

**Чорна В.Г.**

Національна академія внутрішніх справ

## ЩОДО ПИТАННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ ВИЗНАЧЕНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ОБМЕЖЕНЬ

*У статті автором здійснено аналіз понять інститут адміністративного права. Висвітлено правові позиції науковців щодо характеристик певного правового явища, що може бути віднесеним до інституту права. Визначено похідні характеристики цих понять. Розкрито зміст характеристик адміністративно-правових обмежень, які дозволяють стверджувати про інституційну визначеність. Виокремлено обов'язкові та факультативні елементи, які дають підстави стверджувати про наявність відокремленого адміністративно-правового інституту.*

**Ключові слова:** обмеження, правові обмеження, адміністративно-правові обмеження, періодизація, заборона.

**Постановка проблеми.** Трансформаційні перетворення, які мають місце сьогодні в Україні, відіграють важливу роль у визначенні векторів формування та реалізації державної політики, визначенні порядку діяльності суб'єктів адміністративного права, правовому становищі громадян України, іноземців та осіб без громадянства, а також захисті прав, свобод та законних інтересів. У процесах поступового переосмислення ідейних цінностей і правових положень, реформування і трансформування юридичних категорій важливе місце посіли інститути адміністративного права, тобто групи норм адміністративного права, які регулюють взаємопов'язані тісно однорідні суспільні відносини, наприклад, інститут публічної служби, інститут адміністративної відповідальності, інститут адміністративно-правового статусу особи, компетенційний інститут суб'єктів публічної адміністрації, інститут адміністративно-правових обмежень та ін.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання правових обмежень людини і громадянина свого часу були предметом досліджень П.П. Андрушко, Ю.В. Градової, Я.А. Колінко, С.О. Кузніченка, М.І. Матузова, О.В. Малько, П.М. Рабіновича, О.А. Савченко, М.В. Савчина, М.Ф. Селівона, М.І. Хавронюка.

**Постановка завдання.** Метою статті є наведення аргументів щодо визначення адміністративно-правових обмежень як окремого інституту адміністративного права.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Дослідження ролі кожного з інститутів адміні-

стративного права у зміцненні демократичних пріоритетів державотворення набуває розуміння того, що адміністративне право, на відміну від інших фундаментальних галузей права, зокрема конституційного, кримінального, цивільного, трудового, а також процесуальних аналогів, не може розвиватись як моноцентрична галузь. Саме тому слід говорити про поліструктурний характер адміністративного права. Наявність у системі адміністративного права різних інститутів дає можливість вести мову про масштаби та всеохоплюваність адміністративного права. Водночас слід зазначити, що кожен інститут адміністративного права містить у собі адміністративно-правові обмеження, які (завдяки своїм властивостям) стосуються різних груп суспільних відносин.

Зважаючи на зазначене, виникає потреба з'ясування відповідності ознак адміністративно-правових обмежень характеристикам, які дозволяють стверджувати, що адміністративно-правові обмеження є інститутом адміністративного права.

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].

Одним із перших дослідників поняття правового інституту та його сутності був С.С. Алексєєв, який пропонує під правовим інститутом розуміти законодавчо відокремлений комплекс юридичних

норм, який забезпечує цілісне регулювання цього різновиду відносин і вказує на три ознаки, що йому властиві: а) однорідність фактичного змісту, яка полягає в регулюванні строго визначеного різновиду суспільних відносин; б) юридична єдність (комплексність) норм (головна ознака). Вона свідчить про те, що норми, які утворюють інститут, виступають єдиним комплексом у сукупності з іншими інститутами, що складають нормативний механізм галузі; в) законодавча відокремленість. Науковець зазначає, що у суміжних галузях правового регулювання можуть виникати змішані правові інститути. Особливістю є наявність деяких елементів методу правового регулювання іншої (суміжної з основною) галузі права. У цілому, як продовжує далі С.С. Алексєєв, юридичний зміст змішаного інституту є однорідним, тому він входить у визначену галузь права. Але в його зміст проникли елементи методу, властиві іншій галузі права [2, с. 139–141]. На нашу думку, є не зовсім зрозумілим зміст виокремленого автором компонента інституту як однорідність фактичного змісту. У розумінні цього складника логічним убагащується вести мову про предмет правового регулювання. Також виникає питання, що автор вкладає в зміст «юридична відокремленість»? Мабуть, це наявність окремого нормативно-правового акту, яким визначено інститут чи наявність окремих розділів, глав в нормативно-правовому акті. Таким чином, науковець до характерних ознак, які дозволяють вести мову про відокремленість правового явища як окремого самостійного інституту права, відносить такі: предмет правового регулювання, норми права, які урегульовують ці групи суспільних відносин, а також законодавчу відокремленість.

М.В. Цвік пише, що інститут права – це група взаємопов'язаних юридичних норм, що регулюють окремий вид суспільних відносин і є елементом системи права. Інститут права здійснює комплексний вплив на поведінку фізичних та юридичних осіб у різних сферах суспільного життя. Як і право в цілому, інститут права формується об'єктивно. Однією з основних ознак інституту права є тривалість його існування. За певних умов стабільний інститут права може оформитися у підгалузь або галузь права, як це сталося з авторським, винахідницьким правом, правом соціального захисту тощо [3, с. 701–702].

Ознака тривалості, на нашу думку, характерна і для окремих підгалузей адміністративного права, зокрема адміністративно-деліктного права, адміністративно-процесуального права та

ін. Однак тривалість існування інституту не може бути обов'язковою ознакою, яка дає можливість вести мову про виокремлення явища в окремий інститут, підгалузь чи галузь. У цьому разі за аналогією варто вести мову про такі ознаки, як масштабність, ціленаправленість та унормованість.

На думку С.А. Комарова, правовий інститут – основний елемент галузі права, первинний самостійний структурний підрозділ галузі, де правові норми групуються за юридичним змістом. Юридичні норми утворюють галузь не безпосередньо, а через правові інститути. Правовий інститут – це частина галузі права, що регулює самостійний вид однорідних суспільних відносин [4, с. 235]. Як нами було зазначено, наявність системи правових інститутів складають галузь права.

В.К. Колпаков зазначає, що в «чистому» вигляді правові інститути свого специфічного методу не мають і використовують метод своєї галузі права, а суміжним притаманні метод генетичний, тобто метод галузі, до якої він належить, і вкраплення методу суміжної галузі права [6].

Щодо адміністративно-правових інститутів зазначене зумовило: а) необхідність перегляду ролі, значення та місця в адміністративно-правовому просторі; б) спонукало до більш глибокого теоретичного дослідження природи, змісту, взаємозв'язків з інститутами інших галузей права; в) необхідність визначення структурних компонентів, складу цих компонентів, форм систематизації відповідних сегментів законодавства.

На підставі вищевикладеного вважаємо, що підставою виокремлення правового явища в окремий правовий інститут є системоутворювальна сукупність його обов'язкових та додаткових елементів.

На нашу думку, до обов'язкових елементів, які дають підстави стверджувати про наявність відокремленого правового інституту, є: а) норми права; б) предмет регулювання, який є системним складником предмета галузі права; в) інститут права не має свого специфічного методу правового регулювання. Він користується тим методом, який притаманний відповідній галузі права, тут ідеться про методи адміністративного права; г) наявність таких ознак, як інтегрованість, постійність, міжсферність.

До додаткових відносимо такі: 1) наявність суб'єктів; 2) об'єкти інституту права; 3) зміст відносин; 4) принципи адміністративно-правових обмежень; 5) наявність динамічних факторів; б) понятійно-категоріальний апарат.

Таким чином, для того, щоб стверджувати, що адміністративно-правові обмеження є окре-

ним інститутом адміністративного права, нам необхідно визначити зміст основних компонентів цього правового поняття: предмета правового регулювання, нормативної бази, суб'єктів, об'єкта.

Зазначимо, що концептуально ми відстоюємо точку зору, що адміністративно-правові обмеження слід розглядати також з боку його інституціонального складника, тобто адміністративно-правові обмеження є правовим інститутом, який уходить до системи (структури) галузі адміністративного права. Обґрунтуємо нашу позицію, розкриваючи зміст вищезазначених основних та додаткових компонентів цього поняття.

Першим елементом, наявність якого дає можливість говорити про адміністративно-правові обмеження як інститут адміністративного права, є *норма права*.

Адміністративно-правові обмеження регулюються окремими нормами права, причому залежно від сфери застосування ці 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 щодо останнього. Водночас, слід акцентувати увагу на тому, що не втрачається ознака однорідності фактичного змісту.

Аналізуючи з цих позицій зміст норм, що традиційно належать до групи адміністративно-правових, виділяють такі: а) власне адміністративно-правові (управлінські) норми, що регулюють відносини у сфері управління; б) норми, що регулюють правоохоронні відносини (передбачають склади адміністративних проступків і стягнення за вчинення адміністративних проступків).

Так, А.С. Васильєв у системі адміністративно-правових норм виділяє: а) норми, що регулюють управлінські та правозабезпечувальні суспільні відносини, які в сукупності утворюють управлінське право; б) норми, що регулюють правоохоронні відносини, які, на його думку, утворюють «поліцейське право». При цьому норми другої групи є універсальними, тому що охоронна функція (за аналогією з нормами кримінального права) не обмежується захистом від посягань лише адміністративно-правових відносин [5, с. 28–29].

Норми адміністративного права, у яких визначені адміністративно-правові обмеження, несуть у собі широке смислове наповнення. Так, вони можуть бути охоронними та регулятивними; управлінськими та правозабезпечувальними тощо. Головним призначенням цих норм є захист

прав, інтересів та свобод як фізичних і юридичних осіб, так і суб'єктів застосування, тобто суб'єктів владних повноважень.

Для управлінських відносин характерна численність типів фактів, яка зумовлена різноманітністю обставин і ситуацій, що мають юридичне значення у повсякденній організаційній діяльності з метою налагодження і удосконалення суспільних відносин у соціально-економічному комплексі держави. Наприклад, призначення на посаду, утворення організаційної структури, отримання ліцензії, прийняття управлінського акту тощо [6, с. 77].

Соціальна необхідність щодо адміністративно-обмежувальних норм зумовлена потребою держави адекватно реагувати на порушення прав та інтересів одних суб'єктів від вчинків інших суб'єктів. Підставою для здійснення активізації цієї функції держави є настання певних юридичних фактів (за В.Б. Ісаковим, на думку якого типологія юридичних фактів є необхідним засобом вивчення правових відносин і визначення їх галузевої належності) [7, с. 29].

Таким чином, вважаємо, що можна виділити такі групи норм, які дають можливість стверджувати, що адміністративно-правові обмеження є окремим інститутом адміністративного права: 1) норми, що забезпечують дотримання принципів законності, верховенства права, справедливості, пропорційності тощо під час застосування певного виду адміністративно-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 разі 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 спільним призначенням – метою функціонування та застосування. Окремо слід звернути увагу на те, що відносини, які 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 указував професор Ф.М. Раянов, специфіку тієї чи іншої сфери суспільного життя можна розглядати як об'єктивний, системоутворювальний фактор правових спільностей [8, с. 12].

Юридична єдність інституту полягає в тому, що норми, які його утворюють, виступають єдиним комплексом, цілісною системою, котру утворюють Конституція України, закони України «Про запобігання корупції», «Про державну службу», «Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності», «Про громадські об'єднання» тощо. Таким чином, важливою детермінантною константою інституційної самостійності адміністративно-правових обмежень як окремого інституту адміністративного права є наявність у правовій спільності організаційно відокремленого нормативного матеріалу.

Вищевикладене дає можливість стверджувати, що норми інституту адміністративно-правових обмежень мають комплексний, системний характер, що проявляється, по-перше, у наявності комплексу норм, які регулюють неоднорідні та відносно самостійні суспільні відносини; по-друге, цей комплекс складається з норм різних інститутів та підгалузей адміністративного права, що відображають широкомасштабність та специфіку адміністративно-правових обмежень.

Звісно, найбільш ефективним способом формування ознаки самостійності інституту адміністративного права є видання єдиного кодифікованого акта, що охоплює відповідну спільність юридичних норм у цілому, однак у питаннях виокремлення адміністративних обмежень в окремий нормативно-правовий акт є не зовсім можливим, проте інституційна незалежність, на відміну від галузі, не передбачає обов'язковості існування відокремленого нормативно-правового акта. Однак, беручи до уваги таку характерну рису, як тривалість та універсальність, все ж таки було б доцільним замислитися над питанням виокремлення видів адміністративно-правових обмежень залежно від сфери встановлення в

окремі статейні норми відповідних базових нормативно-правових актів по типу Закону України «Про запобігання корупції».

Другим елементом, який дає можливість стверджувати, що адміністративно-правові обмеження є окремим інститутом адміністративного права, є наявність *предмета правового регулювання*. У загальній теорії до предмета адміністративного права відносять суспільні відносини, що складаються стосовно здійснення публічною адміністрацією своїх функцій владно-організуючого спрямування. Причому в науковій і навчальній літературі в це поняття вкладається різний зміст (від управлінської діяльності органів державної виконавчої влади до виконавчо-розпорядницької діяльності будь-яких державних структур, органів, що здійснюють функції, делеговані державою, структур публічної влади, що функціонують на засадах самоврядування).

Відносини, що виникають у зв'язку з реалізацією адміністративно-правових обмежень, за своїм характером є різновидовими. Так, на нашу думку, особливостям цих відносин є такі:

1) їх можна назвати відносинами управлінського характеру. Застосування (як форма реалізації адміністративно-правових обмежень) передбачає застосування адміністративно-правових обмежень лише суб'єктами публічної адміністрації в процесі здійснення владно-розпорядчої діяльності. Так, не дивлячись на те, хто є суб'єктом-контрагентом (авторське визначення суб'єкта, щодо якого адресовано адміністративно-правове обмеження), цей вид обмежень устанавлюється лише нормами адміністративного права, а застосовується Президентом України, Кабінетом Міністрів України, центральними органами виконавчої влади, центральними органами виконавчої влади зі спеціальним статусом, місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування в частині виконання делегованих повноважень;

2) підставою виникнення цих відносин є наявність юридичного факту порушення прав та інтересів суб'єктів, які держава повинна захищати. Тут ідеться не лише про факт учинення порушення норм адміністративного законодавства, але й про захист прав та інтересів шляхом попередження можливих порушень. Наприклад, порушення корупційних адміністративно-правових обмежень, порушення адміністративно-правових обмежень компетенційного характеру тощо;

3) ці відносини можуть виникати у зв'язку з настанням подій, тобто настання ситуацій, які

не залежать від волі людини. Так, наприклад, адміністративно-правові відносини обмежувального спрямування мають місце під час настання епідеміологічної, епізоологічної ситуацій, під час запровадження надзвичайного стану чи воєнного стану тощо. адміністративно-правових режимів;

4) порушення цих адміністративно-правових відносин спричиняє настання негативних наслідків щодо правового становища суб'єкта-контрагента у вигляді настання адміністративної відповідальності. Наприклад, порушення адміністративно-правових обмежень, які визначені в Законі України «Про запобігання корупції», спричиняє настання не лише адміністративної відповідальності, але і кримінальної, дисциплінарної та/або цивільно-правової відповідальності;

5) ці відносини виникають не лише у зв'язку з порушенням адміністративно-правових обмежень, але і під час правомірної поведінки суб'єкта, тобто під час реалізації адміністративно-правових відносин у формі виконання, використання та дотримання.

6) мають вертикальну та горизонтальну систему координат. Ця особливість дає можливість стверджувати, що адміністративно-правові обмеження є самостійним інститутом адміністративного права, яким притаманна така риса, як багаторівневість суспільних відносин, що виникають у зв'язку застосуванням адміністративно-правових обмежень. Вона проявляється у структурі цього 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 [9, с. 180]. Структура системи може характеризуватися як по «горизонталі» (коли маються на увазі зв'язки між однотиповими, однопорядковими компонентами системи, наприклад, обмеження, пов'язані з прийняттям на державну службу, обмеження, пов'язані з перебуванням на публічній службі, обмеження, що виникають у зв'язку з пересуванням по території України тощо), так і по «вертикалі» суб'єкти публічної адміністрації уповноважені застосувати (приводити в дію) адміністративно-правові обмеження, таким чином, установлюючи та визначаючи межі та норми поведінки суб'єктів).

Таким чином, характер відносин (зміст, особливості реалізації, правові риси суб'єктів), що виникають у зв'язку з реалізацією адміністративно-правових обмежень, свідчать про самостійну групу обмежувальних відносин, що складають предмет адміністративного права. Єдність розуміння поняття «інституту адміністративно-правових обмежень» полягає в тому, що кожний правовий інститут регулює суворо визначений різновид суспільних відносин, що охоплюються цією галуззю чи підгалуззю. Вихідною теоретичною базою для визначення предмета регулювання адміністративно-правових обмежень (як окремої інституції) є концепція поділу обмежувальних відносин на управлінські й охоронні.

#### Список літератури:

1. Бабкіна О.В., Волинка К.Г. Теорія держави і права у схемах і визначеннях: Навч. посіб. О.В. Бабкіна, К.Г. Волинка. Київ: МАУП, 2004. 144 с.
2. Алексеев С.С. Проблемы теории права. Курс лекций. В 2-х т. Т. 1. Основные вопросы теории социалистического права. Свердловск: Свердлов. юрид. инст., 1972. 369 с.
3. Цвік М.В. Інститут права // Юридична енциклопедія: В 6 т. Київ: Видавництво «Українська енциклопедія» імені М.П. Бажана, 1999. Т. 2. С. 701–702.
4. Комаров С.А. Общая теория государства и права: Учебник. 6-е изд. доп. Санкт-Петербург: Изд. Юрид. ин-та, 2001. 348 с.
5. Васильев А.С. Административное право Украины (общая часть): Учебное пособие. Харьков: Одиссей, 2001. 288 с.
6. Колпаков В.К. Деліктний феномен в адміністративному праві України: дис. ... докт. юрид. наук зі спец. 12.00.07 теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право, Київ: Національна академія внутрішніх прав, 2005. 454 с.
7. Исаков В.Б. Юридические факты в советском праве. Москва: Юридическая литература, 1984. 144 с.
8. Раянов Ф.М. Предмет и система сельскохозяйственного права. Учебное пособие. Уфа: Издательство Башкирского университета, 1980. 340 с.
9. Гафурова О.В. Теоретико-правові підходи до визначення інституту соціального розвитку села. Часопис Київського університету права. 2012. № 2. С. 277–281.

## К ВОПРОСУ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ ОПРЕДЕЛЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ ОГРАНИЧЕНИЙ

*В данной научной статье автором осуществлен анализ понятий институт административного права. Освещены правовые позиции ученых относительно характеристик определенного правового явления, что могут быть отнесены к институту права. Определены производные характеристики данных понятий. Раскрыто содержание характеристик административно-правовых ограничений, которые позволяют утверждать об их институциональной определенности. Выделены обязательные и факультативные элементы, которые дают основания утверждать о наличии обособленного административно-правового института.*

**Ключевые слова:** ограничения, правовые ограничения, административно-правовые ограничения, периодизация, запрет.

## CONCERNING THE INSTITUTIONAL DEFINITION OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL CONSTRAINTS

*In this scientific article the author analyzes the concepts of the institute of administrative law. The legal positions of scientists concerning the characteristics of a certain legal phenomenon which can be attributed to the institute of law are highlighted. The derivative characteristics of these concepts are determined. The content of the characteristics of administrative and legal constraints, which allows to assert their institutional certainty, is disclosed. The compulsory and optional elements, which give grounds to assert the presence of a separate administrative-legal institute, are singled out.*

**Key words:** restrictions, legal restrictions, administrative restrictions, periodization, prohibition.