

УДК 35.078.1

Вікторія Чорна,*канд. юрид. наук, доцент,**доцент кафедри адміністративного права і процесу**Національної академії внутрішніх справ*

ФОРМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ОБМЕЖУВАЛЬНИХ НОРМ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

У статті визначено поняття реалізації обмежувальних норм адміністративного права. Визначено особливості дотримання, використання, виконання, забезпечення як форм реалізації обмежувальних норм адміністративного права. Наведено авторські визначення даних правових категорій.

Ключові слова: обмеження, правові обмеження, адміністративно-правові обмеження, суб'єкт, заборона.

Постановка проблеми. Реалізація адміністративно-правових норм, якими визначено обмеження прав громадян у сфері публічного управління, має неоднозначний, специфічний характер. Кожний спосіб реалізації має свої специфічні особливості, що впливають зі змісту обмеження, що застосовується. На нашу думку, реалізація адміністративно обмежувальних норм, що визначені в адміністративно-правових нормах, відбувається у чотирьох формах (способах), що проявляється в діях суб'єктів адміністративного права, на які спрямовані ці обмеження, та суб'єктах, які уповноважені їх застосовувати.

Метою статті є розкриття змісту обмежувальних норм адміністративного права.

Стан дослідження. 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.

Виклад основного матеріалу. Права, свободи та законні інтереси суб'єктів адміністративних правовідносин визначені в правових нормах, а права та інтереси у сфері публічного права визначені в нормах адміністративного права. Утілення ці норми та, відповідно, права та інтереси отримують через їх реалізацію у відповідних формах (способах). Проте суб'єкти адміністративного права під час реалізації законодавчо визначених прав та інтересів у будь-якому суспільстві стикаються з певними обмеженнями, зумовленими потребою захистити інтереси інших людей чи суспільства загалом.

Водночас застосування певних обмежень не завжди сприймається суб'єктом позитивно, адже обмеження передбачають

утиснення, визначення певних рамок поведінки суб'єкта адміністративних правовідносин. У застосуванні обмежень необхідно дотримуватися певних вимог, для того щоб їх вид та кількість не були перевищенням меж повноважень компетентних суб'єктів. Обмеження, які накладаються владою, повинні мати свої межі – інакше під приводом захисту «загального блага» суб'єктивне право або свобода будуть просто ліквідовані, перетворяться на фікцію і тоді вже йтиметься не про захист прав та інтересів кожного суб'єкта права та суспільства загалом, а про порушення прав та законних інтересів тих же суб'єктів права.

На жаль, у правозастосовній та нормотворчій практиці трапляються зазначені випадки. У зв'язку з цим в національні та міжнародні документи про права людини поряд із самими правами прийнято включати норми-застереження, що встановлюють підстави і межі застосування до них допустимих обмежень. При цьому розрізняються спеціальні застереження, які належать до окремих прав (наприклад, застереження про допустимість примусового вилучення майна у власника), і загальні застереження, що поширюють свою дію на всі права і свободи.

Із цього приводу в положеннях Хартії Європейського Союзу про основні права і Конвенції про захист прав людини і основних свобод визначені загальні застереження щодо обмеження прав і свобод (§ 1 ст. 52 Хартії під назвою «Дія та тлумачення прав і принципів»).

Хартія встановлює чотири головні критерії, за яких обмеження можуть бути визнані допустимими: по-перше, будь-яке обмеження на здійснення прав і свобод, закріплених у Хартії, має бути передбачено законом; по-друге, обмеження повинно поважати «основний зміст» прав і свобод; по-третє, воно повинно відповідати принципу пропорційності,

тобто бути пропорційним поставленій меті і не йти далі безумовно необхідного; по-четверте, обмеження повинно проводитися тільки в законних цілях, перелік яких є вичерпним і не підлягає розширенню. До них належать «цілі загального інтересу, визнані Союзом, або потреби захисту прав та інтересів інших осіб».

Отже, реалізація обмежувальних норм адміністративного права – це діяльність суб'єктів адміністративного права, спрямована на визначення та регламентацію поведінки суб'єктів-контрагентів та регулювання діяльності суб'єктів публічної адміністрації та їх посадових осіб щодо втілення у життя приписів, що вони містять, а також форма вираження суб'єктами адміністративного права своїх прав та обов'язків у рамках визначених обмежень, які передбачені нормою.

Реалізація адміністративно обмежувальних норм, на нашу думку, може відбуватися в чотирьох формах: дотримання; виконання; використання; застосування. Розкриємо зміст форм реалізації обмежувальних адміністративно-правових норм.

Першою формою реалізації обмежень в адміністративно-правових нормах, яку ми розглянемо, є дотримання обмежень у нормах адміністративного права.

Перш за все треба зазначити, що суб'єктами дотримання обмежень у нормах адміністративного права є суб'єкти-контрагенти. Змістом дотримання є пасивна поведінка суб'єкта, яка має добровільний характер. Водночас відзначимо, що якщо суб'єкт-контрагент дотримується встановлених обмежень, то фактично він може не вступати в адміністративні правовідносини та бути пасивним суб'єктом. Однак якщо суб'єкт порушує дані обмеження-приписи, то до нього застосовуються негативні наслідки у вигляді: припинення трудового договору (контракту); визнання правочину у сфері підприємницької діяльності недійсним тощо.

Так, наприклад, особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, які звільнилися або іншим чином припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, забороняється: 1) протягом року з дня припинення відповідної діяльності укладати трудові договори (контракти) або вчиняти правочини у сфері підприємницької діяльності з юридичними особами приватного права або фізичними особами – підприємцями, якщо особи, зазначені в абзаці 1 частини 1 статті 26, протягом року до дня припинення виконання функцій держави або місцевого самоврядування здійснювали повноваження з контролю, нагляду

або підготовки чи прийняття відповідних рішень щодо діяльності цих юридичних осіб або фізичних осіб – підприємців; 2) розголошувати або використовувати в інший спосіб у своїх інтересах інформацію, яка стала їм відома у зв'язку з виконанням службових повноважень, крім випадків, встановлених законом; 3) протягом року з дня припинення відповідної діяльності представляти інтереси будь-якої особи у справах (у тому числі в тих, що розглядаються в судах), в яких іншою стороною є орган, підприємство, установа, організація, в якому (яких) вони працювали на момент припинення зазначеної діяльності [3, ст. 26]. Таким чином, якщо особа дотримується зазначених обмежувальних приписів та не порушує їх, то вона може не вступати в адміністративні правовідносини, тим самим здійснюючи свою пасивну поведінку.

Ще одним прикладом дотримання обмежень у нормах адміністративного права є сфера суспільної моралі.

Так, ст. 2 Закону України «Про захист суспільної моралі» передбачено, що виробництво та обіг у будь-якій формі продукції еротичного характеру та продукції, що містить елементи насильства та жорстокості, дозволяються виключно за умови дотримання обмежень, встановлених законодавством. Так, забороняються виробництво та розповсюдження продукції, яка:

- 1) пропагує війну, національну та релігійну ворожнечу, зміну шляхом насильства конституційного ладу або територіальної цілісності України;
- 2) пропагує фашизм та неофашизм;
- 3) принижує або ображає націю чи особистість за національною ознакою;
- 4) пропагує бузувірство, блюзнірство, неповагу до національних і релігійних святинь;
- 5) принижує особистість, є проявом знущання з приводу фізичних вад (каліцтва), з душевнохворих, літніх людей;
- 6) пропагує невігластво, неповагу до батьків;
- 7) пропагує наркоманію, токсикоманію, алкоголізм, тютюнопаління та інші шкідливі звички [1, ст.2].

У сфері інформаційних технологій в умовах сьогодення дедалі більшу увагу привертає тематика використання електронного цифрового підпису, при цьому на законодавчому рівні передбачені обмеження, що виникають під час його використання. Користувач послуг ЦСК зобов'язується дотримуватися обмежень щодо використання свого особистого ключа: 1) не використовувати особистий ключ, якщо стало відомо про компрометацію особистого ключа або осо-

бистий ключ використовується (або використувався раніше) іншими особами або виявлено неточності або зазнали зміни дані у сертифікаті відкритого ключа (для акредитованого ЦСК – посиленому сертифікаті відкритого ключа); 2) не використовувати особистий ключ для іншої мети, окрім тієї, що визначена у сертифікаті відкритого ключа (для акредитованого ЦСК – посиленому сертифікаті відкритого ключа), зокрема, не використовувати особистий ключ для формування будь-яких сертифікатів або списків відкликаних сертифікатів, та додержуватися інших обмежень щодо використання сертифіката; 3) не використовувати особистий ключ, відповідний до сертифіката відкритого ключа (для акредитованого ЦСК – посиленого сертифіката відкритого ключа), заява на скасування чи блокування якого подана до ЦСК, протягом часу з моменту подання заяви і до моменту офіційного повідомлення про скасування чи блокування сертифіката; 4) не використовувати особистий ключ, відповідний до сертифіката відкритого ключа (для акредитованого ЦСК – посиленого сертифіката відкритого ключа), що скасований або заблокований [2].

Таким чином, **дотримання обмежувальних норм адміністративного права** – це форма реалізації обмежувальної адміністративної норми, що характеризується пасивною поведінкою суб'єкта, якому вони адресовані, при цьому особа, дотримуючись приписів обмежувальної норми, може навіть не вступати в адміністративно-правові відносини.

Іншою формою реалізації адміністративно-правових норм, що містять обмеження, є **виконання**. Виконання як форма реалізації обмежень характеризується, на відміну від дотримання, активною поведінкою суб'єкта, що спрямована на чітке та неухильне виконання приписів, які визначені в тій чи іншій адміністративно-правовій нормі.

Так, наприклад, відповідно до ст. 24 Закону України «Про запобігання корупції» особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняні до них особи у разі надходження пропозиції щодо неправомірної вигоди або подарунка, незважаючи на приватні інтереси, зобов'язані невідкладно вжити таких заходів: 1) відмовитися від пропозиції; 2) за можливості ідентифікувати особу, яка зробила пропозицію; 3) залучити свідків, якщо це можливо, у тому числі з числа співробітників; 4) письмово повідомити про пропозицію безпосереднього керівника (за наявності) або керівника відповідного органу, підприємства, установи, організації, спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції.

Якщо особа, на яку поширюються обмеження щодо використання службового становища та щодо одержання подарунків, виявила у своєму службовому приміщенні чи отримала майно, що може бути неправомірною вигодою, або подарунок, вона зобов'язана невідкладно, але не пізніше одного робочого дня, письмово повідомити про цей факт свого безпосереднього керівника або керівника відповідного органу, підприємства, установи, організації.

Таким чином, виконання як форма реалізації обмежувальної норми полягає у добровільному вчиненні активних дій: - відмова від пропозиції; - ідентифікація особи, яка зробила пропозицію; - залучення свідків; - письмове повідомлення про пропозицію безпосереднього керівника (за наявності) або керівника відповідного органу, підприємства, установи, організації, спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції тощо.

Разом із тим у разі невиконання суб'єктом приписів правової обмежувальної норми спостерігається вчинення протилежних дій: неповідомлення особою у встановлених законом випадках та порядку про наявність у неї реального конфлікту інтересів; вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів; дії, передбачені частиною першою або другою, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі ж порушення [3], що тягне за собою відповідальність.

Також ст. 27 Закону України «Про запобігання корупції» визначено обмеження спільної роботи близьких осіб: суб'єкти, на яких поширюється дія цього Закону, не можуть мати у прямому підпорядкуванні близьких їм осіб або бути прямо підпорядкованими у зв'язку з виконанням повноважень близьким їм особам. Таким чином, суб'єкт повинен не просто дотримуватися обмежувальних приписів, а вчиняти певні дії чи утримуватися від їх вчинення, щоб не порушувати встановлені законом обмеження.

Законом України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» передбачено обов'язкове виконання особами, щодо яких встановлено адміністративний нагляд, таких обмежень: а) заборона виходу з будинку (квартири) у визначений час, який не може перевищувати восьми годин на добу; б) заборона перебування у визначених місцях району (міста); в) заборона виїзду чи обмеження часу виїзду в особистих справах за межі району (міста); г) реєстрація в поліції від одного до чотирьох разів на місяць [4, ст. 10]. Таким чином, як бачимо в даному випадку, виконання як форма реалізації адміністративно

обмежувальних норм є не завжди добровільною, а також може забезпечуватися застосуванням примусових заходів з боку компетентних органів.

Отже, **виконання обмежувальної адміністративної норми** – це форма реалізації адміністративно-правової норми, що містить притиси обмежувального характеру, яка полягає в добровільній активній діяльності суб'єкта-контрагента з виконання притисів відповідної норми та може забезпечуватися застосуванням відповідних заходів адміністративного примусу.

Третьою формою реалізації є **використання**. Дана форма реалізації, окрім активної поведінки суб'єкта та добровільності її прояву, характеризується також одночасністю реалізації власних суб'єктивних прав. Зміст зазначеної форми полягає в тому, що суб'єкт повинен реалізовувати свої права в рамках лише визначених законом обмежень, які таким чином захищають права та інтереси інших суб'єктів адміністративного права.

Так, наприклад, ДСП 8.8.1.2-001-98 «Транспортування, зберігання та застосування пестицидів в народному господарстві» передбачено вимоги та порядок застосування пестицидів за допомогою авіації, а також визначено обмеження щодо їх використання: – 5 км від місця постійного перебування медоносних пасік; – 2 км від рибогосподарських водойм, відкритих джерел водопостачання, місць випасання домашніх тварин, об'єктів природно-заповідного фонду; – 1 км від населених пунктів, тваринницьких і птахохферм, а також посівів с/г культур, які використовуються в їжу без термічної обробки, садів, виноградників і місць проведення інших с/г робіт. Застосування пестицидів авіаційним методом у сільському господарстві повинно здійснюватися в ранкові та вечірні години дня, при швидкості руху повітря, що не перевищує 3 м/с (дрібнокрапельне обприскування) і 4 м/с (крупнокрапельне обприскування), температурі повітря не вище +22°C, робоча висота над об'єктом обробки повинна бути не меншою за 3 м; обприскування вентиляторними і штанговими обприскувачами допускається при швидкості вітру до 3 м/с (дрібнокрапельне) і 4 м/с (крупнокрапельне). Застосування гербіцидів із поливною водою шляхом дощування (гербігація) допускається при швидкості вітру до 4 м/с. Відповідальність за дотримання метеорологічних умов несе керівник робіт, який забезпечує використання об'єктивних методів вимірювання температури і швидкості руху повітря.

Зона санітарного розриву від населених пунктів, тваринницьких комплексів,

місць проведення ручних робіт із догляду за сільгоспкультурами, водойм і місць відпочинку при вентиляторному обприскуванні повинна бути не менше 500 м, при штанговому і гербігації дощуванням – 300 м. При застосуванні аерозольних генераторів регульованої дисперсності санітарно-захисні зони повинні відповідати вимогам, зазначеним в інструкції для даного виду апаратури; обробка посівів у цих зонах допускається при напрямку вітру від населених пунктів і інших об'єктів, що підлягають санітарному захисту [5].

Таким чином, суб'єкт вчиняє активні дії щодо реалізації свого права на використання пестицидів з метою оброблення сільськогосподарських культур. Водночас реалізація цього права не повинна порушувати права інших суб'єктів адміністративного права, зокрема права на екологічно чисте навколишнє природне середовище, здоров'я тощо.

Статтею 110 Земельного кодексу України визначено, що на використання власником земельної ділянки або її частини може бути встановлено обмеження. Право власності на земельну ділянку може бути обтяжено правами інших осіб. Перехід права власності на земельну ділянку не припиняє встановлених обмежень, обтяжень. Поділ чи об'єднання земельних ділянок не припиняє дії обмежень, обтяжень, встановлених на земельні ділянки, крім випадків, коли обмеження (обтяження) поширювалося лише на частину земельної ділянки, яка в результаті поділу земельної ділянки не увійшла до сформованої нової земельної ділянки [6, ст. 110].

Таким чином, використання обмежень, які визначені в конкретних адміністративно-правових нормах, можливе шляхом свідомого волевиявлення, активної діяльності суб'єкта та реалізації своїх прав.

Отже, **використання обмежувальної норми в адміністративному праві** – це форма реалізації адміністративно обмежувальної норми, яка полягає у свідомій, вольовій поведінці суб'єкта адміністративного права, яка спрямована на реалізацію суб'єктивних прав та здійснюється відповідно до змісту норми, при цьому не повинна порушувати права інших осіб.

Четвертою формою реалізації адміністративно-правової норми, яка містить обмеження, є **застосування**. Отже, **застосування як форма реалізації обмежувальної норми** – це регламентована юридично-владна діяльність, яка пов'язана з реалізацією уповноваженим суб'єктом визначених законом повноважень у разі виникнення певних умов, обставин та закінчується прийняттям відповідного юридично значущого акта.

Список використаних джерел:

1. Про суспільну мораль : Закон України від 20.11.2003 № 1296-IV. Відомості Верховної Ради України. 2004. № 14. Ст. 192.
2. Обмеження при використанні електронного цифрового підпису. URL: <http://ndipit.com.ua/ua/esk/files/constraints.pdf>
3. Дотримання обмежень державних службовців. URL: <http://lutsk.dsp.gov.ua/дотримання-обмежень-державних-служб/>
4. Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі : Закон України від 01.12.1994 № 264/94-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1994. № 52. Ст. 455.
5. Увага: про дотримання обмежень при застосуванні пестицидів в межах населеного пункту. URL: <https://vetif.gov.ua/835-увага-про-дотримання-обмежень-при-застосуванні-пестицидів-в-межах-населеного-пункту.html>
6. Земельний кодекс України : Закон України від 25 жовт. 2001 р. № 2768-III. Відомості Верховної Ради України. 2002. № 3–4. Ст. 27.

В статье определено понятие реализации ограничительных норм административного права. Определены особенности соблюдения, использования, исполнения, обеспечения как форм реализации ограничительных норм административного права. Приведены авторские определения данных правовых категорий.

Ключевые слова: ограничения, правовые ограничения, административно-правовые ограничения, субъект, запрет.

In this scientific article the notion of implementation of restrictive norms of administrative law is defined. The features of observance, use, execution, provision as forms of implementation of restrictive norms of administrative law are determined. The author's definition of the data of legal categories is given.

Key words: restrictions, legal restrictions, administrative restrictions, subject, prohibition.

