На правах рукописи

Соболев Олег Васильевич

ПРАВОМЕРНЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ ПРАВ ГРАЖДАН ОРГАНАМИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Специальность 12.00.14 – Административное право; административный процесс

Автореферат
диссертации на соискание учёной степени кандидата юридических наук

Екатеринбург – 2019

Работа выполнена на кафедре теории государства и права, конституционного и административного права федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет)»

Научный руководитель: **Осинцев Дмитрий Владимирович**, доктор юридических наук, доцент.

Официальные оппоненты: **Бекетов Олег Иванович**, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заслуженный работник образования Омской области, начальник кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел Омской академии МВД России, полковник полиции.

Коркин Андрей Владимирович, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры публичного права Института финансов и права, Уральского государственного экономического университета.

Ведущая организация: Федеральное государственное казенное образовательное учреждение высшего образования «Сибирский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации».

Защита состоится «16» мая 2019 года в 11.00 на заседании диссертационного совета Д 212.282.02, созданного на базе ФГБОУ ВО «Уральский государственный юридический университет», по адресу: 620137, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21, зал заседаний Ученого совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на официальном сайте ФГБОУ ВО «Уральский государственный юридический университет»: http://www.usla.ru

Автореферат разослан « » _____2019 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
доктор юридических наук, профессор С.Ю. Головина

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В контексте рассуждений философов и юристов разных эпох о государстве красной нитью проходит идея о высокой значимости защиты и охраны прав человека. Статья 2 Конституции Российской Федерации определяет в качестве базовой государственной ценности - человека, его права и свободы, что свидетельствует о признании современным правопорядком Российской Федерации данной позиции.

Высокий уровень защиты прав человека и гражданина может быть обеспечен только при постоянном слаженном взаимодействии всех органов государственной власти, а также социальных институтов. В Указе Президента России «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации» отмечено, что «для противодействия угрозам качеству жизни граждан органы государственной власти и органы местного самоуправления во взаимодействии с институтами гражданского общества совершенствуют защиту прав и свобод человека путем развития законодательства, судебной и правоохранительной систем».

Деятельность государственных органов осуществляется исходя из установленного сегмента ответственности, где каждый орган обязан выполнять свои функции в строгом соответствии с назначением. Законодательной власти отводится созидательная роль в государственном механизме защиты прав граждан. В результате законодательной деятельности создаются общие нормативные требования, которые должны создавать необходимые условия для обеспечения защиты прав граждан. В свою очередь деятельность органов судебной власти, в большей степени, осуществляется в целях восстановления прав по факту выявленного нарушения права. Деятельность органов исполнительной власти в сравнении с деятельностью других органов отличается своим перманентным характером, в равной степени связана с законодательной и судебной властью. Исходя из положений статей 4 и 42 Федерального конституционного закона от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» Правительство Российской Федерации, как высший исполнительный орган государственной власти в Российской Федерации, призвано обеспечивать деятельность иных органов исполнительной власти и по исполнению законов на территории России. В таком случае, можно полагать, что деятельность органов исполнительной власти имеет большой удельный вес по реализации государственной функции защиты прав и свобод граждан.

В целях реализации государственных задач и обеспечения частных и публичных интересов государство вынуждено ограничивать права граждан и других невластных субъектов. Принимая во внимание особую ценность и значимость прав человека для государства, высокая степень строгости регламентации и абсолютная деликатность в применении правоограничений является оправданной. Не случайно в части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации установлен исчерпывающий перечень легитимных оснований для правоограничений, что положительно влияет на защиту прав от необоснованного или неправомерного ограничения со стороны властных субъектов.

Установленные Конституцией Российской Федерации легитимные основания ограничений прав граждан в силу своей универсальности и общезначимости обязательны для любого субъекта, применяющего ограничения прав граждан. Органы исполнительной власти в силу своего предназначения, исполняя положения законодательных актов, в большей степени реализуют полномочия, связанные с применением ограничений прав.

Полинаправленность административной деятельности предусматривает применение ограничений не только в связи с реализацией полномочий юрисдикционного характера, но и при позитивной деятельности органов исполнительной власти (предоставление государственной услуги, оказания содействия невластным субъектам).

Административная реформа в России заложила основу для повышения уровня эффективности деятельности органов исполнительной власти. Строгое соблюдение прав граждан и организаций, вступающих в отношения с государственной администрацией, обеспечивается путем выработанных императивных стандартов и регламентов реализации публичных функций[1].

В качестве результатов административной реформы было отмечено, что «к концу 2010 года утверждено 447 административных регламентов предоставления (исполнения) услуг (функций) федеральных органов исполнительной власти». Согласно официального интернет-портала правовой информации за период с 2015 – 1018 год дополнительно принято и действует на федеральном уровне более 400 административных регламентов, а их общее количество составляет более 850.

Государственная политика по модернизации административного аппарата ориентируется на отзывы граждан и учитывает их интересы. Деятельность административных органов осуществляется параллельно с непрерывным мониторингом со стороны общества. Создаются информационные ресурсы прямой связи, позволяющие обществу дать оценку действиям органов исполнительной власти по исполнению своих полномочий или ознакомиться с показателями их деятельности. Полученные отзывы представляют особую значимость для государства, поскольку формируют действительную картину эффективности деятельности как отдельных должностных лиц, так и государственных органов в целом. Это немаловажно, так как в последние годы главное требование общества к государству заключается в высоком уровне эффективности деятельности при выполнении поставленных задач. Неслучайно Президент России В.В. Путин в своем Послании Федеральному Собранию обратил внимание, что «чиновники всех уровней должны быть заинтересованы в росте своей эффективности и быть жестко нацелены на получение конкретного результата».

Очевидно, что проведен колоссальный объем работы по повышению уровня прозрачности деятельности государственных органов и выстраиванию механизма

[1] В контексте Концепции административной реформы 2006-2010 года немаловажным являлась разработка и внедрение стандартов массовых общественно значимых государственных услуг, непосредственно затрагивающих конституционные права и свободы граждан. См. подробнее: Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

обратной связи с обществом, однако, согласно последним статистическим данным уровень доверия общества к государству ежегодно снижается. В большей степени негативная тенденция прослеживается по отношению к исполнительной власти. Только за один год в период с 2015 по 2016 г. уровень доверия населения к Правительству Российской Федерации снизился более чем на 20% - с 79,8% до 59,4%[2].

Разумеется, существует множество факторов, которые влияют на подобную негативную тенденцию. Но в то же время необходимо помнить, что исполнительная власть находится в наиболее тесном контакте с населением и в постоянном взаимодействии. В связи с этим, поводов для недовольства в сфере административной деятельности может возникнуть больше, чем в отношениях с другими ветвями власти, где взаимодействие граждан и власти несколько меньше.

Общий фон недовольства населения исполнительной властью складывается исходя из всех показателей административной деятельности. Учитывая, что перед исполнительной властью стоит множество публично-значимых задач, для решения которых используются правоограничения, острая реакция общества на исполнительную власть может быть связана с этой причиной.

Представляется, что для увеличения доверия населения к исполнительной власти любое ограничение прав граждан должно быть обоснованным, необходимым и иметь общественно полезный эффект. В таком случае следует рассмотреть характер и сущность правомерных ограничений прав граждан органов исполнительной власти. Отдельно следует подчеркнуть, что на необходимость обязательной проработки механизма судебной защиты от необоснованного применения ограничений прав граждан органами исполнительной власти обратил внимание и Европейский суд по правам человека (Постановление ЕСПЧ от 18.09.2014 «Дело «Аванесян (Avanesyan) против Российской Федерации»). На текущий момент данное Постановление рассматривается в качестве основания для внесения изменений в национальное законодательство, о чем свидетельствует запись в Докладе о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2016 год.

Важность снижения противоречий между органами исполнительной власти и населением, а также повышения уровня доверия к государственным органам заключается в том, что только в условиях качественного и эффективного администрирования социальных сфер жизни могут быть решены стратегические задачи в перспективном периоде развития государства.

Степень научной разработанности темы. Широкое рассмотрение ограничений прав граждан, как самостоятельного средства воздействия, применяемого органами исполнительной власти, в первую очередь, вызвано тем, что в теоретических исследованиях ограничения рассматриваются в большей степени с позиции юрисдикционного инструмента, как содержательного элемента государственного принуждения.

[2] Данные приведены согласно проекту «Евробарометр в России», который регулярно проводится Центром социологических исследований РАНХиГС. См. подробнее: URL: http://www.ranepa.ru/images/News/2017-03/29-03-2017-opros-gos-inst.pdf (дата обращения 20.04.2018)

Вопросам ограничений прав граждан в различных отраслях юридической науки посвящены работы: С.С. Алексеева, С. Н. Братуся, Н.В. Витрука, Е.Е. Грецовой, И.Н. Ищука, Д.А. Керимова, А.Н. Кокотова, О.Э. Лейста, Д.А. Липинского, А.В. Малько, Т.В. Приходько, И.М. Приходько, С.В. Пчелинцева, А.А. Саурина, А.А. Троицкой, В.Е. Чиркина, Б.С. Эбзеева, И.Д. Ягофаровой и др.

Исследования в области административного права в разные периоды времени затрагивали вопрос правоограничений со стороны государственных органов. В дореволюционной доктрине, среди прочих, можно выделить работы И.Е. Андреевского, В.М. Гессена, В.Ф. Дерюжинского, А.И. Елистратова, А.Ф. Евтихеева.

Советская доктрина административного права рассматривала ограничения прав граждан в контексте государственного принуждения, о чем свидетельствуют работы: Ю.С. Адушкина, Г.В. Атаманчука, Д.Н. Бахраха, И.А. Галагана, И.Я. Дюрягина, М.И. Еропкина, Ю.М. Козлова, А.Е. Лунева, В.М. Манохина, Г.М. Петрова, Э.Н. Ренова, А.П. Шергина, Ц.А. Ямпольской и др.

В современных работах ученые рассматривают ограничения прав граждан органами исполнительной власти шире, нежели их предшественники. Сфера распространения ограничений не исчерпывается юрисдикционной сферой, а проникает и в иные сферы административной деятельности. В частности, ограничения прав рассматриваются в контексте реализации методов административного воздействия (П.И. Кононов, А.Ф. Ноздрачев, Д.В. Осинцев, А.А. Савостин, Н.В. Субанова, Ю.А. Тихомиров и др.). Вместе с тем, правоограничения органов исполнительной власти рассматриваются в значении инструмента поддержания правопорядка и общественной безопасности (О.И. Бекетов, К.С. Бельский, А.М. Воронов, А.В. Коркин, Н.В. Макарейко, И.В. Максимов, Б.В. Рушайло, Ю.П. Соловей, А.И. Стахов и др.). Отдельного внимания заслуживают работы В.А. Мельникова, Ю.В. Слепченко, Е.В. Трегубовой, поскольку исследования указанных авторов акцентируют внимание исключительно на административных ограничениях, раскрывают их структуру и назначение.

Несмотря на многочисленные исследования, касающиеся административных ограничений, в юридической науке остается нераскрытым вопрос о правомерных ограничениях прав граждан органами исполнительной власти, не представлен комплексный анализ данного правового средства и не раскрыто его целевое назначение в условиях ординарного администрирования.

В качестве объекта исследования рассматриваются общественные отношения в сфере административной деятельности федеральных органов исполнительной власти по применению правоограничений неюрисдикционного характера к невластным индивидуальным субъектам.

Предметом исследования являются административно-правовые доктрины и труды ученых, которые посвящены применению органами исполнительной власти ограничений прав граждан в процессе осуществления административной деятельности, а также правовые нормы, регламентирующие особенности

установления ограничений прав граждан и их применение субъектами исполнительной власти.

Цель диссертационного исследования заключается в анализе основных характеристик правомерных ограничений прав граждан федеральными органами исполнительной власти, определении их назначения для административно-правовой деятельности и разработке обоюдного механизма компенсации за ограниченные права граждан субъектами исполнительной власти. Достижение поставленных целей, зависит от решения следующих **задач:**

1.Определить феномен ограничений прав граждан в административно-правовой сфере на основе анализа общих функциональных характеристик ограничений прав и сопоставления со смежным инструментом воздействия – правовым запретом, путем преломления в административной деятельности субъектов исполнительной власти.

2.Сформулировать определение понятия правомерных ограничений прав граждан органами исполнительной власти при помощи установления и раскрытия характерных признаков, которые позволяют отличить административные ограничения прав граждан органами исполнительной власти от иных отраслевых правоограничений.

3.Установить место и роль правомерных ограничений в методах административно-правового воздействия и определить публичное назначение правоограничений для позитивной деятельности субъектов исполнительной власти.

4. Исследовать функциональную роль правоограничений в рамках статусных административных режимов, основанных на регулирующих и регламентационных методах административно-правового воздействия (регистрация, правонаделение (легализация), разрешительно-лицензионный), и оценить компенсационный механизм правоограничений для целей обеспечения частных и публичных интересов.

5. Выявить особенности применения ограничений прав граждан органами исполнительной власти в процессе решения обычных оперативно-исполнительных задач и сформировать структуру ситуационного правового режима индивидуальной направленности.

6. Рассмотреть правомерные ограничения прав граждан, которые применяются органами исполнительной власти в связи с нарушением административных требований.

Методологическая основа исследования. Применяются достижения методологической теории деятельностного подхода, используются общие и специальные методы и приемы познания, среди которых: анализ, синтез, обобщение, сравнительно-правовой, содержательно-логический и системно-структурный, формально-юридический, историко-юридический, нормативно-интерпретационный и др.

Основным методологическим подходом исследования является системо-деятельностная (СМД-методология), на основе которой удалось установить сущностные и воздействующие характеристики ограничений в системе

социальных, нормативных регуляторов. При этом, была решена важная исследовательская задача, которая заключалась в разделении ограничения от ее категориальной единицы запрета. При помощи приемов методологической теории деятельностного подхода удалось выявить динамическую роль правомерных ограничений прав граждан для административно-правовой сферы. Путем анализа и общения нормативных положений и правоприменительной практики удалось выявить особенности применения правомерных ограничений прав граждан органами исполнительной власти, которые заключаются в их компенсаторной функции.

Научная новизна диссертационного исследования определяется тем, что данная работа представляет собой комплексное научное исследование правового средства в виде правомерных ограничений прав граждан, которые применяются федеральными органами исполнительной власти в процессе административной деятельности. Отличительной особенностью данного исследования является авторский подход, который позволил: рассмотреть правоограничения административно-правового характера в позитивном (неюрисдикционном) значении; выяснить сущность и феномен правомерных ограничений прав граждан субъектами исполнительной власти в административно-правовой сфере; определить отличительные признаки правоограничений граждан, которые применяются органами исполнительной власти, от ограничений прав граждан, применяемых в иных отраслях права; выявить динамический характер правоограничений в структуре метода административно-правового воздействия; установить компенсационный механизм ограничений прав граждан органами исполнительной власти в процессе применения регулирующих методов административно-правового воздействия; раскрыть содержание ситуационного индивидуального административного режима, в рамках которого органы исполнительной власти ограничивают права невластных субъектов в целях решения оперативно-исполнительских задач; установить механизм нарастающей репрессии с применением иных отраслевых ограничений.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. В целях юридического осмысления сущностных характеристик правоограничений установлено, что в его основании заложен правовой запрет - юридическая конструкция, представляющая собой характеристику правового поведения в виде воздержания от поступка (действия деятельности). В свою очередь, ограничение в юридическом смысле – это прием юридико-конструктивного закрепления, который формализует запрет в юридической модели.

2. Феноменологическая особенность ограничений прав граждан в административном праве выражается в их динамическом характере. Динамика ограничений служит средством трансляции административной деятельности. С одной стороны, ограничения применяются к невластным субъектам в целях правового санкционирования осуществляемой ими деятельности. С другой стороны, данные ограничения позволяют органам исполнительной власти

реализовывать собственные оперативно-исполнительные полномочия в процессе осуществления административной деятельности.

3. На основе выявленных отличительных признаков, характерных для административно-правовой сферы, предлагается авторское определение правомерных ограничений прав граждан органами исполнительной власти, под которым понимается правовое средство динамического характера, обладающее компенсационным механизмом, применяемое властной стороной по собственной инициативе на основе норм административного права, транслирующее административно-правового воздействие на права, свободы и законные интересы невластных субъектов в целях поддержания установленного порядка управления и обеспечения безопасности.

4. В работе предлагается признать ограничения прав граждан органами исполнительной власти в качестве структурного элемента метода административно-правового воздействия, учитывая, что ограничение является самостоятельным правовым средством, которое наравне со способом входит в структуру метода. Представляется, что правоограничения путем преломления в том или ином методе административного-воздействия оказывают влияние на граждан с целью соблюдения и выполнения административно-режимных требований.

5. Автором диссертационного исследования предлагается аргументированная позиция, согласно которой в процессе формирования административной политики государством создаются примерные характеристики условий, при которых допустимо применение правомерных ограничений органами исполнительной власти. Основное значение административной политики для правоограничений представляется в разработке перспективных параметров интенсивности, функциональности и локализации применения ограничений прав граждан органами исполнительной власти.

6. В работе обоснованы виды относительных ограничений прав граждан регулирующего воздействия, которые применяются в рамках статусных административных режимах. Каждому административному методу регулирующего воздействия соответствует своя форма ограничения. В качестве парных категорий «метод-ограничение» представлены: регистрация-навязывание; правопризнание-препятствие; лицензирование-барьер. Компенсационный механизм данных видов правоограничений выражен в приобретении гражданином административно-значимого статуса и получении возможности для последовательного применения методов регулирующего воздействия.

7. Автором разработан и представлен оригинальный вид ситуационного административного режима, в рамках которого органы исполнительной власти применяют ограничения прав граждан в собственном интересе. Например, в целях привлечения гражданина для содействия представителю власти или для выполнения публичных обязанностей. Важность выделения индивидуального режима связана с тем, что характер применяемых правоограничений по строгости сопоставим с юрисдикционными ограничениями, но в отличие от последних применяется в отсутствии противоправного поведения гражданина.

8. В диссертационном исследовании предложен рациональный компенсационный механизм, реализуемый в рамках индивидуального режима, который должен быть направлен на защиту прав граждан от необоснованных ограничений. Предлагается модель применения индивидуально-режимных правоограничений.

9. Автор диссертации приводит аргументы о необходимости внесения изменений в законодательство с целью исключения ряда дополнительных административных наказаний и замены на иные отраслевые ограничения. Предлагается внедрение механизма нарастающей репрессии с применением иных отраслевых ограничений при выборе меры государственного принуждения за нарушение административных требований.

Теоретическая и практическая значимость исследования заключается в том, что положения и выводы, содержащиеся в диссертации, могут способствовать расширению и углублению доктринальных представлений о проблемах деятельности исполнительной власти в России. Сформулированные выводы и предложения по регламентации применения ограничений прав граждан органами исполнительной власти способны оказать положительный эффект на оптимизацию административной деятельности в данной сфере. Материалы исследования могут быть использованы для совершенствования образовательных программ и получить отражение в учебниках, монографиях и иных научных и учебно-методических изданиях по административному праву.

Степень достоверности и апробация результатов исследования. Основные выводы и положения диссертационного исследования получили свое отражение в десяти научных статьях автора, шесть из которых опубликованы в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства науки и высшего образования Российской Федерации. С основными положениям диссертационного исследования автор выступал с докладами на научных конференциях и семинарах разного уровня. Они обсуждались на XIV Всероссийской научной конференции молодых ученных и студентов «Эволюция российского права» (Екатеринбург, 28-29 апреля 2016), I Уральская школа аспирантов юридических вузов (Уральский государственный юридический университет, 23-27 мая 2016 г. г. Екатеринбург).

Диссертация подготовлена на кафедре теории государства и права, конституционного и административного права федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет)», где прошла рецензирование, обсуждение и была рекомендована к защите.

Структура диссертационного исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, объединяющих шесть параграфов, заключения, списка источников.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность избранной темы, определяется степень ее научной разработанности, обозначаются цели и задачи, объект, предмет и методология исследования, описываются теоритическая и практическая значимость исследования, формулируются положения, выносимые на защиту, приводятся сведения о степени достоверности и апробации полученных результатов.

Первая глава: **«Теоретические основания сущности и содержания правомерных ограничений прав граждан органами исполнительной власти»** состоит из двух параграфов.

В первом параграфе **«Феномен ограничений в административном праве»** исследуется природа ограничений прав, воздействующие и сущностные характеристики данного правового явления, устанавливаются методологические основания правоограничений с учетом особенностей, которые раскрываются в ходе административно-правовой деятельности.

Определяя методологическую основу исследования, диссертант рассматривает функциональное назначение ограничений прав в контексте публично-правового воздействия. Анализируя сложившиеся в юридической науке точки зрения о сущности ограничений прав, автором отмечаются две основные функциональные стороны правоограничений: созидательная и охранительная, которые воплощаются в процессе нормотворчества и правоприменения. В связи с этим уточняется, что в процессе нормотворческой деятельности формируются и конституируются определенные условия социальной статической установки, при которых необходимо ограничивать права, а в процессе правореализации органы государственной власти действуют сообразно с законодательными установлениями применительно к конкретной ситуации. Учитывая, что органы исполнительной власти в определённой степени осуществляют как нормотворчество, так и правоприменение, то, по мнению автора, это позволяет утверждать, что субъекты исполнительной власти для достижения поставленных задач применяют правоограничения, тем самым, транслируя созидательную и охранительную функциональную сторону данного правового средства.

При раскрытии феноменологических особенностей ограничений прав в административном праве автор обращает внимание на проблему разграничения понятий «запрет» и «ограничение» права. Путем анализа положений нормативных актов и доктринальных позиций установлено, что понятие «запрет» и «ограничение» в рамках административного права зачастую отождествляются и употребляются в двух значениях. Во-первых, в качестве приема, благодаря которому административные органы осуществляют охранительные задачи. Во-вторых, как регламентационного средства, посредством которого устанавливаются обязательные административные требования по осуществлению общественно-значимой деятельности.

Отмечая недостатки правоприменительной практики и юридической техники, которые порождаются отождествлением понятий «запрет» и «ограничение», автор приходит к выводу, что уместно говорить о

взаимообусловленности первого от второго, как соотношения юридической модели и юридической конструкции. Естественная природа происхождения запрета определяет его первичную форму регулятора общественных отношений в виде характеристики правового поведения, которая выражается в воздержании от поступка (действия, деятельности). Ограничение представляет собой результат искусственного процесса преобразования запрета. На основании этого вопрос соотношения запрета и ограничения рассматривается следующим образом: запрет – это юридическая конструкция, представляющая характеристику правового поведения в виде воздержания от поступка (действия деятельности). В свою очередь, ограничение в юридическом смысле – это прием юридико-конструктивного закрепления, который формализует запрет в юридической модели. Фактически ограничение является юридической моделью, которая всегда закрепляет и выражает запрет. Подобный ракурс рассмотрения ограничений позволяет утверждать, что их функциональное назначение отнюдь не может ограничиваться правоприменительным уклоном, поскольку юридическая модель представляет и регламентационную ценность для общественных отношений.

Путем обобщения различных видов отраслевых правоограничений, автор признает, что правомерные ограничения прав граждан органами исполнительной власти, несомненно, должны соответствовать общим стандартам и требованиям, установленным частью 3 статьи 55 Конституции РФ, должны быть направлены на достижение генеральных задач административной деятельности – обеспечения установленного порядка управления и общественной безопасности.

По убеждению диссертанта, подавляющее большинство ученых-юристов склоняются к позиции о том, что ограничения прав граждан в административно-правовой сфере являются следствием несоблюдения административных требований, законодательных установлений иных нормативных предписаний. В связи с этим, не соглашаясь с установленной позицией, автор приводит аргументы в пользу того, что именно правомерные ограничения прав граждан не являются таковыми, а применяются в ходе позитивной (неюрисдикционной) деятельности субъектов исполнительной власти.

Ограничения прав в сфере деятельности исполнительной власти, помимо общеправовой (созидательной и обеспечительно-охранительной функции, присущей для всех отраслевых отношений), отличаются своей динамической функцией. Динамика ограничений в сфере административного права заключается в том, что данные ограничения применяются к невластным субъектам в целях осуществления ими деятельности, которая обеспечивает их индивидуальный интерес. С другой стороны, данные ограничения позволяют органам исполнительной власти реализовывать собственные оперативные полномочия в процессе осуществления административной деятельности. Правомерные ограничения прав граждан органами исполнительной власти обеспечивают взаимный интерес (т.е. публичный и частный), устанавливаются в целях соблюдения публичного порядка и общественной безопасности.

Во втором параграфе **«Признаки правомерных ограничений прав граждан органами исполнительной власти»** раскрываются отличительные

показатели данного вида правоограничений, которые позволяют отграничить его от иных отраслевых видов ограничений прав граждан. Путем анализа нормативных правовых актов и судебной практики диссертант выделяет десять самостоятельных признаков правомерных ограничений прав граждан органами исполнительной власти, среди которых:

1. Применение на основе норм административного права;
2. Воздействие на различные отраслевые права, свободы, законные интересы.
3. Применение в одностороннем порядке, по инициативе властной стороны.
4. Реализация уполномоченным кругом субъектов.
5. Динамический характер.
6. Поддержание установленного порядка управления и обеспечение общественной безопасности.
7. Обусловленность реализацией государственной функции по применению методов административно-правового воздействия.
8. Применение по отношению к дифференцированному кругу лиц.
9. Сопряженность с введением индивидуального или специального административного режима.
10. Наличие компенсационного механизма.

На основании данных признаков, автор предлагает следующее определение понятия «правомерные ограничения прав граждан органами исполнительной власти» - **это правовое средство динамического характера, обладающее компенсационным механизмом, применяемое властной стороной по собственной инициативе на основе норм административного права, транслирующее государственную функцию применения методов административно-правового воздействия на права, свободы и законные интересы граждан и иных невластных субъектов в целях поддержания установленного порядка управления и обеспечения безопасности.**

Во второй главе **«Правомерные ограничения прав граждан во взаимоотношениях с исполнительной властью, имеющие регулирующее воздействие»**, состоящей из двух параграфов**,** рассматриваются место правоограничений в структуре метода административно-правового воздействия, а также форма выражения ограничений прав граждан в зависимости от режима регулирующего воздействия.

Первый параграф данной главы **«Ограничения как структурный элемент метода административно-правового воздействия»** посвящен анализу правоограничений с точки зрения его размещения в структуре метода административного воздействия. Для этого автор исходит из рассмотрения административной деятельности и вычленения отдельных методов, которые образуют режимы регулирующего воздействия.

Анализируя подходы, предложенные в советской и российской литературе, автор приходит к выводу о наличии двуединой ценности метода правового регулирования, поскольку определяющее значение имеет не только

инструментальное наполнение метода, составляющее морфологическую структуру, представленную средствами и способами правового регулирования, но и функционально-сущностное назначение, заключающееся в активации динамических процессов в правовой сфере. Отмечается, что метод правового регулирования получает свое продолжение в отраслевых сферах. Соискатель рассуждает о том, что методу административно-правового воздействия должен быть свойственен воздействующий потенциал на невластных субъектов, потому как административная деятельность основана на целеполагании, суть которого состоит в решении задач по обеспечению публичных интересов.

Определив сущностное наполнение термина административно-правовое воздействие в науке административного права, диссертант констатирует, что динамику правовых процессов обеспечивает метод правового регулирования, в то время как обеспечение реализации задач в процессе административной деятельности возложено на метод административно-правового воздействия, его структурные компоненты. Кроме того, выражение правомерных ограничений и их реализация происходит в процессе административной деятельности, в рамках которой административные органы задействуют властный арсенал полномочий, границы которых определены нормативными правовыми актами.

В науке административного право относительно структурного наполнения метода административно-правового воздействия существует несколько позиций. В советской и российской литературе отмечается, что структуру метода составляют способы, приемы и действия, которые могут влиять на поведение людей в рамках управленческих процессов. В тоже время существует позиция, согласно которой наполнение метода административного воздействия составляют как способы правового регулирования, так и средства воздействия, а именно предписания, процедурно-процессуальная последовательность, стандарты и регламенты деятельности.

Осмысливая принадлежность правомерных ограничений к какому-либо из методов административного воздействия, автор отмечает, что ограничения прав граждан органами исполнительной власти следует считать неотъемлемым элементов любого из существующих методов административного воздействия, поскольку в структурном выражении правомерное правоограничение органом исполнительной власти представляет собой самостоятельное правовое средство, путем преломления и изменения которого происходит выражение и объективация метода административно-правового воздействия.

Анализ особенностей содержания правового средства в рамках метода административно-правового воздействия, позволил автору обосновать самостоятельность правоограничений как правовых средств, включаемых в структуру методов административного воздействия. Науке административного права известны такие правовые средства, как льготы, дозволения, поощрения, преференции, отличительная черта которых заключается, в том числе, в стимулирующем воздействии. Несмотря на то что введение органами исполнительной власти особой последовательности регистрационных процедур, порядка получения лицензий, разрешений аттестатов, строится исключительно на

обязываниях и ограничениях, недопустимо полагать, что властные субъекты перекрывают тем самым доступ широкого круга лиц к осуществлению определенного вида деятельности. Напротив, построение универсального механизма административных преград направлено на стимулирование развития уровня жизни путем применения высоких моделей и стандартов поведения для широкого круга отношений.

Делается вывод, что ограничениям прав граждан как составной части метода административно-правового воздействия присущи его аналогичные функциональные характеристики. Применение ограничений прав граждан органами исполнительной власти, во-первых, направлено на реализацию поставленных перед ними задач по оказанию необходимой помощи путем предоставления государственной услуги, во-вторых, закономерным образом влияет на обеспечение установленного порядка управления и государственного режима правоохраны, поскольку ограничения прав граждан не могут существовать в отрыве от метода административного воздействия.

Диссертантом опровергаются выдвинутые в научной литературе тезисы, согласно которым правоограничение рассматривается как: 1) установленное в чужом интересе; 2) препятствие или граница для реализации полностью или частично предусмотренного законом права или свободы.

Напротив, проведенное исследование доказывает, что ограничение прав граждан устанавливаются отнюдь не в чужом интересе, поскольку применение ограничений прав граждан зачастую опосредовано взаимным удовлетворением частного и публичного интереса. Правоограничения служат необходимым средством, благодаря которому обеспечивается процесс правонаделения полномочиями и статусами невластных субъектов. В результате данного правонаделения невластный субъект может осуществлять реализацию правомочий сообразно требованиям установленного порядка управления. В свою очередь субъекты исполнительной власти путем использования правового средства в виде ограничения прав создают и поддерживают бесперебойный ход административной деятельности.

Во втором параграфе **«Административная политика и относительные ограничения регулирующего воздействия»** раскрываются формы правомерных ограничений прав граждан органами исполнительной власти в преломлении отдельных административных методов регулирующего воздействия.

Анализируются позиции ученых-административистов дореволюционного, советского и российского периодов, в которых исследуется феномен административной политики в сфере государственного управления. Отмечается, что методы административной политики необходимо рассматривать в качестве симбиоза юридических и политических компонентов, позволяющих субъектам административной деятельности гибко и оперативно действовать в процессе разрешения управленческих задач. Основным параметром метода формирования административной политики выступает устойчивый уровень социальной эффективности.

Ограничения прав граждан, установленные органами исполнительной власти на уровне программных актов, создают условия для реализации перспективных государственных задач. Определяя правоограничение как правовое средство, обладающее постоянными и устойчивыми характеристиками, автор подчеркивает, что ограничение прав граждан, тем не менее, может выполнять различные функции в процессе формирования административной политики. Выполнение правоограничениями различных функций поставлено в зависимость от целей, на достижение которых направлено то или иное правоограничение, установленное программными актами. Например, ограничения имущественных прав граждан могут быть установлены в целях реализации принятых государством международных обязательств, рационализации организации управления государственным имуществом, стимулирования развития национальной экономики, обеспечения специального режима безопасности. По мнению диссертанта, подобные примеры характеризуют установление правоограничений в публичном интересе, которое не предполагает экстраординарного порядка или режима деятельности публичной администрации.

Ограничения прав граждан могут устанавливаться органами исполнительной власти на уровне административной политики, но при условии направленности деятельности на достижение публично-значимого результата. Вместе с тем, на уровне административной политики моделируются условия, при которых необходимо применять ограничения прав граждан.

Автор делает вывод о дифференцированном характере правомерных ограничений, поскольку методы формирования административной политики призваны обеспечивать не только государственные интересы, но и непосредственные интересы граждан. Двунаправленный характер правомерных ограничений проявляется, прежде всего, в том, что органы исполнительной власти, применяя ограничения прав граждан, оказывают воздействие на субъекта, чьи права ограничиваются, но в то же время несут прямо или косвенно ответственность за действия гражданина перед третьими лицами, права которых могут быть нарушены. В этом заключается одна из сторон компенсационного механизма правомерных ограничений прав граждан органов исполнительной власти. Вместе с тем, диссертант отмечает, что помимо ограничений двунаправленного характера в процессе формирования административной политики устанавливаются и однонаправленные правоограничения граждан, для установления которых необходимо наличие особого или специального статуса гражданина, права которого подлежат ограничению. В последнем случае государство осуществляет воздействие точечного характера, не распространяясь на определенную группу лиц.

В работе анализируется содержание административной деятельности, методы, входящие в ее содержание. Методами формирования административной политики не исчерпывается вся административная деятельность, поскольку административная политика выполняет системообразующую функцию по отношению к иным методам административного воздействия. Основное содержание административной деятельности представлено методами позитивного

назначения, поскольку государство призвано служить интересам граждан, создавать необходимые условия для жизнедеятельности и правопорядка.

Определяя значение административной власти в политико-правовой универсалии правопорядка, автор подчеркивает, что именно органы исполнительной власти являются непосредственным исполнителем государственных задач. Вместе с тем, оказание государственной услуги предваряет выполнение публичной администрацией ряда мероприятий правового, организационного и информационного характера по отношению к гражданам, направленных на сбор необходимого объема информации, который позволит надлежащим образом выполнять поставленные задачи при строгом соблюдении требований порядка управления. В противном случае, механизм административно-правового воздействия не будет преследовать публично-значимых целей.

Отмечается, что правомерные ограничения, как неотделимый элемент метода административного воздействия, будут преломляться и отражаться в рамках режима административного воздействия. Правоограничения представляют собой обязательный структурный элемент обеспечения режима, в котором уровень императивности и строгости является перманентным показателем жизнеспособности.

Административно-правовое воздействие сопровождает жизнедеятельность каждого гражданина с момента начала жизни и до ее завершения. Среди методов административно-правового воздействия автор рассматривает: метод регистрации, метод административного правопризнания (легализации), метод лицензирования.

Соискатель обращает внимание, что первым по последовательности выступает регистрационный административный режим, который состоит из многочисленных правоограничений, возникновение которых обусловлено публичной целесообразностью. На основании правомерных ограничений прав в форме административных требований, которые составляют метод регистрации, органы исполнительной власти включают невластных субъектов в коммуникативно-управленческие связи и отношения. Более того, регистрационно-учетный механизм, представленный правоограничениями в виде административных требований, позволяет гражданам получить доступ к услугам и рассчитывать на административное содействие и защиту со стороны государственной администрации. В качестве компенсации за соблюдение данных административных требований граждане и иные невластные субъекты могут рассчитывать на содействие и поддержку со стороны исполнительной власти в разрешении необходимых вопросов по обеспечению безопасной жизнедеятельности. Ограничения прав граждан в рамках реализации метода регистрации по своей форме являются навязываниями.

Метод правопризнания (легализации) в отличии от регистрационного метода не обладает аналогичной степенью обязательности, однако обладает повышенной степенью императивности и строгости требований, предъявляемых к невластным субъектам. Содержание метода административного правопризнания (легализации)

выражается в правоограничениях в форме препятствий. Компенсацией за соблюдение ограничений в рамках данного метода является наделение невластного субъекта специальным статусом, на основании которого возможно осуществление отдельных «особых» видов деятельности. При этом государственной администрацией анализируется деятельность не только с точки зрения видовых признаков, но и предусматривается требования для качественных и количественных показателей путем технической регламентации и системы стандартизации.

Разрешительный метод административного воздействия (метод лицензирования) реализуется преимущественно после применения метода административного правопризнания. Правомерные ограничения прав граждан в административно-правовом методе лицензирования представляют собой императивные требования, реализуемые в форме барьеров. Правоограничения данного метода административно-правового воздействия выражают технологический характер административных требований, что свидетельствует о постоянстве данных ограничений и высокой вероятности неотвратимости наступления негативных последствий. Компенсационный механизм заключается в том, что при соблюдении лицензионных требований гражданин получает возможность осуществлять деятельность «уникального» характера.

Делается вывод, что динамика административной деятельности проявляется путем ограничений в рамках административно-правовых методов и режимов регулирующего воздействия, поскольку при помощи ограничений прав граждан как органы исполнительной власти решают собственные оперативные задачи, так и невластные субъекты сообразуют осуществляемую деятельность с требованиями установленного порядка управления и общественной безопасности. Отмечается, что правомерные ограничения прав граждан органами исполнительной власти являются правоограничениями позитивного характера, поскольку не создают неблагоприятных последствий как для властной, так и невластной стороны, а, напротив, создают необходимые условия для осуществления собственных действий сообразно установленному публичному порядку, соответствующего административным требованиям, порядку управления и общественной безопасности.

В третьей главе **«Индивидуально-режимные и охранительные правомерные ограничения»,** состоящей из двух параграфов, диссертант рассматривает охранительную сторону правомерных правоограничений.

Первый параграф **«Индивидуальный административный режим»** посвящен содержанию, характеристике и признакам административного режима, в рамках которого органы исполнительной власти для осуществления публичных полномочий и привлечения невластных субъектов к содействию по выполнению отдельных административных поручений применяют правомерные ограничения прав.

Диссертант, дополняя сложившийся в юридической науке подход относительно охранительной функции ограничений прав граждан, раскрывает отдельный аспект правомерных ограничений прав граждан органами

исполнительной власти, которые выступают в качестве инструмента, позволяющего воздействовать на невластных субъектов с целью оказания содействия представителям власти или выполнения публичных поручений. Повсеместность и высокая периодичность применения подобного рода правомерных ограничений органами исполнительной власти довели их до автоматизма. Наличие устойчивой связи между субъектом административной деятельности и гражданином, нормативное закрепление условий для применения ограничений, многократность применения данных правоограничений в целях выполнения поставленных перед публичной администрацией задач, доведенная до постоянства, позволяют полагать о существовании самостоятельного административного режима.

Наличие особенностей данного административного режима, таких как: ситуационный характер разрешения оперативных задач органов исполнительной власти; реакционный характер действий субъектов исполнительной власти; абсолютный уровень персонификации субъектов, обуславливают выбор наименования данного правового режима – индивидуальный административный режим.

Диссертант отмечает сходство между ограничениями прав, которые применяются в рамках индивидуального административного режима, и мерами принуждения, поскольку представители государственной администрации могут использовать как принудительные рычаги давления, так и позитивные обязывания. Вместе с тем, стоит учитывать, что индивидуальный административный режим реализуется в рамках позитивной административно-правовой процедуры. Во-первых, это связано с тем, что применяемые в рамках режима меры не являются принудительными. Во-вторых, применение органами исполнительной власти мер не является реакцией на противоправные действия граждан. В-третьих, между сторонами отсутствует правовой спор.

Отмечая фактическое совпадение правоограничительных мер индивидуального административного режима и мер принуждения, автор обращает особое внимание на необходимость обеспечения правомерных ограничений компенсационным механизмом. Действующие законоположения ограничивают компенсационный механизм только мерами финансового вознаграждения, которые предусмотрены за выполнение конкретных публично-значимых поручений, или стандартным гражданско-правовым механизмом возмещения убытков или ущерба. В связи с этим, диссертант предлагает дополнительно предусмотреть меры организационного характера, которые могут компенсировать или обеспечить гражданину последствия от правоограничения в рамках индивидуального административного режима.

В целях упрощения процедуры получения компенсации диссертантом предлагается установить обязанность органам исполнительной власти применять компенсационные меры организационного или имущественного характера путем выдачи властным субъектом обязательства о компенсации в результате правомерного ограничения прав. Таким образом, существует вероятность, что, с одной стороны, повысится уровень гарантий прав граждан, а, с другой стороны,

властным субъектам потребуется проводить более подробный предварительный анализ обоснованности применения правоограничительных мер.

Отдельного внимания заслуживает проработка порядка регламентации индивидуального административного режима. Диссертант отмечает, что общий характер отношений, который складывается между властным субъектом и гражданином, носит черты квази-линейного подчинения, поскольку на гражданина возлагается сегмент обязанностей субъекта административной власти.

Сложившаяся ситуационная основа, как базовая единица в индивидуальном административном режиме, обуславливает необходимость в фиксации сроков и последовательности применяемых правоограничений. Говоря иначе, субъект административной деятельности, выдвигая то или иное требование, обязан его зафиксировать в целях соблюдения показателей правомерности. Наличие чрезмерной дискреции должностного лица на применение ограничений прав граждан может негативным образом сказаться на общей картине правопорядка и привести к административному произволу. В силу того, что ограничения прав граждан требуют наиболее деликатного и продуманного отношения, очевидно, что при применении правоограничений необходимо исходить не только из детальной нормативной регламентации, но и правоприменительной конкретизации.

Для разрешения данной трудности, возникающей на практике, автор предлагает структуру процедурного акта, на основании которого будет применяться правоограничение. Данный акт доступным образом должен отражать все необходимые сведения: о месте, сроках, субъектах, виде правоограничения, виде компенсации. Вместе с этим, в работе диссертант анализирует общие критерии надзора за действиями властных субъектов в ходе применения правоограничений для целей осуществления публичных полномочий и привлечения невластных субъектов к содействию по выполнению отдельных административных поручений.

Во втором параграфе **«Ограничения прав граждан в связи с нарушением административных требований»** идет речь о правоограничениях «рикошетного» характера, когда последствия возникают в связи с нарушением административных требований со стороны конкретных лиц, а ограничение прав претерпевает широкий круг субъектов.

Анализируя положения нормативных правовых актов, а также выводы из судебной практики, соискатель выявляет закономерность, при которой различные отраслевые права граждан могут быть ограничены при фактической правомерности их поведения. При этом, характер правоограничений по своим последствиям может быть сопоставим даже с мерами юридической ответственности. Это связано с тем, что несоблюдение административных требований со стороны отдельных лиц приводит к ограничению прав массового характера, если речь идет об участии коллективных субъектов. В частности, автор приводит примеры из правоприменительной практики, при которых нарушение

лицом требований по сертификации, лицензированию, стандартизации приводят к массовым ограничениям прав на образование, труд и иных социальных прав.

При нарушении режимных требований органы исполнительной власти чаще всего ограничивают право на занятие определённой деятельностью путем отмены легализационных, разрешительных административных актов или льготных режимов. В данных случаях ограничения прав выступают в качестве меры сдерживания, выраженной в непредоставлении статуса или прав преимущественного (льготного) характера. В связи с этим, автор обращает внимание на проблему массовости ограничений прав граждан, которая возникает в связи с применением мер сдерживания.

В целях разрешения проблемы массового ограничения прав граждан в связи с применением мер сдерживания диссертант предлагает внедрить механизм нарастающей административной репрессии. Это связано с тем, что нередко для сохранения порядка управления в определённой сфере достаточно программного акта, которым будет установлена профилактическая идеология безопасности, реализующаяся на перманентной основе. В исключительных случаях для сохранения порядка управления потребуется введение специального режима действия публичной администрации, при котором характер правоограничений остается прежним, но изменяется интенсивность и увеличивается локализация сферы распространения.

Отдельно в работе автором предлагается подход, направленный на либерализацию системы административных наказаний путем замены дополнительных наказаний, предусмотренных статьями 3.10 и 3.14 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, на ограничивающие меры отраслевой принадлежности. Это может позволить, с одной стороны, частично сократить число административных производств, а, с другой стороны, невластные субъекты смогут избежать состояния административной наказанности.

В **заключении** соискатель формулирует основные выводы, подводит итоги и обозначает перспективные направления дальнейшего исследования административно-правовых аспектов ограничений прав граждан, применяемых органами исполнительной власти.

По теме исследования опубликованы следующие работы:

Статьи в рецензируемых изданиях, рекомендованных ВАК при Минобрнауки России

1. *Соболев О.В.* Административное и судебное усмотрение: сущность и область применения // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. № 12. С. С. 3-7 (0,5 п.л.)

2. *Соболев О.В.* Индивидуальный административно-правовой режим // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. 2017. № 2. С. 55-63. (0,7 п.л.)

3. *Осинцев Д.В., Соболев О.В.* Источники административного права // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2016. Т. 16. № 4. С. 109-115. (0,5 п.л.)

4. *Соболев О.В.* Ограничения прав граждан как структурный элемент метода административно-правового воздействия и формы его выражения // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2018. Т. 18. № 3. С. 101-107. (0,5 п.л.)

5. *Соболев О.В.* Правомерные (неюрисдикционные) ограничения прав граждан, применяемые органами исполнительной власти // Российское право: образование, практика, наука. 2018. № 6. С. 72-77. (0,5 п.л.)

6. *Соболев О.В.* Соотношение запретов и ограничений прав граждан в административной деятельности органов исполнительной власти // Административное право и процесс. 2019. №2.С. 77-81. (0,5 п.л.)

Работы, опубликованные в иных научных изданиях

7. *Соболев О.В.* Предназначение административной ответственности // Вестник Уральского Финансово-Юридического института. 2015. № 1. С. 53-56 (0,5 п.л.)

8. *Соболев О.В.* Запрет или ограничение: постановка проблемы: тезисы докладов XIV Всероссийской научной конференции молодых ученых и студентов «Эволюция российского права» (Екатеринбург, 28-29 апреля 2016 года) / отв. ред. Е.А. Маевская, А.С. Руденко. - Екатеринбург, Издательство Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Уральский государственный юридический университет», 2016. С. 430-433. (0,3 п.л.)

9. *Соболев О.В.* Общая модель установления правомерных ограничений прав граждан // Альманах молодого исследователя / под общ. ред. А.А. Сапожникова – Санкт-Петербург, Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры РФ, 2017. С. 171-175. (0,3 п.л.)

10. *Соболев О.В.* Правомерные ограничения прав граждан в конце XIX и в начале XXI века // Правопорядок: история, теория, практика. 2018. № 3 (18). С. 65-70. (0,5 п.л.)