

**УДК 342.6**

**DOI 10.37279/2413-1733-2022-8-1-252-258**

## **ОБ ОГРАНИЧЕНИЯХ ПРАВ ГРАЖДАН В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ**

**Осяк А. Н.**

*Ростовский юридический институт МВД России*

В статье исследуются отдельные вопросы ограничения прав граждан в деятельности органов исполнительной власти. Рассматривается правовая природа и сущность правовых ограничений, их конституционные основы. Исследуются ограничения прав граждан в деятельности органов исполнительной власти различных видов и форм. Отмечаются особенности административных ограничений, применяемых в различных направлениях деятельности органов исполнительной власти. Административно-правовые ограничения прав граждан признаются неотъемлемым элементом метода административно-правового воздействия. Рассматривается, что в различных методах административного воздействия правоограничения могут быть как позитивными, так и негативными, выполнять различные функции, приобретать различные формы, в том числе в виде прямых ограничений, когда устанавливаются границы и препятствия для реализации полностью или частично предусмотренного законом права и свободы, могут быть в виде запрета, лицензионных требований, либо сопряжены с административным принуждением. Автор выводит определение административных ограничений, делает вывод об их многофункциональности.

**Ключевые слова:** ограничения прав, органы исполнительной власти, права, свободы, формы, виды, административные ограничения, функции.

Вопросы ограничения прав и свобод человека и гражданина при реализации отраслевого законодательства являются одними из актуальных в деятельности исполнительных органов государственной власти. Тематика, связанная с ограничением прав и свобод граждан, широко исследуется в философии, юриспруденции, как в теоретических, так и отраслевых науках. В деятельности органов исполнительной власти следует различать конституционные основы ограничения прав граждан и ограничения прав и свобод граждан различного характера: конституционно-правового, административно-правового, уголовно-процессуального и др.

Этимологически «ограничивать» происходит от существительного «граница», «грань», означает, согласно толкового словаря обозначать пределы, границы, стеснять, удерживать в границах, поставить в рамки, сократить, установить какие-либо условия [1, с. 350]. Положения философии права, теории права указывают на то, что само право формировалось из установления правил, свободы и ограничений. Правовые ограничения необходимы для поддержания стабильности, всеобщего блага в государстве, они имманентны праву. Диалектически вопросы установления свободы и ограничений тесно связаны, причем свобода личности основывается на ограничении свободы другого человека. Как отмечалось: «Пределы того или иного конкретного права не умаляют его, а очерчивают, переделывают его контуры, тем самым выявляя содержание этого права» [2, с. 89]. В настоящее время все более распространяются характеристики прав человека не только как средства выражения свободы, но и средства ее ограничения. В рамках подобных исследований И.Д. Ягофарова сформулировала следующее определение правового ограничения свободы: это предусмотренное правовыми нормами уменьшение количества вариантов юридиче-

ски дозволенного подведения путем установления различных пределов либо его полный запрет [3, с. 11].

Конституционные основы ограничения прав и свобод человека и гражданина очерчиваются границами, указанными в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ и распространяются на деятельность всех органов публичной власти, поскольку права и свободы определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления. Прежде всего, указывается, что права и свободы человека и гражданина «...могут быть...» ограничены, то есть ограничения допускаются, но далее по смыслу текста нормы, применяются только в случае крайней необходимости для защиты конституционно-значимых ценностей на основе федерального закона. Перечень ценностей, в защиту которых применяются ограничения закрыт, не подлежит расширительному толкованию, это: основы конституционного строя, нравственность, здоровье, права и законные интересы других лиц, обеспечение обороны страны и безопасность государства. Причем объем применяемых ограничений не должен быть чрезмерным, как указано в Основном законе «... в той мере в какой это необходимо...». Кроме того, ограничения не должны быть скрытой формой отмены или умаления прав и свобод человека и гражданина [4, с. 17], то есть ограничения устанавливаются временно, на разумный, необходимый срок, при наличии установленных федеральным законом условий и пределов их применения, они выступают исключением из правила. Как отмечал В.А. Лебедев «... ограничения прав и свобод – это исключение из правил, а не само правило. Задача национального законодателя и правоприменителя сводится к обеспечению свободы личности, а не к ее ущемлению» [5, с. 135].

Правовые ограничения, применяемые в деятельности органов исполнительной власти, имеют различные формы. Исполнительные органы государственной власти, осуществляя полномочия в рамках предоставленной им законодательством компетенции, могут ограничивать права граждан в ходе нормотворческой, правоприменительной, юрисдикционной деятельности. При этом ограничения могут принимать форму запретов, обязанностей, быть сопряжены с принуждением. Правомерные запреты и ограничения выступают регуляторами человеческого поведения, преследуют цель достижения всеобщего блага, развития общества и государства, имеют в своем содержании регулятивные, созидательные и охранительные компоненты [6, с. 22-28]. Но самый главный вопрос, связанный с ограничениями – это установление критериев их правомерного применения.

Виды ограничений, применяемые органами исполнительной власти различны. Все ограничения по субъекту ограничения могут быть классифицированы на ограничения, применяемые к гражданам и иным субъектам: юридическим лицам, должностным лицам, органам государственной власти и др. Ограничения по источнику различаются на ограничения, вытекающие из принуждения, ограничения из убеждения. Ограничения по функциональному признаку: вытекающие из нормотворческой деятельности, правоприменительной деятельности, из юрисдикционной деятельности. По степени законности: правомерные ограничения и примененные неправомерно, с нарушением прав и свобод человека и гражданина. Правомерные ограничения прав граждан, применяемые органами исполнительной власти, могут подразделяться на юрисдикционные и неюрисдикционные.

Ограничения прав граждан органами исполнительной власти реализуются в ходе обеспечительно-охранительной, функции предоставления государственных услуг, в рамках содействия органам исполнительной власти, а также в случае вовлечения невластного субъекта в сферу деятельности органа исполнительной власти, когда необходимо обеспечить публичный интерес в целях соблюдения публичного порядка и общественной безопасности. Ограничения прав граждан органами исполнительной власти чаще встречаются в ходе осуществления последними юрисдикционной деятельности, а также в рамках специальных административных режимов в отсутствие противоправных действий и обстоятельств, в ходе оказания содействия должностным лицам (например, в качестве понятых), при наступлении нерядовых обстоятельств.

Административные ограничения имеют ряд признаков, отличающих их от иных видов правовых ограничений, к ним следует относить:

Во-первых, применяются на основе норм административного права. Органы исполнительной власти применяют ограничения в строго предусмотренных законом границах на основе норм КоАП РФ.

Во-вторых, административные ограничения могут затрагивать различные отраслевые права, свободы и законные интересы граждан РФ. Органы исполнительной власти в рамках регистрации, лицензирования, контроля и иных форм деятельности могут применять ограничения в отношении широкого круга прав и свобод граждан, в том числе конституционных, гражданских и др.

В-третьих, административные ограничения применяются по инициативе властного субъекта, то есть присущ односторонний порядок реализации. Применение ограничений в ходе административной деятельности, в ходе обслуживания населения, предоставления государственных услуг осуществляется в форме административных требований и властных обязываний.

В-четвертых, административные ограничения применяются уполномоченными на их применение властными субъектами.

В-пятых, административные ограничения имеют динамический характер. Смысл административных ограничений заключается не столько в формировании и контроле управлении управленческой среды, а в создании предпосылок ее динамического роста.

В-шестых, административные ограничения взаимосвязаны с необходимостью достижения генеральной цели, преследуемой государством – обеспечения порядка и общественной безопасности.

В-седьмых, применение мер административных ограничений сопряжено с применением различных методов административно-правового воздействия. Основные два метода принуждение и убеждение, причем последний приоритетный, первый применяется в случае, если применение убеждения своей цели не достигло.

В-восьмых, административные ограничения связаны с введением индивидуального либо специального административного режима. Лицо, к которому применяется административное ограничение всегда вовлечено в правоприменительную сферу, его статус претерпевает ограничения, испытывает на себе неблагоприятные последствия в связи с вовлечением в особый правовой режим.

Перечисление признаков административно-правовых ограничений, применяемых органами исполнительной власти, позволили сформулировать следующее определе-

ние. Административные ограничения прав граждан – это инструмент правового воздействия на поведение невластных субъектов, с целью сдерживания прав и свобод различного отраслевого содержания, применяемые властными субъектами в одностороннем порядке против воли невластного субъекта на основе норм административного права в целях достижения общего блага, общественной безопасности и правового порядка.

Таким образом, административно-правовые ограничения прав граждан выступают неотъемлемым элементом метода административно-правового воздействия [7, с. 12], имеют его черты. В различных методах административного воздействия правоограничения могут быть как позитивным, так и негативными, выполнять различные функции, приобретать различные формы, в том числе в виде прямых ограничений, когда устанавливаются границы и препятствия для реализации полностью или частично предусмотренного законом права и свободы.

Так, например, в форме административных требований при регистрации правомерные ограничения включают невластных субъектов в управленческую коммуникацию (связи и отношения). При наложении указанных правоограничений субъекты искусственно вовлекаются через навязывание правил и требований по регистрации в отношении с государством (регистрация актов гражданского состояния, паспортные отношения, учетно-регистрационные отношения, миграционные отношения, регистрация общественных объединений, политических партий и др.), которое затем взамен оказывает содействие и поддержку гражданам в вопросах обеспечения безопасной жизнедеятельности, функционирования через систему органов исполнительной власти.

В форме административного правопризнания при легализации правоограничения устанавливают препятствия в вопросах признания особого статуса лица (признания лица беженцем, вынужденным переселенцем, лицом, получившим политическое убежище, либо статус юридического лица, индивидуального предпринимателя), предусмотрена компенсация – соблюдение ограничений обуславливает получение особого статуса, который дает возможность осуществлять особые виды деятельности, признается особая правоспособность: в гражданском плане – подтверждается наличие имущества, обеспечивается выполнение обязательств, финансовом плане – изменяются налоги и сборы, в административном – вводятся специальные стандарты и регламенты, правила ведения хозяйственной деятельности, в уголовном плане – меняется характер ответственности за нарушение установленных правил и норм и др.

В форме лицензирования правоограничения устанавливают барьеры в виде лицензионных требований. Предусмотрена компенсация при соблюдении правоограничений – возможность заниматься деятельностью особого характера, осуществление которой может повлечь за собой нанесение ущерба, как например, производство лекарственных средств, деятельность по тушению пожаров, оборот наркотических средств психотропных веществ и их прекурсоров, деятельность по перевозкам транспортными средствами пассажиров, опасных грузов, частная охранная деятельность, оказание услуг связи, телевизионное вещание и радиовещание и мн. др.

В случае косвенного воздействия речь идет, например, о предоставлении государственных услуг органами исполнительной власти, устанавливаемые правоограничения имеют свою специфику. Через установление целого ряда требований к ли-

цам, которые имеют право на получение услуги так же реализуются ограничения. Выполнение требований как правоограничений обеспечивает, в конечном итоге, наделение граждан определенным статусом и полномочиями на основе закона, их цель состоит в оказании помощи, удовлетворении потребности в благе. Применение ограничения в данном случае неразрывно связано с методом административного воздействия, поскольку их применение так же обеспечивает установленный порядок управления и государственный режим правоохраны. В данном случае, интересы частные и публичные удовлетворяются взаимно. Применение ограничений, в свою очередь, обеспечивает непрерывность административной деятельности исполнительных органов власти.

Ограничения, сопряженные с применением мер административного принуждения в деятельности органов исполнительной власти, так же имеют свою специфику. Так, например, при применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении ограничение прав и свобод выступает вынужденной мерой, поскольку иными способами достичь целей административного производства невозможно. Как отмечалось, не в каждом деле об административном правонарушении возникает необходимость применения таких мер принуждения как меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении (Глава 27 КоАП РФ), так как цели административного производства могут быть достигнуты и без ограничения прав граждан [8, с. 57]. Применение ограничений в данном случае диктуется обстоятельствами конкретного административного правонарушения. Согласно законодательства при невозможности практического достижения целей административного производства, применяются те или иные меры обеспечения производства (например, доставление, отстранение от управления транспортным средством, досмотр вещей, личный досмотр и др.), сопряженные с ограничением прав и свобод личности, воплощаемые в лишениях определенного объема возможностей в личной, экономической и иных сферах при применении к ней указанных мер принуждения.

Таким образом, административно-правовые ограничения многофункциональны, позволяют органам исполнительной власти решать важные, полезные общественные и государственные задачи, гражданам удовлетворять свои потребности и интересы в получении благ. Кроме того, ограничения в условиях пробельности правового регулирования могут сыграть роль регулятора общественных отношений. В период столкновения с коронавирусной инфекцией в 2020 году органы исполнительной власти субъектов РФ были вынуждены оперативно реагировать и блокировать распространение вируса в период неблагоприятной эпидемиологической обстановки и распространением COVID-19 посредством издания актов, ограничивающих свободу передвижения граждан. До внесения необходимых поправок в федеральный закон «О защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [9] в части расширения и конкретизации полномочий органов государственной власти субъектов РФ в вопросах возможности установления ими обязательных к выполнению правил поведения при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации, устанавливаемые и реализуемые ими ограничения осуществлялись вопреки требованиям ч. 3 ст. 55 Конституции на основе подзаконного акта. Однако впоследствии в решении Конституционного Суда, по делу гражданина которого оштрафовали за нарушение режима самоизоляции

на основе постановления Губернатора Московской области [10], было разъяснено, что постановление главы Московской области, устанавливающее ограничения свободы передвижения граждан представляло собой не что иное как оперативное (опережающее) регулирование, на момент отсутствия закона вполне допустимое, так как достигалась главная цель – сохранения жизни и здоровья всех лиц, подвергнутых изоляции. Ограничения свободы передвижения в условиях пандемии были признаны Всемирной организацией здравоохранения вынужденной необходимой практикой по сдерживанию рисков стремительного развития картины заражения, практика «lockdown» признавалась разумной во всех странах мира. Обвинения в незаконном ограничении прав и свобод личности в России в деятельности органов исполнительной власти в условиях пандемии были не состоятельны. Так как ограничение свободы не было абсолютным (допускались выходы из жилья в аптеку, за продуктами и др.), чрезмерным, было оправданным, в условиях отсутствия вакцины и каких-либо иных сведений о вирусе, кроме того, что он стремительно распространяется в общественных местах, иных местах массового скопления людей.

Таким образом, содержательные характеристики правовых ограничений в деятельности исполнительных органов существенно различаются применительно к каждому виду деятельности. Особую значимость представляют административно-правовые ограничения в деятельности исполнительных органов власти, которые имеют особенные специфические черты, различаются по формам и целям, функциональному предназначению в праве. Административные ограничения прав граждан реализуются на основе норм административного права в целях достижения общего блага, общественной безопасности и правового порядка, представляют собой способ правового воздействия на поведение невластных субъектов, с целью сдерживания прав и свобод различного отраслевого содержания, либо склонению к надлежащему поведению, применяемые властными субъектами в одностороннем порядке против воли невластного субъекта.

#### Список литературы:

1. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка. – М., 2011. – 960 с.
2. Назаров Д.Г. Пределы и ограничения прав и свобод человека и гражданина в России // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2016. – № 1. – С. 87–91.
3. Ягофарова И.Д. Право как мера ограничения свободы: автореф. дис. ... на соискание канд. юрид. наук: 12.00.01 – Теория и история права и государства; история правовых учений. Уральская государственная юридическая академия. – Екатеринбург, 2004. – 29 с.
4. Романовский В.Г. Ограничения прав человека в современном конституционном праве России // Наука. Общество. Государство. – 2019. – Т. 7, № 4 (28). – С. 16–21.
5. Лебедев В.А. Конституционные основы ограничения прав и свобод человека и гражданина // Lex Russia. – 2017. – № (122). – С. 135.
6. Шабуров А.С. «Ограничение права», «ограничения в праве», «правовые ограничения», соотношение понятий // Юридическая техника. – 2018. – № 12. – С. 22–28.
7. Соболев О.В. Правомерные ограничения прав граждан органами исполнительной власти: дис. ... на соиск. канд. юрид. наук: 12.00.14 – Административное право; административный процесс. ФГАОУ ВО «Южно-уральский государственный университет (Национальный исследовательский университет)». – Челябинск, 2019. – 239 с.
8. Капранова Ю.В. Применение мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении: конституционное измерение / Ю.В. Капранова, А.В. Капранов // Административное право и процесс. – 2021. – № 5. – С. 56–59.
9. О защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ (ред. от 11.06.2021). – URL: <https://www.consultant.ru>

10. По делу о проверке конституционности подпункта 3 пункта 5 постановления Губернатора Московской области «О введении в Московской области режима повышенной готовности для органов управления и сил Московской областной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и некоторых мерах по предотвращению распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-2019) на территории Московской области» в связи с запросом Протвинского городского суда Московской области: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25.12.2020 № 49-П. – URL: <https://www.consultant.ru>

**Osyak A.N. On restrictions on the rights of citizens in the activities of executive authorities // Scientific notes of V. I. Vernadsky crimean federal university. Juridical science. – 2022. – Т. 8 (74). № 1. – P. 252-258.**

The article examines certain issues of restriction of citizens' rights in the activities of executive authorities. The legal nature and essence of legal restrictions, their constitutional foundations are considered. Restrictions of citizens' rights in the activities of executive authorities of various types and forms are investigated. The peculiarities of administrative restrictions applied in various areas of activity of executive authorities are noted. Administrative and legal restrictions on the rights of citizens are recognized as an integral element of the method of administrative and legal influence. It is considered that in various methods of administrative influence, legal restrictions can be both positive and negative, perform various functions, acquire various forms, including in the form of direct restrictions, when boundaries and obstacles are established for the implementation of fully or partially provided for by law rights and freedoms, can be in the form of a ban, licensing requirements, or are associated with administrative coercion. The author deduces the definition of administrative restrictions, concludes that they are multifunctional.

**Keywords:** restrictions of rights, executive authorities, rights, freedoms, forms, types, administrative restrictions, functions.

#### Spisok literatury:

1. Ozhegov S.I. Tolkovyy slovar' russkogo yazyka. – M., 2011. – 960 s.
2. Nazarov D.G. Predely i ogranicheniya prav i svobod cheloveka i grazhdanina v Rossii // Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika. – 2016. – № 1. – S. 87–91.
3. YAgofarova I.D. Pravo kak mera ogranicheniya svobody: avtoref. dis. ... na soiskanie kand. yurid. nauk: 12.00.01 –Teoriya i istoriya prava i gosudarstva; istoriya pravovyh uchenij. Ural'skaya gosudarstvennaya yuridicheskaya akademiya. – Ekaterinburg, 2004. – 29 s.
4. Romanovskij V.G. Ogranicheniya prav cheloveka v sovremennom konstitucionnom prave Rossii // Nauka. Obshchestvo. Gosudarstvo. – 2019. – Т. 7, № 4 (28). – S. 16–21.
5. Lebedev V.A. Konstitucionnye osnovy ogranicheniya prav i svobod cheloveka i grazhdanina // Lex Russia. – 2017. – № (122). – S. 135.
6. SHaburov A.S. «Ogranichenie prava», «ogranicheniya v prave», «pravovye ogranicheniya», sootnoshenie ponyatij // YUridicheskaya tekhnika. – 2018. – № 12. – S. 22–28.
7. Sobolev O.V. Pravomernye ogranicheniya prav grazhdan organami ispolnitel'noj vlasti: dis. ... na soisk. kand. yurid. nauk: 12.00.14 – Administrativnoe pravo; administrativnyj process. FGAOU VO «YUzhno-ural'skij gosudarstvennyj universitet (Nacional'nyj issledovatel'skij universitet)». – CHelyabinsk, 2019.–239 s.
8. Kapranova YU.V. Primenenie mer obespecheniya proizvodstva po delu ob administrativnom pravonarushenii: konstitucionnoe izmerenie / YU.V. Kapranova, A.V. Kapranov // Administrativnoe pravo i process. – 2021. – № 5. – S. 56–59.
9. O zashchite naseleniya i territorii ot chrezvychajnyh situacij prirodnoho i tekhnogennogo haraktera: Federal'nyj zakon ot 21.12.1994 № 68-FZ (red. ot 11.06.2021). – URL: <https://www.consultant.ru>
10. Po delu o proverke konstitucionnosti podpunkta 3 punkta 5 postanovleniya Gubernatora Moskovskoj oblasti «O vvedenii v Moskovskoj oblasti rezhima povyshennoj gotovnosti dlya organov upravleniya i sil Moskovskoj oblastnoj sistemy preduprezhdeniya i likvidacii chrezvychajnyh situacij i nekotoryh merah po predotvrashcheniyu rasprostraneniya novoj koronavirusnoj infekcii (COVID-2019) na territorii Moskovskoj oblasti» v svyazi s zaprosom Protvinskogo gorodskogo suda Moskovskoj oblasti: Postanovlenie Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii ot 25.12.2020 № 49-P. – URL: <https://www.consultant.ru>.