

Мельников В. А. / Mel'nikov V. A.

**СРЕДСТВА АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ОГРАНИЧЕНИЯ  
ПРАВ ГРАЖДАН В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ<sup>1</sup>**

**MEANS OF ADMINISTRATIVE-LEGAL RESTRICTION ON CITIZENS'  
RIGHTS IN ACTIVITIES OF INTERNAL AFFAIRS BODIES OF THE  
RUSSIAN FEDERATION**

*Мельников Валерий  
Анатольевич,  
кандидат юридических наук,  
профессор кафедры конститу-  
ционного и администра-  
тивного права Волгоградской  
Академии МВД России, до-  
цент, г. Волгоград.*

Несмотря на то, что правовая регламентация содержания и оснований применения мер административного принуждения в Российской Федерации должна являться исключительной компетенцией законодателя и, соответственно, содержаться только в федеральных законах, утверждается, что такая категоричность не распространяется на правовую регламентацию порядка применения мер административного принуждения. По мнению автора, «правовая регламентация порядка применения мер административного принуждения может быть осуществлена как законом, так и подзаконными актами, но лишь строго на основе закона».

Отмечаются факты делегирования федеральным органам исполнительной власти полномочий в части нормативного определения порядка реализации ограничений, установленных законодателем и определяющих

<sup>1</sup> Публикуется по материалам VIII Всероссийской научно-практической конференции «Теория и практика административного права и процесса» (Краснодар – Небуг – 2013)

*Mel'nikov Valerii  
Anatol'evich,  
c.j.s. PhD in law), Professor of  
the Chair of constitutional and  
administrative law at Volgo-  
grad Academy of the RF MIA,  
Associate professor, Volgograd.*

объем специального административно-правового статуса определенных групп граждан.

Перечислены средства административно-правового ограничения прав граждан органами внутренних дел.

**Ключевые слова:** права и свободы человека и гражданина, ограничение прав граждан, административно-правовые ограничения, деятельность органов внутренних дел, механизм ограничения прав граждан.

Despite the fact that the legal regulation of the content of and grounds for the application of measures of administrative coercion in the Russian Federation shall be the sole competence of the legislator and, therefore, be contained only in federal laws, the author argues that this categoricalness does not apply to the legal regulation of the application of administrative coercion measures. According to the author, "the legal regulation of application of administrative coercion measures can be implemented both by law and by subordinate acts, but only strictly based on the law".

The facts of delegation to the federal bodies of executive power of powers in part of normative determination the order of realization of restrictions imposed by the legislator and determining the amount of a special administrative-legal status of certain groups of citizens.

The means of administrative-legal restriction on the rights of citizens by the internal affairs bodies are listed in the article.

**Keywords:** human and civil rights and freedoms, restriction on the rights of citizens, administrative-legal restrictions, activities of internal affairs bodies, mechanism of restriction on the rights of citizens.

Под механизмом реализации административно-правового ограничения прав граждан мы понимаем совокупность правовых способов и средств, при помощи которых уполномоченными органами (их должностными лицами) административно-правовые ограничения прав граждан устанавливаются и (или) претворяются в жизнь.

Применительно к механизму реализации административно-правового ограничения прав граждан в деятельности органов внутренних дел, следует отметить, что властный субъект, являющийся непосредственным участником действия этого механизма, нам известен. Им являются органы внутренних дел. Известен также и объект воздействия механизма – это ограничиваемые права граждан в целях обеспечения надлежащего баланса интересов гражданина и общества. И в этом смысле в рамках исследования проблем механизма реализации административно-правового ограничения прав граждан в Российской Федерации органами внутренних дел, особую значимость приобретает проблема определения средств реализации административно-правовых ограничений прав граждан в деятельности этого одного из федеральных органов исполнительной власти.

Под правовыми средствами административно-правового ограничения прав граждан вообще нами понимается совокупность средств-установлений, выраженных в нормах административного права (правоустановительный уровень), и средств-деяний в форме индивидуального правового акта управления (правоприменительный уровень), ограничивающих права граждан с целью обеспечения надлежащего баланса интересов гражданина и общества.

Не вызывает сомнений правомерность отнесения органов внутренних дел к субъектам нормотворчества. Однако относительно возможности нормативного регулирования органами внутренних дел правоотношений, охватывающих своим содержанием ограничение прав граждан, не все так однозначно.

Часть 3 ст. 55 Конституции РФ [1] закрепляет положение, согласно которому «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены

федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства». Буквально трактуя положения ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, многие авторы говорят о том, что «основания, условия и порядок осуществления мер административного принуждения, перечень мер, допустимых к использованию в тех или иных случаях, органы, уполномоченные на их применение, – все это должно определяться только нормами федеральных законов. ...Вместе с тем, к сожалению, до сих пор действует определенное число подзаконных и даже ведомственных актов, уполномочивающих различные государственные органы в тех или иных случаях применять меры административного принуждения и определяющих порядок их применения» [7, 520].

«Поскольку главная опасность необоснованных ограничений исходит от исполнительной власти, конституции обычно предусматривают возможность ограничений основных прав только законом или на основании закона, т. е. актами, в принятии которых исполнительная власть прямо не участвует» – утверждает М. В. Баглай [6, 165-166]. В приведенной цитате автор под ограничением основных прав на основании закона понимает только издание актов, «в принятии которых исполнительная власть прямо не участвует». Остаются неопределенными лишь формы непрямого участия исполнительной власти в издании таких актов.

Основной закон Германии, говоря об ограничениях прав и свобод граждан, неоднократно использует выражение «законом или на основе закона». Так, например, в ч. 1 ст. 12 Основного закона Германии говорится, что «занятие профессией может регулироваться законом или на основе закона». По этому поводу немецкий ученый К. Хессе отмечал, что «в первом случае законодатель сам предпринимает ограничение, не требующее для реализации еще исполнительного акта, во втором – он регулирует предпосылки, при которых органы исполнительной или судебной власти могут или должны реализовать ограничение» [10, 165]. В приведенной же цитате автор к ограничениям прав граждан на основе закона относит лишь случаи принятия уполномоченными органами (их должностными лицами) самостоятельных решений об объеме и необходимости причинения таких ограничений (т. е. решений о применении мер государственного принуждения). Наличие такой возможности действий уполномоченных лиц на основе закона возражений не вызывает, однако представляется нам не единственной.

Т. О. Москаленко отмечает, что «ограничения прав граждан должны применяться в рамках определенного механизма, под которым следует понимать определенную систему, определяющую порядок ограничения прав граждан. В данную систему в качестве структурных элементов автор включает: 1) основания ограничения прав граждан – фактические и правовые; 2) субъекты ограничений прав граждан; 3) объекты ограничения; 4) меры по ограничению прав граждан – непризнание прав, приостановление прав, лишение прав либо усложнение процедуры их реализации» [9, 12]. Представляется, что определение механизма ограничения прав граждан, приведенное в данной цитате, автором необоснованно сужено и между этим механизмом и порядком применения этих ограничений автором поставлен знак равенства. Видимо этим обуславливается то, что далее в качестве одного из общих признаков ограничений прав граждан автор отмечает, что «ограничения прав граждан определены в федеральных законах, а подзаконные нормативные правовые акты и индивидуальные акты применения норм права должны содержать лишь механизм их реализации» [9, 12]. В этой цитате автор также отождествляет механизм ограничения прав граждан и порядок применения к гражданам этих ограничений. Но даже и в этом случае трудно согласиться с автором по поводу того, что индивидуальные акты применения норм права могут содержать порядок применения к гражданам ограничений их прав. Поскольку индивидуальные акты, как обосновано отмечено самим автором, всегда являются лишь актами применения норм права. А вот регламентирование порядка применения к гражданам ограничений их прав подзаконными нормативными правовыми актами нам представляется в ряде случаев возможным.

«Безусловно, включение в закон и ограничений права и порядка осуществления этого ограничения можно рассматривать как идеальный вариант. Однако в таком случае при отсутствии законодательно прописанного порядка осуществления ограничений права ограничения, предусмотренные законом, ...не будут иметь юридической силы» – по нашему мнению обоснованно отмечает В. П. Камышанский [8, 47].

Представляется, что правовая регламентация содержания и оснований применения мер административного принуждения в Российской Федерации должна являться исключительной компетенцией законодателя и, соответственно, содержаться только в федеральных законах. Такая категоричность не распространяется нами на правовую регламентацию порядка применения мер административного принуждения. По нашему мнению,



правовая регламентация порядка применения мер административного принуждения может быть осуществлена как законом, так и подзаконными актами, но лишь строго на основе закона.

Ряд действующих нормативно-правовых актов, имеющих силу закона и регламентирующих причинение правоограничений гражданам, прямо предусматривают возможность правовой регламентации органами исполнительной власти Российской Федерации порядка (или отдельных положений порядка) применения мер административного принуждения. Так, ч. 2 ст. 27.6. Кодекса РФ об административных правонарушениях [2] содержит положение, согласно которого «условия содержания задержанных лиц, нормы питания и порядок медицинского обслуживания таких лиц определяются Правительством Российской Федерации». Вместе с тем, условия содержания, нормы питания и порядок медицинского обслуживания лиц, подвергшихся административному задержанию, является составной частью порядка применения такой меры административного принуждения, как административное задержание.

Пункт второй ч. 2 ст. 27.15. Кодекса РФ об административных правонарушениях содержит положение, согласно которого привод осуществляется «органом внутренних дел (полицией) на основании определения указанного органа, иного органа, должностного лица, рассматривающих дело об административном правонарушении, в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти в области внутренних дел». В приведенном случае законодатель полностью делегировал свои полномочия по правовой регламентации порядка применения такой меры административного принуждения, как привод Министерству внутренних дел Российской Федерации.

Таким образом, представляется, что *правовая регламентация содержания и оснований применения мер административного принуждения в Российской Федерации является исключительной компетенцией законодателя и, соответственно, может содержаться только в федеральных законах. На основании закона, путем делегирования законодателем своих полномочий конкретно указанным в законе федеральным органам исполнительной власти возможна лишь правовая регламентация порядка (или отдельных положений порядка) применения некоторых мер административного принуждения.*

Однако делегирование законодателем федеральным органам исполнительной власти своих полномочий по правовой регламентации порядка (или отдельных положений порядка) применения некоторых мер админи-

стративного принуждения не является единственным правовым средством административно-правового ограничения прав граждан органами внутренних дел. Законодателем могут делегироваться федеральным органам исполнительной власти и полномочия в части нормативного определения порядка реализации ограничений, установленных законодателем и определяющих объем специального административно-правового статуса определенных групп граждан.

Причем правовая регламентация порядка реализации этих ограничений федеральным органом исполнительной власти может быть не только внутриорганизационной (по отношению к федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему это регулирование), но и внешней направленности.

Примерами делегирования законодателем своих полномочий федеральным органам исполнительной власти по правовой регламентации порядка реализации установленных в законе ограничений специального административно-правового статуса сотрудников этих органов могут выступать положения ряда статей Федерального закона «О полиции» [5]. Так, в соответствии со п. 1 ст. 27 Федерального закона «О полиции» сотрудник полиции обязан проходить регулярные проверки знания Конституции Российской Федерации, законодательных и иных нормативных правовых актов в сфере внутренних дел. Правовое регулирование порядка прохождения такой проверки законодателем возлагается на федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел.

В соответствии со п. 2 ст. 37 Федерального закона «О полиции» «сотрудники полиции в случае необходимости могут привлекаться к выполнению служебных обязанностей сверх установленной продолжительности еженедельного служебного времени, а также в ночное время, в выходные и нерабочие праздничные дни». Правовое регулирование порядка такого привлечения законодателем также возлагается на федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел.

В действующем законодательстве имеются и примеры делегирования законодателем своих полномочий федеральным органам исполнительной власти по правовой регламентации порядка реализации установленных в законе ограничений специального административно-правового статуса не только сотрудников этих органов, но и других, определенных законом, групп граждан (полномочия федеральных органов исполнительной власти внешней направленности).

Так ч. 3 ст. 16 Закона РФ от 11.03.1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» [3] установлена обязанность частных охранников проходить периодическую проверку на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением огнестрельного оружия и (или) специальных средств. Полномочия по правовой регламентации содержания таких периодических проверок, порядка и сроков их проведения законодателем делегированы Министерству внутренних дел Российской Федерации.

Часть 3 ст. 6 Федерального закона «О ведомственной охране» № 77-ФЗ от 14.04.1999 г. [4] содержит положение о том, что «работники ведомственной охраны обязаны ежегодно проходить медицинские осмотры, а также периодические проверки на годность к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия». Указанные осмотры и проверки также осуществляются в порядке, установленном Министерством здравоохранения Российской Федерации и Министерством внутренних дел Российской Федерации.

Представляется недостаточно обоснованными существующие в действующем законодательстве примеры делегирования законодателем своих полномочий федеральным органам исполнительной власти по правовой регламентации порядка реализации установленных в законе ограничений специального административно-правового статуса не сотрудников этих органов, а других, определенных законом, групп граждан (полномочия федеральных органов исполнительной власти внешней направленности).

В данном случае налицо правовое регулирование порядка ограничения прав граждан федеральным органом исполнительной власти, где сам этот орган выступает стороной соответствующих правоотношений. Получается, что в указанных случаях федеральный орган исполнительной власти осуществляет правовое регулирование своей же внешней деятельности в правоотношениях по ограничению прав граждан.

Делегирование законодателем полномочий по правовому регулированию ограничения прав граждан каким-либо федеральным органом исполнительной власти самому этому органу исполнительной власти представляется недопустимым, или, как вариант, возможным лишь в исключительных случаях высшему федеральному органу исполнительной власти – Правительству Российской Федерации.

Органы внутренних дел являются одним из основных органов, уполномоченных применять в Российской Федерации меры административного



принуждения. Ежегодно только органами внутренних дел выявляется более 70 млн. административных правонарушений. Количество мер административного принуждения, применяемых сотрудниками органов внутренних дел, в разы больше.

С учетом того, что применение мер административного принуждения является единственно возможным средством реализации правоприменительного способа административно-правового ограничения прав граждан, следует признать наличие такого средства административно-правового ограничения прав граждан в арсенале органов внутренних дел.

Принимая во внимание изложенное, в качестве *первого средства административно-правового ограничения прав граждан органами внутренних дел* выступает установление ограничений специального административно-правового статуса сотрудников органов внутренних дел локальными нормами права, касающиеся исполнения их служебных обязанностей.

В качестве *второго средства административно-правового ограничения прав граждан органами внутренних дел* выступает установление ограничений специального административно-правового статуса сотрудников органов внутренних дел, не связанных с исполнением ими служебных обязанностей, возникшая путем делегирования законодателем своих полномочий федеральному органу исполнительной власти в области внутренних дел.

В качестве *третьего средства административно-правового ограничения прав граждан органами внутренних дел* выступает – правовая регламентация порядка (или отдельных положений порядка) применения некоторых мер административного принуждения, осуществляемая на основании закона, и возникшая путем делегирования законодателем своих полномочий федеральному органу исполнительной власти в области внутренних дел.

*Четвертым средством административно-правового ограничения прав граждан органами внутренних дел* является правовая регламентация порядка реализации установленных в законе ограничений специального административно-правового статуса сотрудников органов внутренних дел, возникшая путем делегирования законодателем своих полномочий федеральному органу исполнительной власти в области внутренних дел.

*Пятым средством административно-правового ограничения прав граждан органами внутренних дел* является применение сотрудниками органов внутренних дел мер административного принуждения.

Делегирование же законодателем своих полномочий федеральным органам исполнительной власти в области внутренних дел по правовой

регламентации порядка реализации установленных в законе ограничений специального административно-правового статуса не сотрудников этих органов, а других, определенных законом, групп граждан (полномочия федеральных органов исполнительной власти внешней направленности) представляется недопустимым. Не может являться правовым средством административно-правового ограничения прав граждан органами внутренних дел и возможность правовой регламентации содержания и оснований применения мер административного принуждения в Российской Федерации. Такая правовая регламентация должна являться исключительной компетенцией законодателя и, соответственно, содержаться только в Федеральных законах.

Определение перечня средств механизма реализации административно-правового ограничения прав граждан в Российской Федерации органами внутренних дел предоставляет возможность комплексного исследования теоретических проблем правового регулирования деятельности и самой деятельности органов внутренних дел по применению их должностными лицами мер административного принуждения различных групп.

#### Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
3. Закон РФ от 11 марта 1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
4. Федеральный закон от 14 апреля 1999 г. № 77-ФЗ «О ведомственной охране» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
5. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
6. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. Учебник. М., 1998.
7. Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право: Учебник. 3-е изд., пересмотр, и доп. М., 2007.

8. Камышанский В. П. Пределы и ограничения права собственности. Волгоград, 2000.
9. Москаленко Т. О. «Конституционно-правовые основания ограничения прав и свобод человека и гражданина в целях обеспечения безопасности Российской Федерации». Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012.
10. Хессе К. Основы конституционного права ФРГ. М., 1981.

### References:

1. The Constitution of Russian Federation: adopted by popular vote 12.12.1993 [Konstitucija Rossijskoj Federacii : prinjata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
2. Code on Administrative Offenses of the Russian Federation from December 30, 2001, No. 195-FL [Kodeks Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh ot 30 dekabrya 2001 № 195-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
3. Law of the Russian Federation No. 2487-1 from March 11, 1992 "On Private Detective and Security Activities in the Russian Federation" [Zakon RF ot 11 marta 1992 g. № 2487-1 «O chastnoi detektivnoi i okhrannoii deyatel'nosti v Rossiiskoi Federatsii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
4. Federal law No. 77-FL from April 14, 1999 "On Departmental Security Service" [Federal'nyj zakon ot 14 aprelja 1999 g. № 77-FZ «O vedomstvennoj ohrane»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
5. Federal Law No. 3-FL from February 07, 2011 "On Police" [Federal'nyi zakon ot 7 fevralya 2011 № 3-FZ «O politsii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
6. Baglai M. V. *Constitutional Law of the Russian Federation. Textbook* [Konstitucionnoe pravo Rossiiskoi Federatsii. Uchebnik]. Moscow: 1998.
7. Bakhrakh D. N., Rossinskii B. V., Starilov Yu. N. *Administrative Law: Textbook. 3<sup>rd</sup> revised and enlarged edition* [Administrativnoe pravo: uchebnik. 3-e izd., peresmotr. i dop.]. Moscow: 2007.
8. Kamyshanskii V. P. *Limitations and Restrictions of Ownership* [Predely i ogranicheniya prava sobstvennosti]. Volgograd: 2000.
9. Moskalenko T. O. "Constitutional and Legal Grounds for Restricting the Rights and Freedoms of Man and Citizen in Order to Ensure the Security of the Russian Federation". Thesis abstract of a candidate of legal sciences [«Konstitucionno-pravovye osnovaniya ogranicheniya prav i svobod cheloveka i grazhdanina

v tselyakh obespecheniya bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii». Avtoref. dis. ...  
kand. yurid. nauk]. Moscow: 2012.

10. Khesse K. *Foundations of Constitutional Law of FRG* [Osnovy konstitutsionnogo prava FRG]. Moscow: 1981.