

ОГРАНИЧЕНИЯ ПРАВ ГРАЖДАН КАК СТРУКТУРНЫЙ ЭЛЕМЕНТ МЕТОДА АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ И ФОРМЫ ЕГО ВЫРАЖЕНИЯ

О. В. Соболев

Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск

В процессе осуществления административной деятельности применяются различные средства воздействия на невластных субъектов. Одним из наиболее распространенных правовых средств являются правоограничения. Сторонники традиционного подхода придерживаются позиции о широком распространении ограничений в административно-юрисдикционной сфере, однако, масса ограничений прав граждан применяются органами исполнительной власти в рамках административных режимов позитивного характера.

Ключевые слова: административный режим, ограничения прав, метод административного воздействия, лицензионно-разрешительная система, регистрация, правопризнание.

В науке административного права вопросу ограничений прав граждан посвящено множество публикаций. В большей степени исследования затрагивают правоограничения юрисдикционного характера [8, с. 6–9; 5, с. 151–162]. Учеными-административистами нередко подчеркивается, что отличительной чертой административного права является его охранительный потенциал для социальных отношений [2, с. 32; 6, с. 8]. Однако за рамками рассмотрения остается большая часть отношений в сфере административной деятельности созидательного характера, в которых также используются правоограничения.

Известно, что публично-значимые интересы обеспечиваются деятельностью государственной администрации, поскольку необходимый уровень устойчивости социума зависит от сохранения и поддержания установленного порядка управления. Еще в дореволюционный период развития административного права обосновывалась особая значимость административного порядка. В частности В. В. Ивановский отмечал, что «в создании и поддержании такого правопорядка и заключается, можно сказать, самое выдающееся значение государственной структуры для общества, так как правопорядок есть условие всякой общественной культуры; вне порядка, то есть вне регулирования общественных явлений государственной властью без права, нет и не может быть сколько-нибудь значительной культуры, все остальные факто-

ры, в чем бы они не заключались, остаются бессильными создать сколько-нибудь совершенный тип человеческого общежития» [7, с. 36].

Современные экономические, политические и иные социальные процессы не представляются в отрыве от деятельности органов исполнительной власти. Правовое обеспечение данных общественных сфер опосредуется в процессе административной деятельности. Органы исполнительной власти путем методов административного воздействия способны установить и поддержать публичный порядок, необходимый как для функционирования государственных органов, так и для сохранения социальной стабильности. Д. В. Осинцев справедливо отмечает, что «административно-правовое воздействие заключается в стандартно-регламентированных способах воспроизводства выработанных и принятых государственно-управленческих решений» [12, с. 12–13]. Данная позиция ярко подчеркивает общий характер методологии административно-управленческих процессов, которые зиждятся на предписаниях, требованиях, велениях и прочих обязательных компонентах осуществления административной деятельности, фактически выражающихся в правоограничениях [13, с. 825–830].

Действия органов исполнительной власти, в том числе установление и применение ограничений прав граждан, должны иметь положительный эффект для публично-зна-

чимых интересов. Конституционным Судом РФ в Постановлении от 27 марта 1996 г. № 8-П отмечалось, что «цели одной только рациональной организации деятельности органов власти не могут служить основанием для ограничения прав и свобод». Данная позиция Конституционного Суда РФ свидетельствует о том, что органы исполнительной власти используют ограничения прав граждан в целях развития и сохранения «социальной инфраструктуры».

Назначение административно-правовых ограничений прав граждан не может заключаться в негативном воздействии на общество, иначе бы это противоречило публично-правовой направленности деятельности органов исполнительной власти. Современная система органов исполнительной власти не позиционирует себя с механизмом аппарата подавления, а, напротив, действует в интересах граждан и общества. Именно поэтому в Указе Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» подчеркивается, что цель органов исполнительной власти заключается в положительных действиях, совершаемых в интересах широкого круга лиц.

Известно, что административные отношения выражают динамические процессы, отражающие требования установленного порядка управления [11, с. 8]. Данные требования выражаются в административных режимах, которые складываются на основе конкретного метода административного воздействия. Традиционный подход к структуре метода правового регулирования позволяет утверждать о том, что ограничения включаются в содержание метода, являясь его средством [1, с. 104]. В связи с этим представляется немаловажным рассмотреть выражение и воплощение ограничений в разрезе административных методов регулирующего воздействия.

Человеческая жизнь так или иначе не рассматривается в отрыве от совокупности методов административного воздействия. В начале любой человеческой жизни стоит учетно-регистрационный административный режим, который состоит из многочисленных правоограничений граждан.

Для элементарного факта регистрации рождения ребенка задействовано сразу несколько органов исполнительной власти. В

части медицинского установления факта жизни задействован Минздрав России, а в части юридического – Минюст России. Государственная администрация, определяя требования для регистрации, устанавливает специальный режим, в содержании которого присутствует значительное число ограничений прав.

Характер данных правоограничений нередко связан с формальным обязыванием. Например, гражданин обязан подать заявление и необходимый пакет документов в регистрационный орган для инициации регистрации.

С другой стороны, присутствует и существенный характер ограничений, который выражается в требованиях по выбору имени ребенка. Соблюдение данных требований представляет особую важность, поскольку в противном случае для заявителя это обернется отказом в государственной регистрации рождения.

Последствие подобного отказа влияет на получение статуса, который закрепляется административным актом. В настоящем случае – это свидетельство о рождении и справка о рождении. Вместе с тем последствия отказа создадут препятствия для реализации права на государственную поддержку, например, получение государственных пособий, что фактически означает блокирование административного содействия по отношению к незарегистрированному лицу.

Подобная последовательность ограничений прав граждан будет сопровождать любую из ситуаций, где применяется метод удостоверения публично значимых состояний в целях подтверждения субъективного личного состояния [9, с. 82].

Аналогичным образом органами исполнительной власти реализуются ограничения прав граждан при государственной учетно-регистрационной деятельности территориальной мобильности граждан. Обоснованность и необходимость ограничения права при данной деятельности не вызывает сомнений. «Правильное решение этого вопроса, – подчеркивает В. Ф. Дерюжинский, – имеет существенное значение. Обеспечивая посредством контроля различные интересы общественного спокойствия и безопасности, государство, с другой стороны, никоим образом не должно без нужды стеснять саму свободу передвижения, которая так необходима для развития индивидуального и общественного. Отсюда яс-

но, где следует искать правильное решение поставленного вопроса: оно лежит в соглашении, примирении двоякого рода интересов – свободы передвижения и различных потребностей государственной жизни, вызывающих необходимость контроля за нею» [4, с. 23].

Действительно, механизм ограничений прав граждан на передвижение хоть и не лишен публичного интереса, тем не менее обусловлен гарантиями и защитой прав самого гражданина. Действующее законодательство предусматривает регистрационно-учетный механизм территориальной мобильности как для граждан Российской Федерации, так и для иностранных граждан.

Регистрационный-учетный механизм представлен правоограничениями в виде административных требований, позволяет гражданам получить доступ к услугам и рассчитывать на административное содействие и защиту со стороны государственной администрации, например, в качестве первичной медико-санитарной помощи и медицинского обеспечения, социальной помощи, помощи в трудоустройстве, поскольку указанные виды содействия оказываются по месту регистрации гражданина. Можно заметить, что органы исполнительной власти, применяя правоограничения свободы передвижения, собирают необходимую информацию по формированию базы для осуществления административной деятельности.

Наряду с остальными учетно-регистрационными методами, существует ряд методов, связанных с удостоверением фактов субъективного имущественного состояния. Путем регистрационных методов данного рода задаются динамика и воспроизводство осуществления гражданских прав. В некоторых случаях Гражданский кодекс РФ напрямую связывает возникновение права собственности с моментом государственной регистрации права. Фактически данная позиция позволяет нам утверждать, что по смыслу гражданско-правовых норм право собственности возникает не в результате согласования воли сторон, а в результате применения метода административно-правового воздействия. В таких случаях главным моментом для определения юридического собственника объекта недвижимости будет выступать результат регистрационно-учетной деятельности государственной администрации, а не заключение договора между сторонами сделки.

Немаловажным моментом также является связь удостоверения фактов субъективного имущественного состояния с иными методами административного воздействия. В частности, для эксплуатации транспортного средства, помимо государственной регистрации требуется получение водительского удостоверения в рамках лицензионно-разрешительного режима административной деятельности. В свою очередь государственной регистрации оружия будет предшествовать получение лицензии на использование оружия.

Перечисленные выше примеры позволяют определить форму ограничений прав граждан органами исполнительной власти в рамках учетно-регистрационного административного режима, которые представляют ни что иное, как нормативно-установленные навязывания.

После того, как гражданин становится участником административных связей путем определения общего административного статуса, у него появляется возможность по признанию специального статуса участника публичных отношений. В отличие от регистрационного метода, признание органами исполнительной власти специального статуса, с одной стороны, не обладает аналогичной степенью неотвратимости, а с другой стороны, обладает повышенной степенью императивности и строгости требований, что свидетельствует о жестком характере ограничений.

Особенность метода административного правопризнания заключается в комплексном характере последствий. Государство определяет сферы и устанавливает ограничения в рамках той деятельности, где применим параметр массовости. К таковым можно отнести сферу предпринимательской деятельности. Несмотря на то, что Конституция РФ в ч. 1 ст. 8, ч. 1 ст. 34 провозглашает принцип экономической свободы и предпринимательской деятельности, регламентация предпринимательских отношений содержит значительное число предписаний, запретов, санкций, нормативов, технических норм, что продиктовано требованиями безопасности и общегосударственными интересами.

Применяя метод административного правопризнания, государственная администрация осуществляет государственную регистрацию гражданина в качестве индивидуального предпринимателя, тем самым допуская его к осуществлению предпринимательской дея-

тельности на территории РФ. Вместе с тем для того, чтобы рассчитывать на получение статуса индивидуального предпринимателя, гражданин сталкивается с рядом ограничений прав формального характера на основе административных требований, несоблюдение которых приводит к отказу в предоставлении специального статуса.

Сущностные правоограничения могут касаться отсутствия возможности для осуществления отдельных видов экономической деятельности, которые предоставлены для юридических лиц. В частности к данным видам деятельности относятся производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, производство, продажа оружия и боеприпасов, разработка, производство и испытания авиационной техники, банковская и кредитная деятельность, деятельность по возврату просроченной задолженности и др.

Ограничения видов деятельности продиктованы целями безопасности, поскольку указанные виды деятельности в разной степени могут быть отнесены к общественно-значимым, особо опасным, которые способны воздействовать на здоровье, экономические и социальные гарантии населения. Тем самым к субъектам указанной деятельности применяются требования к финансово-ресурсной составляющей в целях возможности обеспечить особо значимый вид деятельности.

Некоторые авторы относят ограничения по экономическим видам деятельности к числу специальных ограничений правосубъектности индивидуальных предпринимателей, наравне с лицензированием [15, с. 39–40]. Однако вряд ли с этим можно согласиться, поскольку некоторые виды деятельности, которые может осуществлять индивидуальный предприниматель, также подпадают под режим лицензирования, что свидетельствует об условном характере ограничения. Кроме того, рассматриваемые ограничения прав индивидуального предпринимателя вытекают из разных методов административного воздействия, что не позволяет рассматривать их в качестве однопорядковой классификационной группы.

В итоге, ограничения прав граждан органами исполнительной власти в рамках режима административного правопризнания следует относить к позитивным средствам административного воздействия, поскольку появление

статуса предоставляет возможность гражданам осуществлять деятельность общественно-полезного назначения в соответствии с требованиями административных предписаний. Кроме того, статусные правоограничения в режиме административного правопризнания предоставляют возможность для вступления в иные режимы административно-регулирующего воздействия.

Как и любое право ограничение, ограничение в процессе административного правопризнания обладают компенсационным механизмом, который обеспечивается специальным статусом. В частности, накладывая ограничения на осуществление некоторых видов экономической деятельности индивидуальными предпринимателями, государство берет на себя обязанность по оказанию поддержки путем специальных режимов налогообложения и налогового контроля, финансовой помощи.

Императивность и жесткость режима административного правопризнания определяются характерными особенностями ограничений, составляющих содержание, используемого метода административного воздействия. В отличие от средств в методе регистрации, правоограничения в методе административной легализации носят исключительный характер, любое отклонение от заданного режима грозит серьезными последствиями, в том числе и лишением или неполучением специального статуса. Однако при соблюдении, установленных правоограничений субъект получает возможность осуществлять публично-значимую деятельность в соответствии с административными требованиями. С этой точки зрения, ограничения прав граждан в режиме административного правопризнания выступают в виде препятствий.

Во многом похожим и применяющимся после метода административного правопризнания является лицензионно-разрешительный метод административного воздействия [10, с. 6–8; 3, с. 685]. В качестве центральной единицы воздействия лицензионно-разрешительный метод рассматривает не субъективные или имущественные, а функциональные (деятельностные) характеристики. Государственная администрация устанавливает требования в целях проверки навыков и обеспечения безопасности в сферах, где существует высокий риск для причинения вреда массово-

го характера. Однако государственная администрация не создает новых правил, а приводит систему нормативных предписаний в соответствие с закономерностями естественного порядка. Деятельность воспроизводится всегда при условии соответствия априорным и технологическим процессам.

Таким образом, правоограничения лицензионно-регистрационного представляют собой наиболее строгий порядок установления. Технологический характер требований свидетельствует о постоянстве данных ограничений и высокой вероятности неотвратимости наступления негативных последствий. Правоограничения в рамках данного административного режима обладают компенсационным механизмом. При соблюдении ограничений гражданин получает возможность осуществлять деятельность «уникального» характера [14, с. 8]. Неразрывная связь разрешительно-лицензионной деятельности с естественными запретами дает основания полагать, что ограничения прав граждан органами исполнительной власти представляют собой барьеры, то есть предельные границы, в рамках которых осуществляется деятельность в искусственной системе.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что полинаправленность и широта функционального охвата административного воздействия позволяет субъектам административной деятельности использовать ограничения в позитивном назначении по отношению к невластным субъектам. Метод административного воздействия, пронизывая множество социальных сфер, способен путем ограничений предоставить государственную возможность гражданам стать официальными участниками административно-правовых отношений и оказать необходимую поддержку и защиту при осуществлении публично значимой деятельности. Взаимный интерес между органами исполнительной власти и гражданами по установлению и соблюдению административных требований обуславливает компенсаторный механизм правомерных ограничений.

Литература

1. Алексеев, С. С. Общие теоретические проблемы системы советского права. – М.: Госюриздат, 1961. – 187 с.
2. Бахрах, Д. Н. Административное право: учебник. – М.: Эксмо, 2010. – 700 с.
3. Бельский, К. С. Полицейское право: лекционный курс. – М.: Издательство «Дело и Сервис», 2004. – 816 с.
4. Дерюжинский, В. Ф. Полицейское право: пособие для студентов / В. Ф. Дерюжинский. – СПб.: Сенат. Тип., 1908. – 522 с.
5. Домченко, А. С. Нормативность административно-правового акта / А. С. Домченко // Российский юридический журнал. – 2017. – № 6. – С. 151–162.
6. Жамбиева, Е. М. Административное право как элемент публично-правовой системы: материалы ежегодной научной конференции молодых ученых и студентов «Правовая реформа в России» / Е. М. Жамбиева. – Екатеринбург, 2011. – С. 7–11.
7. Ивановский, В. В. Вопросы государственного управления, социологии и политики / В. В. Ивановский. – Казань: типо-лит. Имп. ун-та, 1899. – 403 с.
8. Мельников, В. А. Средства административно-правового ограничения прав граждан в деятельности органов внутренних дел / В. А. Мельников // Административное право и процесс. – 2012. – № 11. – С. 6–9.
9. Осинцев, Д. В. Методы административно-правового воздействия / Д. В. Осинцев. – СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2005. – 278 с.
10. Осинцев, Д. В. Разрешительная система в Российской Федерации: автореферат дис. ... канд. юрид. наук / Д. В. Осинцев. – Екатеринбург, 1995. – 24 с.
11. Осинцев, Д. В. К вопросу об административных отношениях: традиция и современный взгляд / Д. В. Осинцев // Вестник Уральского юридического института МВД. – 2017. – № 1. – С. 3–11.
12. Осинцев, Д. В. Методы административного воздействия: автореферат дис. ... д-ра юрид. наук / Д. В. Осинцев. – Екатеринбург, 2013. – 54 с.
13. Сорокин, В. Д. Избранные труды / В. Д. Сорокин. – СПб.: «Юридический центр Пресс», 2005. – 1084 с.
14. Титова, Е. В. Конституционные основы лицензирования отдельных видов деятельности в Российской Федерации: автореферат дис. ... канд. юрид. наук / Е. В. Титова. – Челябинск, 2002. – 24 с.

15. Тихомирова, Л. В. Индивидуальный предприниматель: комментарии, судебная практика, официальные разъяснения /

Л. В. Тихомирова, М. Ю. Тихомиров. – М., 2014. – 125 с.

Соболев Олег Васильевич – аспирант кафедры теории государства и права, конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск.
E-mail: sov120192@yandex.ru.

Статья поступила в редакцию 29 июня 2018 г.

DOI: 10.14529/law180316

RESTRICTION OF RIGHTS AS A STRUCTURAL ELEMENT OF THE METHOD OF ADMINISTRATIVE-LEGAL IMPACT AND ITS FORMS OF EXPRESSION

O. V. Sobolev

South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation

In the process of implementing administrative activities, various means of influence are applied to non-state entities. One of the most common legal remedies is the restriction of rights. Supporters of the traditional approach adhere to the position of the widespread distribution of restrictions in the administrative and jurisdictional sphere, however, the mass of restrictions on the rights of citizens are applied by the executive authorities in the framework of administrative regimes of a positive nature.

Keywords: *administrative regime, restrictions of rights, method of administrative influence, licensing system, registration, law enforcement.*

References

1. Alekseev S. S. *Obshchie teoreticheskie problem sistemy sovetskogo prava* [General theoretical problems of the Soviet law system]. Moscow, 1961, 187 p.
2. Bahrah D. N. *Administrativnoe pravo* [Administrative law]. Moscow, 2010, 700 p.
3. Bel'skij K. S. *Policejskoe pravo* [Police law]. Moscow, 2004, 816 p.
4. Deryuzhinskij V. F. *Policejskoe pravo* [Police law]. St-Petersburg, 1908, 522 p.
5. Domchenko A. S. [Normativnost' administrativno-pravovogo akta] *Rossijskijuridicheskijzhurnal [Legal order]*, 2017, no. 6, pp. 151–162. (in Russ.)
6. ZHambieva E. M. [Administrativnoe pravo kak ehlement publichno-pravovoj sistemy: materialyezhagodnojnauchnojkonferenciimolodyhuchennyhstudentov]. *Pravovaya reforma v Rossii [Legal order]*, 2011, no. 1, pp. 7–11. (in Russ.)
7. Ivanovskij V. V. *Voprosy gosudarstvovedeniya, sociologii i nolitiki* [Questions of state studies, sociology and politics]. Kazan', 1899, 403 p.
8. Mel'nikov V. A. [Sredstva administrativno-pravovogo ogranicheniya prav grazhdan v deyatel'nosti organov vnutrennih del]. *Administrativnoe pravo i process [Legal order]*, 2012, no. 11, pp. 6–9. (in Russ.)
9. Osincev D. V. *Metody administrativno-pravovogo vozdejstviya* [Methods of administrative and legal influence]. St. Petersburg, 2005, 278 p.
10. Osincev D. V. *Razreshitel'naya sistema v Rossijskoj Federacii: avtoreferat dis. kand. jurid. nauk*. [Permissive system in the Russian Federation. Abstract dis. kand. the faculty of law. sciences']. Yekaterinburg, 1995, 24 p.

11. Osincev D. V. [K voprosu ob administrativny hotnosheniyah: tradiciya i sovremennyj vzglyad]. *Vestnik Ural'skogo yuridicheskogo instituta MVD [Legal order]*, 2017, no. 1, pp. 3–11. (in Russ.)
12. Osincev D. V. *Metody administrativnogo vozdejstviya: avtoreferat dis. dokt. yurid. nauk* [Methods of administrative influence. The author's abstract dis. Doc. the faculty of law. sciences']. Yekaterinburg, 2013, 54 p.
13. Sorokin V. D. *Izbrannye trudy*. St. Petersburg, 2005, 1084 p.
14. Titova E. V. *Konstitucionnye osnovy licenzirovaniya otдел'nyh vidov deyatel'nosti v Rossijskoj Federacii: avtoreferat dis. ... kand. yurid. Nauk* [Constitutional bases of licensing of certain types of activity in the Russian Federation: abstract dis. ... kand. the faculty of law. sciences']. Chelyabinsk, 2002, 24 p.
15. Tihomirova L. V., Tihomirov M. Yu. *Individual'nyj predprinimatel': kommentarii, sudebnayapraktika, oficial'nyeraz'yasneniya* [Individual entrepreneur: Reviews, judicial practice, official clarifications under]. Moscow, 2014, 125 p.

Oleg Vasilievich Sobolev – postgraduate student of Department of theory of state and law, constitutional and administrative law of South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation. E-mail: sov120192@yandex.ru.

Received 29 June 2018.

ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ

Соболев, О. В. Ограничения прав граждан как структурный элемент метода административно-правового воздействия и формы его выражения / О. В. Соболев // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2018. – Т. 18, № 3. – С. 101–107. DOI: 10.14529/law180316.

FOR CITATION

Sobolev O. V. Restriction of rights as a structural element of the method of administrative-legal impact and forms its of expression. *Bulletin of the South Ural State University. Ser. Law*, 2018, vol. 18, no. 3, pp. 101–107. (in Russ.) DOI: 10.14529/law180316.
