні обмеження; 5) не допускають виникненню правового конфлікту між суб'єктами-адресатами, суб'єктами-адресатами та уповноваженими суб'єктами, між декількома уповноваженими суб'єктами; 6) створюють мотивованість примусового підкорення волі; 7) правові обмеження стримуються правовими стимулами, а правові стимули стримуються правовими обмеженнями; 8) за допомогою правових обмежень можна примусити індивіда до відповідної поведінки та вчинення необхідних дій; 9) ціллю є обмеження волі суб'єкта-адресата в прийнятті відповідних рішень; 10) спрямований на створення позитивної правової мотивації у особи, стосовно якої застосовується цей засіб; 11) має обов'язкову нормативну визначеність.

Висновки. Отже, досліджуючи юридичну природу адміністративно-правових обмежень та узагальнюючи вищевикладене, можемо констатувати таке.

Юридична природа адміністративно-правових обмежень випливає з їх особливостей. Тоді як уважаємо, що особливості адміністративно-правових обмежень полягають у тому, що вони: 1) нерозривно пов'язані із стимулами (є протиставленням обмежень); 2) ситуативне застосування правових обмежень та правових стимулів застосовується під час правового регулювання та впливає на його результативність, за якого здійснюється регулювання шляхом використання методу «батога» (застосування обмежень) та «пряника» (застосування стимулів); 3) адміністративно-правові обмеження є своєрідною межею, порушуючи яку наступає адміністративна відповідальність, що проявляється в застосуванні щодо них негативних наслідків; 4) поряд із стимулами тісно співставляється з поняттям заборона, оскільки є, на нашу думку, найбільш наближеними змістовно до цього поняття. Заборона є наступним етапом після

використання обмежень; 5) знаходять своє місце у відповідних приписах, зміст яких і вказує на необхідність 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 субстанціональними феноменами і як технологічними явищами процедурного наповнення.

Література:

1. Барихин А.Б. Большой юридический энциклопедический словарь. Москва: Книжный мир, 2003. 720 с.
2. Матузов Н.И. О категориях «субъективное право» и «юридическая обязанность» в свете современного правового развития // Личность и власть (конституционные вопросы). Межвузовский сборник научных работ. Ростов-на-Дону; Саратов, 1995.
3. Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве (теоретико-информационный аспект): автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Саратов, 1995.
4. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. Москва: Юристъ, 2004. 245 с.
5. Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: Юристъ, 2003. 250с.
6. Коломоєць Т.О. Адміністративний примус у публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації: дис. ... докт. юрид. наук спеціальність 12.00.07 «теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право». Запоріжжя: Запорізький державний університет, 2005. 455 с.
7. Денисова А.М. Правові обмеження: поняття, види, функції. Часопис Київського університету права НАН України. Київ, 2011. № 2. С. 51–55.
8. Ягофорова И.Д. Право как мера ограничения свободы: дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.01 «Теория и история государства и права; история правовых учений». Екатеринбург, 2004. 206 с.
9. Басов А.В. Поняття «обмеження» як юридична категорія : теоретичний аспект // Адміністративне право і процес : науково-практичний журнал заснований Київським національним університетом імені Тараса Шевченка. URL. http://applaw.knu.ua/index.php/holovna/item/62-ponyattya-obmezhennya-yak-yurydychna-katehoriya-teoretychnyy-aspekt-basov-a-v
10. Коренев А.П. Административное право России. Учебник. В 3-х частях. Часть I. Москва: Изд-во «Щит-М», 1999. 280 с.
11. Комзюк А.Т., Бевзенко В.М., Мельник Р.С. Адміністративний процес України: Навчальний посібник. Київ: Прецедент, 2007. 599 с.
12. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навч. пос. Київ: Атіка, 2007. 624 с.
13. Гасанов К.К., Стремоухов А.В. Абсолютные права человека и ограничения прав. Правоведение. 2004. № 1. 173 с. URL. http://www.km.ru/referats/70BB5D671BF04385B498C478B2228C2D
14. Теория государства и права. Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. Москва, 1997. 672 с.
15. Маковецкая М.Г. Понятие правовых ограничений прав и свобод человека // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского, 2012. № 6 (1). С. 233–237.
16. Руднева К.И. Правовое регулирование передвижения населения на территории Российской Федерации и реализация права свободного передвижения: дисс ... канд. юрид. наук.: спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право». Москва, 2002. 26 с.

Черная В. Г. Юридическая природа, понятие и признаки административно-правовых ограничений

Аннотация. В статье исследована юридическая природа административно-правовых ограничений. Определено понятие и особенности административно-правовых ограничений. Определено место административно-правовых ограничений в административном праве.

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

Chorna V. Legal nature, notions and signs of administrative and legal constraints

Summary. In this scientific article the legal nature of administrative and legal constraints is investigated. The concept and features of administrative and legal constraints are defined. The place of administrative and legal restrictions in administrative law is determined.

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