

ОХРАНИТЕЛЬНАЯ ФУНКЦИЯ ИНСТИТУТА АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗАПРЕТА В РОССИЙСКОМ ПРАВЕ

Аннотация: В статье отмечается, что административные запреты в механизме правового регулирования достаточно разнообразны, они могут являться составным элементом правового регулирования, могут способствовать защите прав и законных интересов человека и гражданина, укреплению законности и дисциплины в системе публичного управления, а также противодействовать коррупции. Несмотря на социальную важность института административных запретов как охранительного средства в механизме правового регулирования, они к сожалению еще не получили должной правовой оценки. В этой связи актуальность статьи не вызывает сомнений. В подготовленной статье предметом рассмотрения является административно-правовой запрет, кроме того, в статье раскрывается его охранительная составляющая, которая имеет большое социальное значение. Методологическую основу статьи составили современные достижения теории познания. В процессе исследования применялись теоретический, общеправовые методы (диалектика, системный метод, анализ, синтез, аналогия, дедукция, наблюдение, моделирование), традиционно правовые методы (формально-логический), а также методы, используемые в конкрет-но-социологических исследованиях (статистические, экспертные оценки и др.). Помимо вышеизложенного актуальность представленной статьи объясняется еще и тем, что сложившееся положение в деле охраны общественных отношений обусловлено обстоятельствами как объективного, так и субъективного характера. Таким образом, анализ административных запретов в механизме правового регулирования имеет определенное значение для совершенствования административного законодательства. В завершении нужно отметить, что исследование административных запретов имеет важное практическое значение для развития охранительной функции государства, поскольку административные запреты находятся в диалектической взаимосвязи с другими составляющими института правоохраны.

Ключевые слова: охрана, запрет, ограничение, принуждение, регулирование, государство, метод, средство, личность, функция.

Актуальность обозначенной в названии статьи темы отчасти объясняется тем, что в науке административного права существует достаточно много правовых и организационных проблем, требующих своего разрешения. Одной из проблем, которая требует такого разъяснения, является институт правового запрета, который выполняет охранительную функцию. В настоящее время правовой запрет установлен в различных сферах публичного управления, а также в различных сферах жизнедеятельности. Сложно представить себе нормальное функционирование общественных отношений без регулятивных свойств правового запрета. Правовые запреты, которые сформировались в российском праве, достаточно разнообразны, каждая отрасль права закрепляет особый набор правовых запретов. Наиболее разнообразный набор правовых запретов установлен в административном праве. Посредством административных запретов обеспечивается безопасность личности, общества и государства. Ад-

министративные запреты обеспечивают нормальное функционирование государственно-служебных отношений, а также не дают гражданам и юридическим лицам переходить границы дозволенного поведения.

Административные запреты закрепляются нормами права, которые в научной литературе получили название запрещающих норм права. Запрещающие нормы административного права занимают особое место среди всего многообразия норм, действующих в механизме административно-правового регулирования. Данные и ряд других обстоятельств свидетельствуют об актуальности настоящего исследования. Необходимо сказать, что институт административных запретов занимает достаточно важное место в механизме правового регулирования общественных отношений, которые складываются в сфере публичного управления. Несмотря на то, что административные запреты играют важную роль, их содержание, а так-

Статья подготовлена при информационной поддержке «Компании Консультант Плюс».

же специфика в науке административного права, в силу целого ряда объективных и субъективных причин, не исследовались.

Является догмой, что институт правового запрета носит комплексный характер, включающий в себя нормы различной отраслевой принадлежности. В этой связи есть смысл кратко остановиться на понятии *правового института*, поскольку данный термин достаточно часто используют в юридической литературе в различных аспектах¹.

Л.И. Дембо еще в 1956 г. отметил, что в литературе «принято злоупотреблять этим термином, применять его очень широко, к любому правовому явлению, не вкладывая в этот термин по существу какого-либо конкретного содержания»².

Между тем И.Л. Бачило верно отмечает, что категория «институт» в праве – это многоуровневое, сложное образование, используемое в процессе упорядочения системы права и внутренних связей структурных и сущностных элементов его нормативной основы – законодательства³.

В настоящее время не вызывает сомнений тот факт, что феноменом, который объединяет в себе правовые нормы, является правовой институт. Под правовым институтом понимается составная часть системы права. Следует согласиться с тем, что в некоторых гуманитарных, а также технических дисциплинах термин «институт» обозначает самые разные явления социальной действительности. Нужно признать, что широкое использование терми-

на «правовой институт» во многом объясняется его смысловым и социальным назначением⁴. И.Л. Бачило отмечает, что институт в системе государственного управления может пониматься в функциональном, организационном и нормативном плане⁵.

Кроме того, следует согласиться и с тем, что в системе права правовой институт занимает особое место⁶.

Данный тезис находит свое подтверждение в научной литературе.

Определяя систему административного права, К.С. Бельский правильно отмечает, что при анализе системы отрасли права нужно выделять структурные элементы трех уровней: административное право как отрасль права в целом (при этом данная отрасль расчленяется на самостоятельные подсистемы или подотрасли); каждая подотрасль в свою очередь расчленяется на структурные элементы – правовые институты; отдельно правовой институт складывается из правовых предписаний – норм права. Структурные элементы оказывают непосредственное воздействие на построение системы административного права, на ее общий вид и панораму⁷. А.П. Корнев также справедливо отмечает, что систему отрасли административного права составляют ее институты, т.е. группы норм, регулирующие общественные отношения в различных сферах и отраслях управления⁸.

Говоря о правовом запрете как институциональном образовании, нужно сказать, что эффективность административно-правового регулирования общественных отношений, связанных с установлением и реализацией правовых запретов, достигается не только посредством совершенствования соответствующих правовых норм, но и за счет их интеграции в соответствующие образования, каковым собственно и является – правовой институт⁹.

Далее следует несколько слов сказать собственно о понятии «правовой институт». Несмо-

¹ См.: Артаманов Д.Н. Институт военного положения по советскому праву: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1950; Козлов Ю.М. Институт права жалобы по советскому административному праву: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1953; Кияхсанов И.Ш. Институт обжалования в административной деятельности органов внутренних дел: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1984; Институты административного права (третьи «Лазаревские чтения») // Государство и право. – 1999. – № 10. – С. 5; Стариков Ю.Н. Что происходит с институтом российской государственной службы? // Журнал российского права. – 2004. – № 9. – С. 11; Ендольцева А.В. Институт освобождения от уголовной ответственности: теоретические, законодательные и правоприменительные проблемы: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2005; Талапина Э.В. Новые институты административного права // Государство и право. – 2006. – № 5. – С. 14; Вострокнутова О.Ю. Институт миграции в административном праве: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2006 и др.

² Дембо Л.И. О принципах построения системы права // Советское государство и право. – 1956. – № 8. – С. 93.

³ См.: Бачило И.Л. Государственно-правовые институты в условиях информационного общества // Институты административного права России. – М., 1999. – С. 17.

⁴ См.: Киримова Е.А. Правовой институт (теоретико-правовое исследование): Дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 1998. – С. 67.

⁵ См.: Бачило И.Л. Указ раб. – С. 17.

⁶ См.: Киримова Е.А. Указ раб. – С. 69.

⁷ См.: Бельский К.С. О системе административного права // Государство и право. – 1998. – № 3. – С. 5.

⁸ См.: Корнев А.П. О соотношении административно-правовых институтов в отрасли административного права // Институты административного права России. – М., 1999. – С. 41.

⁹ См.: Киримова Е.А. Указ раб. – С. 69.

тря на достаточно частое использование термина «правовой институт» или «институт права» в юридической науке нет единой точки зрения относительно данного феномена. Исследование позволяет сделать вывод о том, что в научной литературе имеют место в целом схожие определения «правового института». Среди ученых относительно определения правового института ведутся оживленные дискуссии о том, что считать правовым институтом применительно к конкретным отраслям права. Неопределенность понятия «правовой институт» приводит к некоторым проблемам в сфере административно-правового регулирования, а также уяснению такой важной составляющей механизма правового регулирования, как правовой запрет в целом и административно-правовой запрет в частности.

Раскрывая конструкцию правового института, необходимо сказать, что элементы, характеризующие систему права с точки зрения ее структуры, присущи и правовому институту¹⁰. При этом вполне очевидно, что правовой институт соотносится с соответствующей отраслью права как часть с целым. Как отмечает Е.А. Киримова, логические связи между категориями отрасли права и правового института определяются тем необходимым, устойчивым, специфическим, что закономерно связывает данными категориями явления. Предлагаемая логическая связь определяется характером, объемом, структурой общественных отношений, опосредуемых правом¹¹.

Социальная обусловленность полного и комплексного регулирования правовыми нормами общественных отношений вызывает необходимость разделения всей совокупности правовых норм на соответствующие отрасли права, а отрасль права дифференцируется на отдельные составляющие, которые называются правовыми институтами. Деление отрасли права на отдельные составные части или правовые институты вызывает объективную необходимость исследования такого феномена, как «правовой институт».

Как уже указывалось, в научной литературе на протяжении многих лет ведутся достаточно оживленные дискуссии о том, что следует понимать под правовым институтом. В этой связи И.Л. Бачило неслучайно говорит о том, что категория «институт» в праве призвана быть одним из ана-

литических и организационных инструментов для определения состояния правовой системы и организационно-функциональных структур в системе государственного аппарата¹².

О правовом институте достаточно много писали, но сложность данного феномена вызывает объективную необходимость еще раз обратиться к казалось бы устоявшейся терминологии.

Так, в середине 60-х годов XX в. под правовым институтом О.С. Иоффе понимал группу норм, объединяемых специфическим способом применения общеправового метода к регулируемому им виду общественных отношений¹³.

Говоря о правовом институте, Ю.К. Осипов писал о том, что правовые институты – это обособленные группы юридических норм, регламентирующие отдельные виды однородных общественных отношений или отдельные стороны всех отношений данного рода, независимо от их видовой принадлежности¹⁴.

В свое время А.Б. Венгеров под правовым институтом понимал «наиболее крупные объединения правовых норм по общему предмету правового регулирования»¹⁵.

Группа ученых в составе В.Я. Любашица, М.Б., Смоленского, В.Б. Шепелева отмечает, что правовой институт есть форма «выражения, закрепления, объективации юридических норм, складывающихся и действующих в обществе и предназначенных для регулирования наиболее важных общественных отношений»¹⁶.

М.Н. Марченко трактует правовой институт как связанную между собой относительно обособленную группу юридических норм, регулирующих определенную разновидность общественных отношений¹⁷.

В теории права существует точка зрения о том, что нормы права, взаимосвязанные по предметно-функциональному признаку и регулирующие кон-

¹² См.: Бачило И.Л. Указ. раб. – С. 17.

¹³ См.: Иоффе О.С. Структурные подразделения системы права (на материалах гражданского права) // Ученые записки ВНИИСЗ. Вып. 14. – М., 1968. – С. 54.

¹⁴ См.: Осипов Ю.К. Понятие институтов гражданского процессуального права // Правоведение. – 1973. – № 1. – С. 55.

¹⁵ Венгеров А.Б. Теория государства и права. – М., 2006. – С. 441.

¹⁶ Любашиц В.Я., Смоленский М.Б., Шепелев В.Б. Теория государства и права. – Ростов-н/Д, 2002. – С. 381.

¹⁷ См.: Марченко М.Н. Теория государства и права. – М., 2003. – С. 562.

¹⁰ См.: Киримова Е.А. Указ. раб. – С. 69

¹¹ См.: Там же. – С. 69.

кретные видовые общественные отношения, образуют правовой институт¹⁸. В.В. Лазарев, С.В. Липень правовой институт определяют как совокупность правовых норм, составляющих часть отрасли права, которая регулирует вид или определенную сторону однородных общественных отношений¹⁹.

И.Л. Бачило отмечает, что институт права может рассматриваться как такая совокупность норм права, которая обеспечивает достаточную полноту и согласованность регулирования наиболее устойчивых и функционально однородных отношений в системе права²⁰.

В свою очередь, В.С. Якушев говорит о том, что термин «правовой институт» или «институт права» в юридической литературе один из наиболее употребляемых терминов, однако до настоящего времени он не получил достаточной определенности. В самом широком виде правовой институт понимается как нечто среднее между нормой и отраслью права, что естественно не отвечает ни теоретическим, ни практическим потребностям²¹.

В.С. Якушев в своей статье приводит небольшой анализ различных точек зрения относительно категории «правовой институт». В частности, в его статье отмечается, что правовой институт обычно определяется как «совокупность норм, регулирующих обособленные общественные отношения», «совокупность норм, регулирующих обособленные общественные отношения в пределах той группы общественных отношений, которые составляют предмет отрасли», или как «совокупность норм, очерчивающих определенное типизированное правоотношение»²².

В.С. Якушев говорит о том, что «правовой институт – это основанная на законе совокупность норм, призванных регулировать в рамках предмета данной отрасли права определенное обладающее относительной самостоятельностью общественное отношение, а также связанные с ним производные отношения»²³.

Необходимо отметить, что С.С. Алексеев выделяет такой признак правового института, как «ин-

теллектуально-волевое содержание», которое выражено в «специфической группе понятий, общих положений, терминов»²⁴.

Д.А. Керимов, давая определение правового института, в качестве его характерного признака называет автономность функционирования, отмечая при этом другой его уровень по сравнению с отраслью права²⁵.

Традиционно под институтом права понимаются нормы права, которые регулируют группу однородных общественных отношений. В этой связи неслучайно, что В.Е. Чиркин говорит о том, что правовой институт есть совокупность правовых норм, которые регулируют однородный комплекс общественных отношений²⁶.

Существуют и другие точки зрения, согласно которым под правовым институтом понимают систему норм, входящих в соответствующую отрасль и регулиующую определенную группу общественных отношений²⁷.

Исходя из сказанного выше, можно сделать вывод о том, что большинство ученых солидарны с тем, что **правовой институт** – это группа норм, которая объективно сложилась внутри соответствующей отрасли права. Правовой институт есть объективно необходимая, интегрированная совокупность норм права, которые регулируют однородные общественные отношения в соответствующей сфере жизнедеятельности²⁸.

Нужно признать, что уровень объединения тех или иных норм друг к другу не планируется заранее, новые правовые институты не выделяются искусственно, а складываются объективно, юридические нормы составляют гармоничные группы, подчиняясь внутренним закономерностям, которые в то же время являются закономерностями, объединяющими конкретные общественные отношения, которые призваны урегулировать правовые нормы²⁹. Как отмечается в научной литерату-

²⁴ См.: Алексеев С.С. Структура советского права. – М., 1975. – С. 122.

²⁵ См.: Керимов Д.А. Философские проблемы права. – М., 1972. – С. 300.

²⁶ См.: Чиркин В.Е. О системном анализе социалистических государственно-правовых отношений // Правоведение. – 1982. – № 3. – С. 14.

²⁷ См.: Ермакова Т.С. О системе советского финансового права // Правоведение. – 1975. – № 2. – С. 76.

²⁸ См.: Киримова Е.А. Указ. раб. – С. 67.

²⁹ См.: Киримова Е.А. Указ. раб. – С. 67.

¹⁸ См.: Теория государства и права / Под ред. В.К. Бабаева. – М., 1999. – С. 389.

¹⁹ См.: Лазарев В.В., Липень С.В. Теория государства и права. – М., 2001. – С. 250.

²⁰ См.: Бачило И.Л. Указ. раб. – С. 17.

²¹ Якушев В.С. О понятии правового института // Правоведение. – 1970. – № 6. – С. 61.

²² Якушев В.С. Указ. раб.

²³ Там же.

ре, правовые институты обладают такой степенью выделения юридических норм, что при изъятии из правового регулирования отдельного правового института, становится невозможной регламентация данного вида общественных отношений³⁰.

Данные теоретические положения имеют самое непосредственное отношение к исследованию сущности института административно-правового запрета в российском праве. Правовой запрет играет важную роль в механизме правового регулирования; в свою очередь, административный запрет, как часть общего правового запрета, обеспечивает защиту наиболее важных общественных отношений в сфере общественного порядка и обеспечения общественной безопасности. Административный запрет играет важную роль в механизме регулирования общественных отношений в сфере публичного управления, государственной службы, а также защите прав и законных интересов граждан. Сущность административного запрета определяется нормами, которые характеризуют режим осуществления публичного управления, режим прохождения государственной службы, режим применения мер административного принуждения, а также защиты прав и законных интересов граждан. Каждое из названных направлений административно-правового регулирования содержит в себе правовые запреты. В этой связи рассмотрим сущность административных запретов применительно к наиболее крупным институтам административного права.

В заключении необходимо сказать, что теоретические наработки позволяют сделать вывод о том, что исходя из своего функционального назначения, правовые запреты могут осуществлять предупреждение и пресечение правонарушений в различных сферах административно-правового регулирования, а также выполнять информативную роль. Кроме того, обобщение ряда точек зрения относительно правовых запретов в механизме правового регулирования общественных отношений в сфере административно-правовой действительности дает возможность отметить, что в различных отраслях права запреты выполняют различные социальные функции. Однако объединяющим началом для всех видов правовых запретов является то, что они сдерживают поведение, которое носит антисоциальный или противоправный характер. Охранительная функция административно-правовых запретов, обусловлена социальной потребностью защиты интересов личности, общества и

государства от нежелательных деяний. Данная функция реализуется посредством применения за совершение запрещаемых действий мер юридической ответственности. Признавая существенную роль административно-правовых запретов в охране правопорядка, следует исходить из реальных возможностей этих правовых средств.

Исследование административного запрета позволяет сделать вывод о том, что рассматриваемое средство находится в диалектическом единстве с такими средствами как дозволение и предписание. Правовой запрет в отличие от иных средств обеспечивает соблюдение, как дозволений, так и предписаний. Административные запреты реализуются в ходе правоприменительной деятельности органов публичного управления, они могут быть как общими таки специальными, могут действовать как временно, так и постоянно. Многообразие административных запретов дает возможность объединить в единое социальное образование правовой институт. Данный институт является тем правовым образованием, который позволяет интегрировать в одном правовом образовании регулирующие свойства правового запрета.

Основными признаками административно-правового запрета являются: его «встроенность» в механизм административно-правового регулирования в качестве самостоятельного элемента; социальное значение – охрана публичных интересов; определенность запрещаемых действий; закрепление в нормах административного права обязанности воздержаться от совершения запрещаемых деяний; установление мер административного принуждения за нарушение установленного запрета; выполнение регулятивной, охранительной и информационной функций в механизме правового регулирования.

Обобщая названные выше признаки, касающиеся административного запрета, необходимо отметить, что административно-правовой запрет представляет собой составную часть механизма административно-правового регулирования, которая направлена на защиту публичных интересов с помощью закрепления установленной в административно-правовом акте информации об обязанностях воздержаться от совершения деяний, представляющих общественную опасность под угрозой применения мер государственного принуждения. Административный запрет является средством регулирования, охраны общественных отношений, а также является средством информирования субъектов административного права о поведении, которое является общественно опасным.

³⁰ Там же.

Библиография:

1. Бельский К.С. О системе административного права // Государство и право. – 1998. – № 3.
2. Иоффе О.С. Структурные подразделения системы права (на материалах гражданского права) // Ученые записки ВНИИСЗ. Вып. 14. – М., 1968.
3. Киримова Е.А. Правовой институт (теоретико-правовое исследование): Дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 1998.
4. Коренев А.П. О соотношении административно-правовых институтов в отрасли административного права // Институты административного права России. – М., 1999.
5. Талапина Э.В. Новые институты административного права // Государство и право. – 2006. – № 5.
6. Осипов Ю.К. Понятие институтов гражданского процессуального права // Правоведение. – 1973. – № 1.
7. Якушев В.С. О понятии правового института // Правоведение. – 1970. – № 6.
8. Трегубова Е.В. Институт стимулов и ограничений в административном праве // NB: Административное право и практика администрирования. – 2014. – 3. – С. 12 – 43. DOI: 10.7256/2306-9945.2014.3.11896. URL: http://www.e-notabene.ru/al/article_11896.html
9. Трегубова Е.В. Дозволение и запрет в административном праве // NB: Административное право и практика администрирования. – 2013. – 8. – С. 25 – 56. DOI: 10.7256/2306-9945.2013.8.9953. URL: http://www.e-notabene.ru/al/article_9953.html
10. Трегубова Е.В., Марьян А.В., Кривоносов Д.А. Административно-правовое регулирование классификации запретов в системе государственной службы // Административное и муниципальное право. – 2010. – 9. – С. 48 – 56.
11. Трегубова Е.В. Дозволения и запреты как методы (средства) административного регулирования в российском праве // Административное и муниципальное право. – 2013. – 10. – С. 986 – 997. DOI: 10.7256/1999-2807.2013.10.9673.

References (transliterated):

1. Bel'skii K.S. O sisteme administrativnogo prava // Gosudarstvo i pravo. – 1998. – № 3.
2. Ioffe O.S. Strukturnye podrazdeleniya sistemy prava (na materia-lakh grazhdanskogo prava) // Uchenye zapiski VNIISZ. Вып. 14. – М., 1968.
3. Kirimova E.A. Pravovoi institut (teoretiko-pravovoe issledova-nie): Dis. ... kand. yurid. nauk. – Saratov, 1998.
4. Korenev A.P. O sootnoshenii administrativno-pravovykh institu-tov v otrasli administrativnogo prava // Instituty administrativnogo prava Rossii. – М., 1999.
5. Talapina E.V. Novye instituty administrativnogo prava // Gosu-darstvo i pravo. – 2006. – № 5.
6. Osipov Yu.K. Ponyatie institutov grazhdanskogo protsessual'nogo prava // Pravovedenie. – 1973. – № 1.
7. Yakushev V.S. O ponyatii pravovogo instituta // Pravovedenie. – 1970. – № 6.
8. Tregubova E.V. Institut stimulov i ogranichenii v administrativnom prave // NB: Administrativnoe pravo i praktika administrirovaniya. – 2014. – 3. – С. 12 – 43. DOI: 10.7256/2306-9945.2014.3.11896. URL: http://www.e-notabene.ru/al/article_11896.html
9. Tregubova E.V. Dozvolenie i zapret v administrativnom prave // NB: Administrativnoe pravo i praktika administrirovaniya. – 2013. – 8. – С. 25 – 56. DOI: 10.7256/2306-9945.2013.8.9953. URL: http://www.e-notabene.ru/al/article_9953.html
10. Tregubova E.V., Mar'yan A.V., Krivonosov D.A. Administrativno-pravovoe regulirovanie klassifikatsii zapretov v sisteme gosudarstvennoi sluzhby // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. – 2010. – 9. – С. 48 – 56.
11. Tregubova E.V. Dozvoleniya i zaprety kak metody (sredstva) administrativnogo regulirovaniya v rossiiskom prave // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. – 2013. – 10. – С. 986 – 997. DOI: 10.7256/1999-2807.2013.10.9673.