

В. А. Мельников

**ПРОБЛЕМЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО
И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОГО СПОСОБОВ ОГРАНИЧЕНИЯ ПРАВ ГРАЖДАН
ПРИ ПРИМЕНЕНИИ К НИМ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРЕДУПРЕДИТЕЛЬНЫХ МЕР**

В статье исследуются проблемы разграничения нормативно-правового, правоприменительного способов ограничения прав и действий неправоограничительного характера на примере применения к гражданам административно-предупредительных мер. На основе анализа природы названных действий автором дается отличие административно-принудительных действий, выраженных в форме издания уполномоченным лицом индивидуального правового акта управления актом-документом или актом-действием и действием этого уполномоченного лица по выполнению своих юридических обязанностей, хотя и влекущих юридические последствия для других субъектов права, но правоограничительным характером не обладающих.

Ключевые слова: государственное управление, административно-предупредительные меры, ограничение прав граждан, административно-правовой механизм ограничения прав граждан.

V. A. Melnikov

**PROBLEMS OF DIFFERENTIATION OF REGULATORY LEGAL AND LAW ENFORCEMENT WAYS
OF RESTRICTING CITIZENS' RIGHTS WHILE APPLYING ADMINISTRATIVE PREVENTION MEASURES**

The article focuses on the problems of differentiation of regulatory legal and law enforcement ways of restricting rights and actions of non-right-restricting character by the example of applying administrative prevention measures to citizens. On the basis of the analysis of the mentioned actions' nature the author shows the difference of administrative enforced actions expressed in the form of issuing an individual legal act by the authorized person of administrating a document act or an action act and an action of this authorized person on discharging his legal obligations resulting in consequences for other subjects of law but not possessing the right-restricting character.

Keywords: public administration, administrative prevention measures, restriction of citizens' rights, administrative law mechanism of restricting citizens' rights.

В теории административного права существуют сложности при разграничении нормативно-правового, правоприменительного способов ограничения прав граждан и действий неправоограничительного характера. Достаточно ярко эта проблема обозначается при применении административно-предупредительных мер.

Реализация правоприменительного способа ограничения прав граждан невозможна без определенной нормотворческой деятельности. Правильное определение способа реализации

норм права и характера реализуемых норм позволит избежать путаницы при определении характера управленческих действий уполномоченных на то лиц.

Ведь непосредственно правоограничительная деятельность уполномоченных на то должностных лиц и деятельность таких лиц, направленная лишь на реализацию норм права правоограничительного характера, схожи. И в том и в другом случае в наличии действия по реализации уполномоченными должностными

лицами своих государственно-властных полномочий (а, следовательно, влекущие юридические последствия для подвластных субъектов права). И в том и в другом случае эта деятельность направлена на реализацию норм административного права. Между тем в первом случае мы имеем дело с применением мер административного принуждения, а во втором — с выполнением своих юридических обязанностей путем реализации своих прав без причинения правоограничений подвластному. Правильное определение характера деятельности уполномоченных лиц позволит избежать нарушений прав и свобод граждан в процессе правоприменительной деятельности.

Представляется необходимым выделить три этапа реализации правоприменительного способа ограничения прав граждан:

1. Нормативное закрепление содержания, оснований и порядка применения меры административного принуждения.

2. Издание индивидуального правового акта управления (акта-документа или акта-действия) о применении меры административного принуждения.

3. Исполнение акта-документа о применении меры административного принуждения.

Нормативное закрепление содержания, оснований и порядка применения меры административного принуждения является, бесспорно, нормотворческой деятельностью уполномоченных на то должностных лиц (органов). Вместе с тем такую нормотворческую деятельность следует отнести не к правоустановительному, а к правоприменительному способу ограничения прав граждан. К правоустановительному способу ограничения прав граждан мы относим лишь нормотворческую деятельность специально уполномоченных государством субъектов, направленную на установление: а) ограничений общего характера, определяющих границы общего административно-правового статуса граждан; б) ограничений прав и свобод, обусловленных особенностями административно-правового статуса отдельных категорий граждан (члены какого-либо административного

коллектива); в) ограничений прав граждан в условиях какого-либо экстраординарного административно-правового режима.

В нормативном закреплении содержания, оснований и порядка применения меры административного принуждения и заключается характер норм административного права, реализуемых в рамках правоприменительного способа ограничения прав граждан. Без такого вида нормотворческой деятельности применение мер административного принуждения будет невозможным.

Издание индивидуального правового акта управления (акта-документа или акта-действия) о применении меры административного принуждения является вторым необходимым этапом правоприменительного способа ограничения прав граждан. В случаях применения меры принуждения путем издания индивидуального правового акта-действия процесс реализации правоприменительного способа ограничения прав граждан на этом является окончанным.

В случаях же применения меры принуждения путем издания индивидуального правового акта-документа необходимо наличие заключительного этапа реализации.

Исполнение акта-документа о применении меры административного принуждения и является таким заключительным этапом реализации правоприменительного способа ограничения прав граждан. Этот этап чаще всего на практике заключается в осуществлении управленческих действий неправоограничительного характера. Ведь права граждан ограничиваются не действиями уполномоченных лиц по исполнению акта-документа, а самим этим актом-документом. Однако в ряде случаев в процессе исполнения акта-документа предусмотрена возможность применения уполномоченными должностными лицами и мер административного принуждения, направленных на обеспечение исполнения акта-документа.

Характерным примером сказанному является исполнительное производство. В рамках

исполнительного производства судебный пристав-исполнитель может совершать действия, направленные на принудительное исполнение исполнительного документа, в частности действия по наложению ареста на денежные средства и иное имущество должника с его последующей реализацией. Принудительный характер исполнения, в свою очередь, подразумевает совершение действий правоограничительного характера.

Причем такие действия также могут выражаться как в форме издания акта-документа (за которым опять-таки последуют акт-действие либо управленческие действия неправоограничительного характера по его реализации), так и непосредственно в форме акта-действия, являющегося заключительным действием в процессе реализации правоприменительного способа ограничения прав граждан.

Здесь существенным для определения характера действий судебного пристава-исполнителя будет являться не столько характер применяемых им норм права, сколько способ их применения.

Правоограничительный характер действий в процессе реализации правоприменительного способа ограничения прав граждан всегда заключается в принятии уполномоченным должностным лицом самостоятельного решения в виде издания индивидуального правового акта управления (акта-документа или акта-действия) о необходимости и объеме причинения правоограничений в рамках, допускаемых нормами права.

Характер норм права, в рамках которых допускается принятие самостоятельного решения о необходимости и объеме причинения правоограничений, нами определен ранее. Это нормы административного права, закрепляющие содержание, основания и порядок применения меры административного принуждения.

На основании сформулированных им признаков административно-предупредительных мер принудительного характера А. И. Каплунов к мерам административного принуждения относит «предполетный досмотр багажа и ручной

клади пассажиров, чего нельзя сказать о таких предупредительных мерах, как технический осмотр транспортных средств либо периодический медицинский осмотр соответствующих категорий работников. Их прохождение является обязанностью граждан (владельцев транспортных средств, отдельных категорий работников) и не является умалением, ограничением их прав и свобод. Подобное обременение напрямую связано с реализацией субъективного права, обладателем которого является данное лицо. Только в случае неисполнения данной обязанности следует принудительная реакция (в первом случае — административная ответственность за управление транспортным средством, не прошедшим технического осмотра, во втором — дисциплинарное взыскание или увольнение с работы)» [1].

На наш взгляд, следует согласиться с аргументацией автора по поводу того, что прохождение технического осмотра транспортных средств и периодический медицинский осмотр соответствующих категорий работников к мерам административного принуждения не относится. Однако трудно согласиться с высказыванием автора о том, что эти меры не являются ограничением прав и свобод граждан. Данные ограничения прав пользователей транспортных средств и определенных категорий работников все-таки были осуществлены, но только нормами права. Именно поэтому здесь следует вести речь о нормативно-правовом способе ограничения прав граждан.

Однако остается непонятным, в чем автор видит разницу между рассмотренными мерами и предполетным досмотром багажа и ручной клади пассажиров? Ведь в соответствии со ст. 85 Воздушного кодекса Российской Федерации от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ, «в целях обеспечения безопасности пассажиров и членов экипажа воздушного судна обязательно предполетному досмотру... подлежат воздушное судно, его бортовые запасы, члены экипажа, пассажиры, багаж, в том числе вещи, находящиеся при пассажирах, а также грузы и почта». Таким образом, названная норма права возложила

юридическую обязанность на пассажиров воздушного судна пройти обязательный предполетный досмотр багажа и ручной клади. Действия же уполномоченных лиц, проводящих такой досмотр, являются не изданием в отношении каждого пассажира индивидуального правового акта управления, ограничивающего его права, а простым выполнением своих юридических обязанностей, вытекающих из нормы права. Это подтверждается и тем обстоятельством, что, проводя обязательный предполетный досмотр багажа и ручной клади, уполномоченные лица никакого самостоятельного решения в виде издания индивидуального правового акта управления о необходимости и объеме причинения правоограничений не принимают.

Причем следует ли принудительная реакция государства в случае неисполнения обязанностей, возложенных на граждан нормой права, или не следует, не имеет никакого значения для разграничения способов ограничения их прав.

Имеет значение только то обстоятельство, что при применении мер административного принуждения в форме предъявления уполномоченным на то лицом законных требований действия (или бездействие), направленные на невыполнение этих требований, обязательно влекут за собой административную ответственность за неповиновение законному распоряжению или требованию уполномоченного сотрудника. В других случаях такая ответственность может и не наступать.

Так, административная ответственность предусмотрена лишь за управление транспортным средством, не прошедшим технического осмотра. Само по себе непрохождение технического осмотра наказуемым не является. Непрохождение технического осмотра лишь не влечет возникновения права на его эксплуатацию.

В случае неисполнения обязанности по прохождению периодического медицинского осмотра соответствующих категорий работников

предусмотрена их дисциплинарная ответственность в виде наложения какого-либо дисциплинарного взыскания вплоть до увольнения с работы.

В соответствии с п. 3 ст. 85 Воздушного кодекса Российской Федерации «при отказе пассажира воздушного судна от предполетного досмотра договор воздушной перевозки пассажира считается расторгнутым». В данном случае речь идет о последствиях гражданско-правового характера и т. д.

Таким образом, *управленческой деятельностью правоограничительного характера будет являться только та деятельность уполномоченного должностного лица, которая заключается в реализации норм административного права, закрепляющих содержание, основания и по-рядок применения меры административного принуждения путем принятия этим лицом самостоятельного решения в виде издания индивидуального правового акта управления (акта-документа или акта-действия) о необходимости и объеме причинения правоограничений.*

Список библиографических ссылок

1. Каплунов А. И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел: теория и практика. СПб., 2004. С. 154.

© В. А. Мельников, 2011