



УДК 35.078.1

СТРУКТУРА ОГРАНИЧИТЕЛЬНОЙ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ НОРМЫ

Виктория ЧЕРНАЯ,
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры административного права и процесса
Национальной академии внутренних дел

АННОТАЦИЯ

Ограничения как внешнее выражение установленных границ поведения субъекта могут находить свое место в различных структурных элементах административно-правовой нормы, например таких, как гипотеза, диспозиция, санкция. Аргументировано, что разное место административно-правового ограничения в структуре элемента нормы говорит о виде и объеме возникновения у субъекта, к которому оно применяется, правоограничительных обязанностей и уровне строгости применения к нему негативных мер принуждения. В юридической литературе правовые ограничения связывают с сужением разрешений и прав, установлением запретов и дополнительных позитивных обязательств, поскольку юридическая обязанность — это необходимость направления поведения субъекта в правильную плоскость, а в случае несоблюдения принципов необходимого поведения, применение мер ответственности.

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

STRUCTURE OF A LIMITING ADMINISTRATIVE-LEGAL NORM

Viktoriya CHERNAYA,
Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Associate Professor at the Department of Administrative Law and the Process
of the National Academy of Internal Affairs

SUMMARY

Restrictions as an external expression of the established boundaries of the behavior of the subject can find its place in the various structural elements of the administrative-legal norm. Moreover, different place of administrative-legal restriction in the structure of the element of the norm speaks about the form and extent of occurrence in the subject to which it applies the limiting duties and the level of severity of the application of negative measures of coercion. In legal literature, legal restrictions are related to the narrowing of permissions and rights, the establishment of prohibitions and additional positive obligations, since the legal obligation is the need to direct the behavior of the subject to the right plane, and in the case of non-observance of the principles of the necessary behavior, measures of responsibility are applied.

Key words: restrictions, legal constraints, administrative and legal constraints, periodization, prohibition.

Постановка проблемы. Нормативный характер административно-правовых ограничений дает основания говорить о таком виде административно-правовых ограничений в зависимости от структурного элемента правовой нормы, в которой они закреплены. Вопрос определения ограничения в структуре нормы административного права является актуальным и малоисследованным.

Актуальность темы исследования продиктована необходимостью усовершенствования теоретических подходов к изучению структуры ограничительной административно-правовой нормы.

Состояние исследования. Вопрос правовых ограничений человека и гражданина в свое время был предметом исследований П.П. Андрушко, Ю.В. Градовой, Я.А. Колинко, С.А. Куз-

ниченко, М.И. Матузова, А.В. Малько, П.М. Рабиновича, А.А. Савченко, М.В. Савчина, М.Ф. Селивона, М.И. Хавронюка.

Целью и задачей статьи является исследование направлений усовершенствования структуры ограничительной административно-правовой нормы.

Изложение основного материала. Особое внимание определению места правовых ограничений в структуре нормы права уделено в своих исследованиях ученый теоретик А.В. Малько, который отмечал, что основными разновидностями правовых ограничений в зависимости от элемента нормы права, в которых закрепляются ограничения, является юридический факт-ограничение (содержится в гипотезе правовой нормы), обязанность, запрет, приостановление (содержатся в диспозиции нормы права) и наказание (со-

держится в санкции правовой нормы) [1, с. 94].

Похожую точку зрения высказывает А.М. Денисова, которая отмечает, что субъекты права учитывают, что условия возникновения их прав и обязанностей, льгот и запретов, желаемые или не желаемые ими правовые последствия обусловлены конкретными юридическими фактами. Поэтому в одних случаях субъекты стремятся к их наступлению, а в других, наоборот, препятствуют их появлению. Таким образом, юридические факты, устанавливающие правовые ограничения, характеризуются как сдерживающие обстоятельства, которые предусматриваются именно в гипотезе правовой нормы [2, с. 103–104].

С одной стороны, общепризнанным является то, что по собственным действиям человек для права не суще-



ствуется, его мысли и чувства правовому воздействию неподвластны. С другой стороны – поведение само по себе лишено каких-либо правовых признаков и приобретает их только вследствие существования непосредственных указаний на юридическую значимость соответствующего поведения, предусмотренную в информационных носителях – нормах права. При этом действие как таковое в содержание прав и обязанностей не включается, поскольку из-за осуществления действий происходит реализация возможностей, закрепленных как обязанности. Право, собственно как и обязанность, по содержанию предусматривают набор конкретных правовых возможностей и необходимого поведения, реализую которую можно достичь желаемой социально значимой цели [2, с. 104].

Именно в рамках правового воздействия юридические факты выступают в качестве обстоятельств, которые ограничивают, сдерживают, предупреждают и определяют границы допустимого поведения человека, а также предоставляют возможность осуществления и реализации позитивного поведения. Нормы же права в таком случае являются информационными носителями юридически допустимого поведения.

Так, например, юридические факты-ограничения закреплены в ст. 26-26-1 Закона Украины «О дорожном движении», в которой предусмотрено ограничение или запрет дорожного движения при выполнении работ на автомобильных дорогах, улицах и железнодорожных переездах, которое, в свою очередь, осуществляется на основе согласованного с Национальной полицией ордера, который выдается соответствующим дорожным органом, а в городах – службой местного государственного органа исполнительной власти и местного самоуправления; ограничение или запрет дорожного движения во время проезда отдельных лиц, относительно которых осуществляется государственная охрана [3, ст. 26, 26-1].

Юридическим фактом в данном случае будет: 1) выполнение работ в полосе отвода автомобильной дороги, улицы и железнодорожного переезда; 2) проезд автомобильным транспортом Президента Украины, Председателя Верховной Рады Украины, Премьер-министра Украины, а также глав

иностранных государств, парламентов и правительств, руководителей международных межправительственных организаций и иностранных делегаций, которые находятся в Украине с официальным визитом. Еще одним примером ограничений, определенных в гипотезе правовой нормы, является ст. 25 Закона Украины «О государственной службе». Здесь определены ограничения при назначении на должность, при этом юридическим фактом является не назначение на должность государственной службы лица, которое будет прямо подчинено близкому лицу или которому будут непосредственно подчиняться близкие лица.

В то же время ст. 84 данного Закона определено ограничение права на государственную службу. Юридическими фактами в данном случае являются: 1) прекращение гражданства Украины или выезд на постоянное проживание за пределы Украины; 2) приобретение гражданства другого государства; 3) вступление в законную силу решения суда о привлечении государственного служащего к административной ответственности за коррупционное или связанное с коррупцией правонарушение; 4) вступление в законную силу обвинительного приговора суда в отношении государственного служащего за совершение умышленного преступления и / или установление запрета заниматься деятельностью, связанной с выполнением функций государства; 5) наличие отношений прямой подчиненности близких лиц в случае, предусмотренном статьей 32 настоящего Закона [4, ст. 25, 84].

Также административно-правовые ограничения определены в гипотезе административно-правовой нормы в ст. 38 Закона Украины «Про животный мир», которая предусматривает ограничения использования объектов животного мира. Юридическим фактом здесь является необходимость ограничения отдельных видов использования объектов животного мира, а также ограничение или полный запрет на изъятие из природной среды животных на определенной территории или на определенные сроки в порядке, установленном данным Законом и другими нормативно-правовыми актами. [5, ст. 38].

Следует отметить, что административно-правовые ограничения, со-

держась в гипотезе нормы, имеют место и в других нормативно-правовых актах, в частности, Законах Украины «О предотвращении коррупции» (ст. ст. 25-28), «Об охране атмосферного воздуха» (ст. 12), «Об общественных объединениях» (ст. 4) и так далее, причем такие нормы регулируют общественные отношения различных сфер общественной жизни.

А.В. Малько, М.И. Матузов, П.М. Рабинович, А.М. Денисова отстаивают точку зрения, что на уровне диспозиции правовой нормы правовыми ограничениями выступают юридические обязанности, запреты, приостановления (постоянные и временные). Однако правовые ограничения, выступающие в качестве обязанностей, запретов и приостановок, выступают различными по своему содержанию и имеют особенности в их применении.

Сначала определим особенности реализации правовых ограничений через правовую обязанность субъекта административного права. Юридические обязанности как правовые ограничения в рамках правового воздействия выступают в качестве мотивационно-побуждающего влияния на поведение человека.

По нашему мнению, юридическая обязанность – это установленные нормой права виды правового поведения субъекта права, определяющие и указывающие на необходимость выполнения определенных действий (или воздержание от их выполнения), которые не противоречат нормам действующего законодательства и направлены на удовлетворение собственных потребностей. В данном определении мы имеем в виду не установление правил действовать так, а не иначе, а возможность субъекта самостоятельно выбирать, каким образом реализовывать свои субъективные права среди возможных законодательно определенных способов их реализации.

Следует отметить, что в юридической литературе правовые ограничения связывают с сужением разрешений и прав, установлением запретов и дополнительных позитивных обязательств, поскольку юридическая обязанность – это необходимость направления поведения субъекта в правильную плоскость, а в случае несоблюдения принципов необходимого



поведения, применяются меры ответственности. По этому поводу Н.С. Маллеин отмечает, что запреты могут показаться недемократическими формами регулирования, а в действительности они являются правовыми средствами осуществления свободы поведения, поскольку представляют собой полную и равную для всех свободу за пределами запретов [6, с. 23]. В то же время запрет как форма административно-правового ограничения может быть основанием неполучения соответствующего разрешения, например эксплуатационного разрешения в сфере пищевой продукции, разрешения в сфере водопользования и тому подобное.

Запреты влияют на сознание и волю субъектов путем препятствования удовлетворению нежелательных интересов для конкретных лиц и общества в целом. Таким образом, препятствуя реализации негативных интересов, запреты дают возможность удовлетворить положительные интересы противоположной стороны – отдельного человека или общества в целом.

Вместе с тем можно говорить о том, что запреты в определенной степени являются пассивными обязанностями. Устанавливая запреты на осуществление определенных действий, законодатель тем самым возлагает на гражданина обязанность воздерживаться от противоправных деяний. Запрет путем создания препятствий для удовлетворения интереса индивида, по отношению к которому он действует, направлен на реализацию интересов противоположной стороны. Устанавливая запреты, законодатель выражает собственное негативное отношение к определенным действиям и устанавливает вид и меру наказания за совершение таких запрещенных деяний [2].

В современной юридической литературе достаточно часто встречаются мнения относительно тождества понятий запретов и ограничений, что, по нашему мнению, является неправильным. Основное различие между запретами и ограничениями, по мнению А.Г. Братка, заключается в том, что запреты по своему содержанию указывают на юридическую невозможность определенного поведения, в то время как правовое ограничение представляет собой не только юридически, но и фактически невозможный вариант

поведения. В отличие от запрета, правовое ограничение в принципе невозможно нарушить [7, с. 85]. Считаем, что запрет и ограничения являются понятиями, которые имеют разный смысл, однако общую правовую природу. Запрет предусматривает полное лишение права совершать определенные действия и устанавливает четко определенное указание не совершать то, что запрещено законом, тогда как ограничение предусматривает сужение определенных прав и соответственно побуждает субъекта не совершать определенные недозволенные действия. Также считаем, что формой выражения правовых ограничений является запрет. Общим для запрета и ограничений является то, что и первое, и второе предусматривает установление определенных рамок поведения субъекта права.

Таким образом, понятие «ограничение» является родовым, а понятие запрет – видовым. Запрет является только определенной формой правового ограничения [1, с. 96]. Запретами, согласно статье 55 Кодекса законов о труде Украины, является запрет работы в ночное время для определенных категорий лиц (беременных женщин, женщин, имеющих детей в возрасте до трех лет, лиц моложе восемнадцати лет и так далее) или, согласно статье 71 этого же кодекса, запрет работы в выходные дни [8].

В ст. 22 Закона Украины «О предотвращении коррупции» предусмотрено ограничение на реализацию правовых ограничений в форме запрета. Субъектам, на которых распространяется действие настоящего Закона, запрещается использовать свои служебные полномочия или свое положение и связанные с этим возможности с целью получения неправомерной выгоды для себя или других лиц, в том числе использовать любое государственное или коммунальное имущество или средства в личных интересах [9, ст. 22].

Также ст. 23 данного Закона предусмотрено ограничение в форме запрета на получение подарков. Субъектам, на которых распространяется действие настоящего Закона, запрещается непосредственно или через других лиц требовать, просить, получать подарки для себя или близких им лиц от юридических или физических лиц в связи с осуществлением такими субъектами деятельности, связанной с выполнением

функций государства или местного самоуправления; 2) если лицо, которое дарит, находится в подчинении такого субъекта [9, ст. 23].

Третьей формой правовых ограничений является приостановление. Приостановление – это временные запреты, устанавливающие возможности использования должностными лицами соответствующих функциональных обязанностей. Таким образом, приостановление по содержанию является достаточно близким к запретам.

Приостановление не выступает в качестве юридической ответственности, поскольку оно не содержит окончательной оценки и только предполагает дальнейшее решение возникшего вопроса. Вместе с тем приостановление содержит элементы принуждения со стороны вышестоящего, контролирующего органа, осуществляющего надзор, или судебного органа, временно приостанавливает существование правоотношений, сдерживая тем самым наступление возможных общественно вредных последствий. Приостановления имеют также мощный регулятивный потенциал [1, с. 96]. Исследуя категорию приостановления как правового ограничения, необходимо установить ее взаимосвязь с категориями «временное прекращение» и «временный запрет».

В то же время следует отметить, что в действующем законодательстве существуют нормы, содержащие в себе сразу несколько форм выражения административно-правовых ограничений. Так, например ст. 32 Закона Украины «О государственной службе» устанавливает сразу три формы реализации административно-правовых ограничений: 1) в форме юридической обязанности проявляется административно-правовой запрет, который выражается в обязанности сообщить руководителю государственной службы об обстоятельствах, свидетельствующих о возникновении ситуаций, приводящих к нарушению требований Закона Украины «О предотвращении коррупции», о возникновении конфликта интересов между субъектами, на которых распространяется действие Закона Украины «О предотвращении коррупции» и «о государственной службе»; руководитель, в свою очередь, обязан принять меры к устранению таких обстоя-



тельств в 15-дневный срок; 2) в форме запрета проявляются административно-правовые ограничения, которые заключаются в недопущении назначения на должность государственной службы лица, которое будет прямо подчинено близкому лицу или которому будут непосредственно подчинены близкие лица; 3) в форме прекращения проявляются административно-правовые ограничения относительно субъекта, который не выполняет юридическую обязанность и не соблюдает запреты на совершение определенных действий: к субъекту возможно применить меры пресечения, выражающиеся в форме принятия в месячный срок меры к устранению таких обстоятельств; перевод государственного служащего с его согласия на другую равнозначную вакантную должность государственной службы в этом государственном органе; дать согласие на перевод в другой государственный орган; освобождение от занимаемой должности.

В то же время данной нормой четко определено, что в случае невыполнения пресекающих мероприятий ответственный субъект государственной службы (как руководитель, так и субъект-государственный служащий) несет административную, уголовную ответственность. В то же время следует отметить, что диспозиции ст.ст.166-2, 166-3 Кодекса Украины об административных правонарушениях также предусматривают возможность применения административных ограничений, при этом в данных случаях данные ограничения являются неправомерными.

Наиболее значимые правоограничительные средства находят свое место в санкции нормы, в которой устанавливаются вариант негативной реакции со стороны государства. Административные санкции являются формой и средством юридического осуждения виновного, его противоправного поведения. А.Е. Лейст отмечает, что особый порядок реализации санкций правовой нормы имеет нормативно закрепленный порядок осуществления и обеспечивает реализацию правовых ограничений [10, с. 98–99].

Одной из особенностей административной ответственности является то, что составы административных правонарушений определены как в Ко-

дексе Украины об административных правонарушениях, так и в других законодательных актах, которые регулируют различные группы общественных отношений в пределах публичного администрирования.

Так, например, Законом Украины «О санкциях» определено, что в целях защиты национальных интересов, национальной безопасности, суверенитета и территориальной целостности Украины, противодействия террористической деятельности, а также предотвращения нарушения, восстановления нарушенных прав, свобод и законных интересов граждан Украины, общества и государства могут применяться специальные экономические и другие ограничительные мероприятия (далее – санкции) [11].

Отметим, что видами административно-правовых ограничений, выражающихся в форме санкций нормы, являются: 1) блокировка активов – временное ограничение права человека пользоваться и распоряжаться принадлежащим ему имуществом; 2) ограничение торговых операций; 3) ограничения, частичное или полное прекращение транзита ресурсов, полетов и перевозок по территории Украины; 4) предотвращение вывода капиталов за пределы Украины; 5) приостановление исполнения экономических и финансовых обязательств; 6) аннулирование или приостановление лицензий и других разрешений, получение (наличие) которых является условием для осуществления определенного вида деятельности, в частности, аннулирования или приостановления действия специальных разрешений на пользование недрами; 7) запрет на участие в приватизации, аренде государственного имущества резидентами иностранного государства и лицами, которые прямо или косвенно контролируются резидентами иностранного государства или действуют в их интересах; 8) запрет на пользование радиочастотным ресурсом Украины; 9) ограничение или прекращение предоставления телекоммуникационных услуг и использования телекоммуникационных сетей общего пользования и так далее [11, ст. 3].

Как видим, административно-правовые ограничения в санкции нормы

могут выражаться во всех трех выше раскрытых формах – обязанности, запрете, прекращении.

В то же время, по нашему мнению, наряду с указанными формами выражения административно-правовых ограничений следует говорить также и о таких дополнительных формах реализации административно-правовых ограничений, как устранение и остановка.

Устранение предусматривает необходимость субъекта административного права ограничить поведение, которое продиктовано необходимостью совершения определенных действий, соответствующих содержанию ограничения. Например, при наличии конфликта интересов, который предусматривает пребывание на государственной службе лиц в прямом подчинении, на которых распространяется действие Закона Украины «О предотвращении коррупции», последние должны устранить указанные обстоятельства, переведясь на другую работу (если это возможно) или освободив занимаемую должность.

Выводы. Таким образом, считаем, что устранение – это форма выражения административно-правовых ограничений, которая заключается в направлении действий субъекта административного права на исправление вызываемых им нежелательных, негативных последствий, повлекших нарушение прав и интересов контрагента. Тогда как остановка – это форма выражения административно-правовых ограничений, которая заключается в постоянном или временном прекращении деятельности (действий) субъекта с целью переориентации его поведения и недопущения совершения действий, которые посягают на права и интересы другого лица.

Следует также отметить, что ограничения как внешнее выражение установленных границ поведения субъекта может находить свое место в различных структурных элементах административно-правовой нормы. Причем разное место административно-правового ограничения в структуре элемента нормы говорит о виде и объеме возникновения у субъекта, к которому оно применяется, правоограничительных обязанностей и уровне строгости применения к нему негативных мер принуждения.



Список использованной литературы:

1. Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2004. 250 с.
2. Денисова А.М. Механізм і засоби правового впливу (теоретико-правове дослідження): дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук зі спец. 12.00.01 «теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». Київ, 2012. 230 с.
3. Про дорожній рух: Закон України від 30 червня 1993 року № 3353-ХІІ. Відомості Верховної Ради України, 1993. № 31. Ст. 338.
4. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. Відомості Верховної Ради, 2016. № 4. Ст. 43.
5. Про тваринний світ: Закон України від 13 грудня 2001 року № 2894-III. Відомості Верховної Ради України, 2002. № 14. Ст. 97.
6. Малейн Н.С. Современные проблемы юридической. Государство и право. 1994. № 6. С. 23–32.
7. Братко А.Г. О правовых запретах в социалистическом, обществе. Проблемы социалистического государства и права: сб. статей. М: Изд-во ИГиП АН СССР, 1977. С. 84–85.
8. Україна. Закони. Кодекс законів про працю. К.: Велес, 2006. 96 с.
9. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. Відомості Верховної Ради, 2014. № 49. Ст. 2056.
10. Лейст О. Э. Санкции и ответственность по советскому праву (теоретические проблемы). М.: МГУ, 1981. 239 с.
11. Про санкції: Закон України від 14.08.2014 № 1644-VII. Відомості Верховної Ради, 2014. № 40. Ст. 2018.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Черная Виктория Григорьевна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного права и процесса Национальной академии внутренних дел

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Chernaya Viktoriya Grigoryevna – Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Associate Professor at the Department of Administrative Law and Process of the National Academy of Internal Affairs

demidenkov@ukr.net

УДК 347.73

К ВОПРОСУ ВВЕДЕНИЯ ЕДИНОГО НАЛОГА НА НЕДВИЖИМОЕ ИМУЩЕСТВО В УКРАИНЕ

Александр ШИШКАНОВ,

соискатель кафедры финансового права
Киевского национального университета имени Тараса Шевченко

АННОТАЦИЯ

В статье исследуется вопрос целесообразности введения в Украине единого налога на недвижимое имущество – земельные участки и здания, сооружения, которые на них (под ними) находятся. При проведении исследования проанализированы мнения украинских и иностранных ученых в данной сфере, изучены законодательные аспекты налогообложения недвижимости единым налогом в Украине, обзорно приведен опыт зарубежных стран применения данного налога. Сделано заключение, что на данном этапе законодательного регулирования оборота недвижимого имущества, регистрации имущественных прав на него введение единого налога на недвижимость в Украине не целесообразно.

Ключевые слова: налогообложение недвижимости, единый налог на недвижимое имущество, налог на недвижимое имущество, отличное от земельного участка, плата за землю, недвижимое имущество.

REGARDING THE ISSUE OF ADOPTION OF A SINGLE REAL ESTATE TAX IN UKRAINE

Aleksandr SHISHKANOV,

Applicant at the Department of Financial Law
of Taras Shevchenko National University of Kyiv

SUMMARY

The article examines the issue of necessity of introducing combined tax on real estate in Ukraine – land plots and buildings, structures, which are situated on or under them. The research analyzed the opinions of Ukrainian and foreign scholars in this field, studied the legislative aspects of combined real estate taxation in Ukraine, reviewed the experience of foreign countries applying this kind of tax. It is concluded that current legislative regulation of real estate turnover, registration of property rights to it, the introduction of combined real estate tax in Ukraine is not advisable.

Key words: taxation of real estate property, combined tax on real estate property, tax on real estate property, different from land plot, land fee, real estate property.

Постановка проблемы. Налогообложение недвижимого имущества является неотъемлемой частью налоговой системы каждой страны. Именно в данных налогах наиболее явно отражены такие принципы, как справедливость и платежеспособность, а простота и удобство их администрирования обуславливают их применения в самых первых государствах. В то же время, поиск оптимальной модели обложения налогом недвижимого имущества, развитие технологий учета объектов налога, развитие рынка недвижимости приводит к обоснованию отдельными учеными введения единого налога на комплекс зданий, сооружений и зе-

мельного участка, на котором они находятся.

Состояние исследования. Вопросы введения единого налога на недвижимость рассматривались такими украинскими учеными, как О. Коваль, И. Криницький, А. Кравчун, А. Дубоносова и другими в контексте исследований отдельных объектов налога и механизма налогообложения недвижимого имущества. Целесообразность введения единого налога на недвижимость детально проработана российскими учеными М. Гауновой, Р. Абкаровой, Е. Стегненко, А. Литвином, О. Ворожбит, Е. Химич, что связано с отдельными законодательными