

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ЗАБОРОНА У КОНТЕКСТІ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

ADMINISTRATIVE-LEGAL PROHIBITION IN THE CONTEXT OF LEGISLATION ON ADMINISTRATIVE OFFENSES

Лозинський Ю.Р., к.ю.н.,

доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін

Інститут права Львівського державного університету внутрішніх справ

У статті на підставі комплексного системного аналізу правових явищ розглянуто адміністративно-правові заборони у контексті чинного законодавства про адміністративні правопорушення. Визначено, що адміністративно-правова заборона це елемент механізму адміністративно-правового регулювання, який має призначенням захист публічних інтересів за допомогою встановлення в адміністративно-правовій нормі обов'язку утриматися від вчинення певних дій під загрозою застосування заходів адміністративної відповідальності. Розглянуто три групи заборон. Перша група охарактеризується як адміністративно-деліктні сконцентровані переважно у Кодексі України про адміністративні правопорушення. До другої групи належать заборони встановлення визначається необхідністю захисту певних норм адміністративно-юрисдикційного законодавства, передбачаються відповідні санкції, що зачіпають права, свободи та законні інтереси громадян. Знання специфіки та характерних рис адміністративно-правових заборон є важливим і необхідним у практичній діяльності осіб, які застосовують право. Виділення при співвідношенні адміністративно-правових і інших публічно-правових заборон характерних ознак, визначених у диспозиції норм і у бланкетних нормах законодавства про адміністративні правопорушення, необхідно для формулювання нових заборон у диспозиції складів адміністративних правопорушень.

Ключові слова: заборона, обмеження, адміністративно-правова заборона, публічно-правова заборона адміністративне правопорушення, адміністративний делікт.

The article, on the basis of a complex systematic analysis of legal phenomena, examines administrative and legal prohibitions in the context of current legislation on administrative offenses. It was determined that the administrative-legal prohibition is an element of the mechanism of administrative-legal regulation, which aims to protect public interests by establishing in the administrative-legal norm the obligation to refrain from committing certain actions under the threat of applying measures of administrative responsibility. Three groups of prohibitions are considered. The first group is characterized as administrative-delinquency concentrated mainly in the Code of Ukraine on administrative offenses. The second group includes bans on establishment determined by the need to protect certain social relations. The third group includes administrative and legal prohibitions defined by the legislation on civil service. It is noted that an administrative-legal prohibition is a set of prescriptions provided by administrative-legal norms prohibiting the commission of a certain act, mandatory for the legal assessment of the act and legal consequences, the violation of which entails administrative responsibility. In case of violation of administrative-legal prohibitions, which are a constituent part of dispositions of administrative-legal norms of administrative-jurisdictional legislation, appropriate sanctions affecting the rights, freedoms and legitimate interests of citizens are provided. Knowledge of the specifics and characteristics of administrative and legal prohibitions is important and necessary in the practical activities of persons who apply the law. When comparing administrative-legal and other public-legal prohibitions, distinguishing the characteristic features defined in the disposition of norms and blanket norms of the legislation on administrative offenses is necessary for the formulation of new prohibitions in the disposition of the composition of administrative offenses.

Key words: prohibition, restriction, administrative-legal prohibition, public-legal prohibition, administrative offense, administrative delict.

Правозастосовна практика виявила недосконалість окремих норм законодавства про адміністративні правопорушення, недоліки правового регулювання етапів реалізації адміністративної відповідальності, що впливають на дотримання прав, свобод і законних інтересів громадян. Усунення численних недоліків законодавства про адміністративні правопорушення, що накопичилися, подальший розвиток цього виду законодавства неможливо без наукового осмислення та розробки проблем адміністративно-правової заборони як способу правового регулювання у межах законодавства про адміністративні правопорушення.

Ступінь наукової розробленості теми. Вивчення проблем законодавства про адміністративні правопорушення постійно знаходиться у центрі уваги вчених. Важливе значення для розробки проблеми мали праці вчених-правознавців В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурки, В. М. Бевзенка, А. І. Берлача, Ю. П. Битяка, І. Л. Бородіна, П. В. Діхтієвського, І. С. Гриценка, Є. В. Додіна, Р. А. Калюжного, Л. Є. Кисіль, С. В. Ківалова, А. А. Козловського, М. В. Коваліва, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, О. В. Кузьменко, В. І. Курила, Є. В. Курінного, Р. С. Мельника, Н. М. Оніщенко, О. І. Остапенка, А. О. Селіванова, Н. П. Тиндик, М. М. Тищенко, С. І. Файнгерша, О. І. Харитоновой, Я. М. Шевченко, Ю. С. Шемчушенка і інших.

Водночас за межами наукового аналізу залишаються проблеми адміністративно-правової заборони як способу правового регулювання у законодавстві про адміністративні правопорушення.

Метою статті є дослідження адміністративно-правової заборони у контексті законодавства про адміністративні правопорушення

Спосіб регулювання суспільних відносин підкреслює специфіку, особливості галузі права та законодавства. При формуванні адміністративно-юрисдикційної галузі законодавства переважаючим способом регулювання суспільних відносин є адміністративно-правова заборона. Правові заборони, поряд з іншими способами правового регулювання – позитивними зобов'язаннями та дозволами забезпечують реалізацію правових норм. Вони є т юридичним засобом, за допомогою якого забезпечується необхідний вплив на суспільні відносини. Для правових заборон характерна спрямованість на охорону суспільних відносин, прав і законних інтересів людини, захист суспільства та держави від неправомірних діянь.

Правові заборони та правові обмеження мають широкий спектр інструментів, завдяки яким такі правові методи впливу здійснюють безпосереднє регулювання суспільних відносин, що виникають на різних рівнях та у різних сферах суспільного життя [1, с. 231].

Сенс встановлення правових заборон полягає у попередженні та недопущенні недозволеної поведінки, дій, вчинків. Порушення передбачає заходи впливу, включаючи юридичну відповідальність. Якщо правове регулювання у функціональному значенні – це орієнтир для суб'єктів права на нормативні приписи у межах праводіносин, а діяльність щодо здійснення регулятивної функції має епізодичний корекційний характер, то на підставі цього підходу можна мовити про чинники, що визначають виникнення превентивного регулювання [2, с. 42].

Ключове у розумінні правової заборони це завжди наявність певного правового обмеження. Під правовими заборонами розуміються встановлені законодавством межі реалізації людиною прав і свобод, які виражаються у заборонах, обов'язках, відповідальності, існування яких визначено необхідністю захисту конституційно визнаних цінностей і призначенням яких є забезпечення необхідного балансу між інтересами особи, суспільства та держави.

Правові заборони є важливими, необхідними юридичними засобами забезпечення організованості суспільних відносин, охорони прав і законних інтересів громадян, суспільства, створення бар'єрів для небажаних, соціально шкідливих діянь. Найбільш поширені у правовій системі адміністративно-правові заборони у адміністративно-деліктному праві.

Щоб окреслити суспільно-правову модель застосування законодавства з адміністративних деліктів, необхідно навести ряд правових аксіом: адміністративний делікт – особливий вид деліктів (правопорушень); заступленем суспільної безпеки адміністративні делікти поділялися на адміністративні злочини та адміністративні проступки; адміністративний делікт – суспільне явище і особливий вид публічного делікту [3, с. 154]. Забороняючими нормами адміністративного права встановлюються правила, адресовані фізичним особам.

Стосовно до адміністративно-правових заборон О. І. Остапенко виділяє основні ознаки. По-перше, закріплення в нормах адміністративного права правового імперативу – обов'язки утриматися від вчинення забороняються дій; по-друге, конкретність, визначеність ознак забороняються дій; по-третє, встановлення санкцій за вчинення забороняється дії, в тому числі адміністративних покарань; по-четверте, орієнтація на захист публічних інтересів [4, с. 82].

Адміністративно-правова заборона це елемент механізму адміністративно-правового регулювання, що має призначенням захист публічних інтересів за допомогою встановлення в адміністративно-правовій нормі обов'язку утриматися від вчинення певних дій під загрозою застосування заходів адміністративної відповідальності.

Аналіз адміністративного законодавства підводить до висновку про неоднорідність адміністративно-правових заборон, пов'язаної з підставами, причинами встановлення та правовими наслідками недодержання. Виділяються різні види адміністративно-правових заборон.

Можна виділити три групи заборон. По-перше, найбільше число адміністративно-правових заборон, які можна охарактеризувати як адміністративно-деліктні містить адміністративне законодавство. Норми про ці заборони сконцентровані переважно у Кодексі України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП). Ці норми містять склади адміністративної заборони та заходи адміністративного покарання за порушення. По-друге, адміністративне законодавство передбачає ряд заборон, які не залежать від безпосереднього вчинення правопорушення. Їх встановлення визначається необхідністю захисту. Заборонене законом діяння визнається адміністративним правопорушенням у тому випадку, коли передбачається адміністративне покарання. Порушення не кожної адміністративно-правової заборони тягне притягнення порушника до адміністративної відповідальності.

Наприклад, Правилами користування Київським метрополітеном забороняється переміщення по непрацюючому ескалатору без дозволу працівників метрополітену; заходити за обмежувальну лінію на краю платформи до повної зупинки поїзда; при знаходженні на ескалаторі заходити за обмежувальну лінію на східцях [5]. Адміністративна відповідальність за вчинення цих і інших подібних дій не передбачена.

На основі аналізу чинного законодавства та наукової літератури ця група заборон можна охарактеризувати як складову частину заходів адміністративного попередження, до яких відноситься: блокування ділянок місцевості; тимчасове обмеження або заборона руху транспорту та пішоходів; здійснення пропускового режиму для забезпечення дотримання обмежень; видалення громадян з місця скоєння правопорушення або події; видалення з місця проведення масового заходу осіб, які перебувають у стані сп'яніння; виселення з будинків, що загрожують обвалом; призупинення або анулювання ліцензії; заборона на в'їзд на територію України; анулювання дозволу на тимчасове проживання або анулювання дозволу на проживання, виданого іноземцю чи особі без громадянства та ряд інших.

У межах адміністративно-правових заборон, не пов'язаних безпосередньо з вчиненням адміністративних правопорушень, виділяється достатня кількість правових заборон, зумовлених інститутом державної служби. У їх числі заборони, пов'язані з поступленням громадянина на державну службу, заборони, що діють у період проходження та після звільнення з державної служби. Зазначені правові заборони не є адміністративно-деліктними і відповідно не відносяться до категорії адміністративних правопорушень. Основна частина цих заборон встановлена Законом України «Про державну службу» [6].

О. І. Остапенко умовно назвав статутних заборонами. Більшість заборон цього виду носить антикорупційний характер, спрямовані на попередження корупції в органах державної влади.

Необхідність використання конструкції адміністративної заборони у прикладному плані полягає в наступному. Розуміння правопорушення як такого та складу правопорушення з позиції Загальних положень КУпАП повинно доповнюватися розумінню форм закріплення норм про правопорушення у тексті законодавчого акту. Адміністративне правопорушення має ґрунтуватися на з'ясуванні сутності адміністративної заборони і вимог до неї.

Ряд заборон і обмежень, вводить специфічні нормативно-правовими актами деяких відомств з урахуванням специфіки проходження служби (наприклад, обмеження на вїзд за кордон співробітників, які мають допуск до державної таємниці). Нормативно-правова реалізація частини 1 статті 9 КУпАП «Поняття адміністративного правопорушення» передбачає розгляд правопорушення як такого, адміністративної заборони як змістовної основи та складу правопорушення щодо ознак конкретного вчиненого діяння [7].

З методологічних позицій співвідношення правової заборони, правопорушення та складу правопорушення виражається у послідовній схемі. Склад адміністративного правопорушення – це правова конструкція, що представляє упорядковану сукупність ознак, що містяться в адміністративно-деліктному законі і описують діяння як правопорушення, заборонене нормами Особливої частини КУпАП. Правопорушення з змістовної сторони проявляється в порушенні адміністративно-правової заборони, як формально вираженого законодавчого опису діяння, що забороняється, а склад правопорушення повинен моделювати заборону.

У загальному вигляді адміністративно-правова заборона – це сукупність передбачених адміністративно-правовими нормами приписів, що забороняють вчинення

певного діяння, обов'язкових для правової оцінки діяння та правових наслідків, порушення яких тягне адміністративну відповідальність.

Адміністративно-правова заборона повинна бути конкретною. У нормах адміністративно-деліктного права закріплюються конкретні ознаки діяння, що забороняється. Наприклад, дрібне хуліганство; дрібне розкрадання і інші.

Дослідження необхідної сукупності ознак, що забороняють діяння у межах адміністративно-юрисдикційних повноважень дозволяє особі, яка застосовує право, зробити обґрунтований висновок про скоєне, відмежувати від інших діянь, здійснити правову оцінку скоєного, яка кваліфікує правопорушення.

Адміністративно-правові заборони неоднорідні. Серед них виділяються визначені тільки адміністративно-деліктних законодавством. Наприклад, посягання на суспільну мораль, як порушення морально-етичних норм – проституція, порушення загальноновизначених норм поведінки у громадських місцях – куріння тютюнових виробів у заборонених місцях. Але є заборони, які набувають характеру адміністративно-правових при порушенні численних правил – пожежної безпеки, дорожнього руху, виконання певних робіт передбачених бланкетним нормами.

З огляду на, те що адміністративна та кримінальна відповідальність є складовими частинами єдиної публічно-правової відповідальності, має особливий інтерес співвідношення адміністративно-правової заборони з близьким за змістом і суміжних правових феноменом – кримінально-правовою заборonoю, що є, як адміністративно-правова заборона різновидом публічно-правового заборони. Кримінально-правова заборона є способом кримінально-правового регулювання відносин, її поняття розроблено теорією кримінального права та відображає особливості кримінального закону.

На думку авторів навчального посібника «Адміністративне право України (загальна частина)» вітчизняна правова доктрина адміністративної відповідальності базується на розмежуванні кримінальних злочинів і адміністративних правопорушень, а відтак окремих видів юридичної відповідальності – кримінальної і адміністративної. Натомість за законодавством країн Європейського Союзу аналогічні діяння обіймаються поняттям кримінального правопорушення, в якому виокремлюються проступки, що не тягнуть за собою певних наслідків, скажімо, судимості [8, с. 427].

Доцільно розглядати адміністративно-правову заборону в понятійному плані з різних аспектів. У аспекті встановлення права може бути розглянута з точки зору ознаки заборони діяння, що міститься в диспозиції норми, а у багатому аспектовому, теоретико-прикладному плані, включаючи аспект реалізації права, з урахуванням всіх структурних елементів деліктної норми, включаючи ознаку караності, встановленою санкцією.

Адміністративно-правова заборона та кримінально-правова заборона є подібними, суміжними, але різними правовими явищами, сутність яких полягає у системній сукупності передбачених законом правових приписів про заборону вчинення певних діянь. Відмітною ознакою кримінально-правової заборони є закріплення кримінально-правовою нормою певного діяння як кримінальне

правопорушення. Відповідно правові наслідки порушення кримінально-правової заборони повинні бути іншими у порівнянні з порушенням адміністративно-правової заборони.

Сучасна адміністративно-правова законодавча практика йде по шляху порушення даного правила і істотного посилення законодавства, коли розміри адміністративних покарань іноді перевищують кримінальні. Мінімізація або усунення дефектного правового регулювання зумовлює ефективне та гармонійне функціонування механізму забезпечення правопорядку [9, с. 56].

Законодавство про адміністративні правопорушення є нормативним джерелом і формою адміністративно-деліктного права (матеріального і процесуального) представляє систему нормативно-правових актів, прийнятих у встановленому порядку законодавчими органами влади України, що визначають які діяння фізичних осіб відносяться до адміністративних правопорушень, встановлюють адміністративно-правові заборони, види адміністративних покарань і загальні правила призначення, процесуальний порядок реалізації адміністративної відповідальності.

Це законодавство призначене для регулювання суспільних відносин, що виникають у зв'язку з вчиненням адміністративного правопорушення між державою (в особі уповноважених органів і посадових осіб) і особою, яка вчинила адміністративне правопорушення (матеріально-правові відносини), та відносин між суб'єктами – органами, посадовими особами, які здійснюють провадження у справі про адміністративне правопорушення, та учасниками провадження, відносин між учасниками провадження (адміністративно-процесуальні відносини). Тобто за суттю, предметом, методом регулювання, завданням, дане законодавство поряд з кримінальним законодавством є джерелом публічного деліктного права охоронної спрямованості, але не управлінського чисто адміністративного, що регулює позитивні управлінські відносини, не зважаючи на наявність адміністративно-правових заборон, які не є адміністративними правопорушеннями.

Висновки. У разі порушення адміністративно-правових заборон, які є складовою частиною диспозицій адміністративно-правових норм адміністративно-юрисдикційного законодавства, передбачаються відповідні санкції, що зачіпають права, свободи та законні інтереси громадян. Знання специфіки та характерних рис адміністративно-правових заборон є важливим і необхідним у практичній діяльності осіб, які застосовують право.

Виділення при співвідношенні адміністративно-правових заборон з іншими публічно-правовими заборонами характерних ознак, у межах цих заборон визначених у нормах права та у бланкетних нормах адміністративного законодавства про адміністративні правопорушення, необхідно для того, щоб формулювання іншого роду заборон автоматично не привносились в диспозиції складів адміністративних правопорушень. Адміністративно-правові заборони, будучи ключовим способом правового регулювання у межах законодавства про адміністративні правопорушення, складають численну групу адміністративно-правових заборон як засобів впливу на негативні процеси у забезпеченні правопорядку.

ЛІТЕРАТУРА

1. Платоненко О. Правові заборони та обмеження, їх зв'язок із поняттями «дерогація», «аброгація», «нуліфікація». *Підприємство, господарство і право*. 2019. № 3. С. 231–235.
2. Єсімов С. С. Превентивне регулювання: теоретичні аспекти. *Соціально-правові студії*. 2020. Випуск 3 (9). С. 40–47
3. Дембіцька С. Л. Адміністративний делікт як небезпека зростання правопорушень. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 5. С. 153–156.
4. Остапенко О. І. Адміністративна деліктологія: конспект лекцій. Львів: Растр-7, 2018. 152 с.
5. Про затвердження Правил користування Київським метрополітеном. URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/MR190967?an=1&ed=2020_02_27
6. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/889-19>

7. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-Х. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/conv#n60>

8. Адміністративне право України (загальна частина): навчальний посібник / О. І. Остапенко, М. В. Ковалів, С. С. Єсімов, Л. С. Гулак., Н. Я. Отчак, Л. О. Остапенко. Львів: НУ «Львівська політехніка», 2021. 504 с.

9. Єсімов С. С. Реалізація конституційного оформлення правопорядку в умовах наявності конституційних ризиків. *Соціально-правові студії*. 2019. Випуск 3 (5). С. 52–57.