

УДК 34

Проблемы применения «квазиохранных» мер в деятельности публичных юридических лиц

Мельниченко Василий Владимирович

Адъюнкт,
Уральский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации,
620057, Российская Федерация, Екатеринбург, ул. Корепина, 66;
e-mail: vasilii.melnichenko@mail.ru.

Аннотация

Настоящая статья посвящена довольно актуальному в наши дни направлению исследования пресекательных мер, а именно выделению среди всех мер пресечения отдельной группы именуемой как «квазиохранные» меры административного пресечения. Выделению данной группы пресекательных мер способствует их назревающее увеличение в количественном плане и стремительный рост внимания, как со стороны общественности, а именно той категории субъектов в отношении которых применяются такие меры пресечения, так и со стороны государственной администрации, в интересах которой на сегодняшний день имеется необходимость скорейшего установления контроля над данной группой мер пресечения. В ходе исследования установлено наличие самостоятельной группы пресекательных мер, обозначенной как «квазиохранные» меры пресечения, правовая регламентация которых не является исключительно федеральной прерогативой и установление таких мер допускается на уровне субъекта РФ. Рациональным решением имеющихся проблем применения на практике «квазиохранных» мер пресечения публичными организациями требуется сформулировать типовые требования на уровне ведомственного акта, на основании которого частные субъекты смогут устанавливать собственные требования. Наличие единого нормативно-правового акта не должно иметь какой-либо привязки к субъектам, имеющим право на применение данных «квазиохранных» мер, так как не имеет определяющего значения, кто ограничил (или нарушил) права и свободы граждан и их организованных коллективов, когда негативные последствия налицо (принцип субъектности отходит на второй план, а в противовес ему постулируется приоритет режима осуществления пресекательных мер).

Для цитирования в научных исследованиях

Мельниченко В.В. Проблемы применения «квазиохранных» мер в деятельности публичных юридических лиц // Вопросы российского и международного права. 2018. Том 8. № 10А. С. 5-11.

Ключевые слова

Административное принуждение, административное пресечение, «квазиохранные» меры, публичные организации, право.

Введение

Действия публичных организаций стоит обозначить как «квазиохранные» меры пресечения, применяемые как государственными, так и негосударственными публичными организациями, которые не являются классическими мерами административного пресечения, предусмотренными административным законодательством России. Данные меры пресекательного характера имеют свою особенность и свое особое назначение, а также трудно компенсируемые последствия, так как применение данных мер не всегда является законным и рациональным. Но результатом их применения, как и мер административного пресечения, является ограничение конституционных прав граждан и законных интересов юридических лиц. Таким образом, «квазиохранные» меры, применяемые организациями в публичной сфере правоотношений, стоит считать разновидностью мер административного пресечения, поскольку последствия применения таких мер идентичны последствиям применения классических мер административного пресечения, используемых государственными органами исполнительной власти в целях прекращения противоправных ситуаций, либо их возможного возникновения».

Основная часть

Природа происхождения «квазиохранных» мер пресечения лежит в основе самой деятельности публичных организаций, когда в соответствии с основополагающими для них нормативными актами, либо посредством собственного административного потенциала, такие организации наделены полномочиями на применение особых «квазиохранных» мер, которые, чаще всего, направлены на обеспечение и защиту своих собственных (коммерческих) интересов, или лоббирование этих интересов в публично-правовой сфере общественных отношений. Что образует, скорее самостоятельное правило, нежели исключение. Вследствие этого может быть критически переосмыслено суждение: «Отнесение же органа к той или иной ветви власти обуславливает возможность позитивного вмешательства в различные общественные отношения» [Домченко, 2017]. По всей видимости, не только официальные властные структуры способны «вмешиваться» в публично значимые сферы общественных отношений.

Сфера применения «квазиохранных» мер пресечения достаточно обширна, а суммарное количество прецедентов применения данных мер не поддается учету и какой-либо статистике, поэтому оставить без внимания данную группу мер административного пресечения попросту невозможно. Применение «квазиохранных» мер встречается в различных общественных отношениях: от самых простых, не влекущих за собой серьезных неблагоприятных последствий и какой-либо критики со стороны участников правоотношений, например: действия швейцара по обеспечению пропускного контроля (гостиница, ресторан и т.д.); высадка пассажира, не оплатившего проезд в общественном транспорте, кондуктором (проводником), до более сложных, которые влекут за собой трудно компенсируемые последствия, например: ограничение прохода (проезда) граждан при обеспечении безопасности в рамках проведения массового мероприятия администрацией города, либо конкретной организации («День города», организация массового мероприятия в городском парке и т.д.).

«Квазиохранные» меры имеют ряд особенностей, что выделяет их среди прочих мер административно-правового пресечения. Данные особенности заключаются, в первую очередь, в правовой основе их применения, которая выступает в «зеркальном» отражении по отношению к классическим мерам административного пресечения (данные меры находят прямое или

косвенное выражение в разного рода документах¹ публичных организаций, которые создаются и действуют зачастую в рамках одного субъекта Российской Федерации (например, устав, положение, инструкция, договор, корпоративные правила и т.д.), либо, что чаще всего происходит на практике, совсем не имеют никакой правовой регламентации².

Данная проблема указывает на необходимость систематизации административного законодательства, а именно: сформулировать типовые требования на уровне ведомственного акта, на основании которого частные субъекты смогут устанавливать собственные требования. Наличие единого нормативно-правового акта не должно иметь какой-либо привязки к субъектам, имеющим право на применение данных «квазиохранных» мер, так как не имеет определяющего значения, кто ограничил (или нарушил) права и свободы граждан и их организованных коллективов, когда негативные последствия налицо (принцип субъектности отходит на второй план, а в противовес ему постулируется приоритет режима осуществления пресекательных мер).

«Квазиохранные» меры используются в большинстве своем для обеспечения частных (корпоративных, личных) интересов и, как результат рикошетного действия, интересов общественных (публичных). Сказанное наблюдается в деятельности ведомственной охраны, при исполнении обязанностей работниками различных публичных организаций, музеев, театров, архивов, должностными лицами государственных корпораций и т.д. Исходя из фундаментального разграничения административных правоотношений на внутриорганизационные (аппаратные) и внешнеуправленческие, можно сделать вывод, что целью применения «квазиохранных» мер является стремление вывести полномочия во внутриорганизационных правоотношениях на внешнеуправленческий уровень (создание ведомственной охраны, введение «дресс-кода», установление конкретных правил поведения для посетителей мероприятия, выставки и др.). Иными словами, посредством реализации «квазиохранных» мер публичные негосударственные и государственные организации подменяют публичный интерес на интерес частный (ведомственный, корпоративный) [Россинский, Стариков, 2010]³. В этом и заключается отличие целей, на достижение которых

¹ При анализе указанных документов выясняется, что в большинстве случаев они претендуют на *общезначимое описание ситуации (администрируемой деятельности)*, то есть обладают нормативностью. Подробнее об указанном признаке см.: Домченко А.С. Виды нормативных и иных неиндивидуализированных правовых актов публичного управления федерального уровня // Российское право: образование, практика, наука. 2017. № 6. С. 54; и Домченко А.С. Нормативность административно-правового акта // Российский юридический журнал. 2017. № 6. С. 151-162.

² В качестве примера отсутствия должной правовой регламентации «квазиохранных» мер пресечения стоит рассмотреть наличие в корпоративных правилах различных публичных заведений так называемого «дресс-кода» и «фейс-контроля», по средствам которых в отношении той или иной категории граждан применяются определенные пресекательные меры, в результате чего они не допускаются в общественные места. На сегодняшний день ни в одном нормативно-правовом акте федерального значения не регламентированы понятия «дресс-кода» и «фейс-контроля», это является прерогативой самих публичных организаций, которые по средствам данных мер, ограничивают права граждан на посещение своих общественных заведений. Полагаем, что в настоящий момент требуется детальная регламентация корпоративных правил организаций, предоставляющих организацию досуга на федеральном уровне, так как самостоятельность в данном направлении приводит к созданию «квазиохранных» мер, посредством которых ограничиваются и нарушаются права граждан, не являющихся нарушителями общественного порядка.

³ Для сравнения: «меры административного принуждения применяются для обеспечения соблюдения не всех без исключения административно-правовых норм, а только тех, которые формулируют общеобязательные (не имеющие ведомственных границ) правила поведения в сфере государственного управления».

направлены «квазиохранные» меры от целей административно-правового пресечения в его собственном смысле.

Зачастую «квазиохранные» меры достигают своих целей, будучи оформлены ведомственными актами, которые никакого отношения к нормативным правовым не имеют.

Например, представляет интерес «Порядок приема и вручения внутренних регистрируемых почтовых отправлений», утвержденный Приказом ФГУП «Почта России» от 17.05.2012 № 114-п. Данный акт не опубликован для всеобщего сведения, издан организацией, не имеющей статуса органа публичной власти, однако широко применяется в судебной практике⁴ и может фактически ограничивать права различных невластных субъектов.

Поскольку «квазиохранные» меры не имеют достаточной правовой основы, регламентируются «внутренними» правилами разнообразных организаций, то основания и порядок их применения сводятся к простому усмотрению субъектов, их реализующих. Это фундаментальное отличие от классических мер административного пресечения, поскольку последние реализуются с определенной долей дискреции, однако это происходит в рамках строго определенных процедур и в регламентированные сроки, то есть имеют в качестве основания процессуальный стандарт поведения, ограничивающий усмотрение. Указанное обстоятельство выявляет необходимость разработки детального порядка и закрепления оснований применения «квазиохранных» мер на уровне федерального закона.

Особое внимание стоит обратить на субъектный состав, имеющий право на применение «квазиохранных» мер пресечения. Так, лица, имеющие право на применение мер административного пресечения, являющиеся должностными лицами органов исполнительной власти, которые проходят специальную подготовку (физическую и правовую), а также ежегодную аттестацию на соответствие занимаемой должности в органе исполнительной власти, в случае не подтверждения требуемой квалификации они отстраняются от применения указанных пресекательных мер на тот период времени, пока ими не будет подтверждена требуемая квалификация. В случаях неправомерного применения пресекательных мер, сотрудники органов исполнительной власти могут быть привлечены к различным видам ответственности (от дисциплинарной до уголовной). Сотрудники публичных организаций не являются государственными служащими и соответственно сложно говорить об их компетентности и нужной квалификации, тем не менее, применяемые ими меры, ограничивают аналогичные права граждан и организаций, которые ограничиваются в результате применения мер административного пресечения, но за ненадлежащее применение «квазиохранных» мер для них отсутствует какая-либо ответственность, за исключением применения наказаний за «самоуправства».

В соответствии с толкованием, данным нормам КоАП РФ Конституционным Судом РФ в одном из постановлений⁵ часть 1 статьи 27.3 КоАП РФ во взаимосвязи с пунктами 1 и 2 части 1 статьи 24.5 данного Кодекса предполагают, что административное задержание на срок не более 48 часов может применяться лишь в случае, если имеются достаточные основания считать его

⁴ См., например: Решение Арбитражного суда города Москвы от 21.06.2017 г. по делу № А40-79090/2017, Решение Усть-Ишимского районного суда Омской области от 24.09.2012 г. по делу № 12-23/2012.

⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 16.06.2009 № 9-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 24.5, 27.1, 27.3, 27.5 и 30.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 1 статьи 1070 и абзаца третьего статьи 1100 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 60 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан М.Ю. Карелина, В.К. Рогожкина и М.В. Филандрова» // СЗ РФ. 2009. № 27. Ст. 3382.

необходимым и соразмерным для обеспечения производства по конкретному делу об административном правонарушении, за совершение которого может быть назначено наказание в виде административного ареста.

Таким образом, само по себе наличие в санкции статьи КоАП РФ наказания в виде административного ареста не дает оснований для применения указанной обеспечительной меры в случае отсутствия ее необходимости и соразмерности для обеспечения производства по делу.

Вместе с тем, из представленных суду доказательств необходимость применения должностным лицом административного задержания и его соразмерность для обеспечения производства по делу не усматриваются.

В соответствии с ч. 2 ст. 27.1 КоАП РФ вред, причиненный незаконным применением мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, подлежит возмещению в порядке, предусмотренном гражданским законодательством⁶.

Полагаем, что аналогичная практика должна быть применена в отношении публичных организаций, сотрудники которых незаконно или необоснованно применяют «квазиохранные» меры в отношении граждан или организаций. Такая ответственность для публичных организаций должна быть обязательна, поскольку во многих случаях ограничения, которые наступают в результате применения «квазиохранных» мер, как уже отмечалось, идентичны тем, что наступают в результате применения мер административного пресечения.

Заключение

Подводя итог рассмотренным признакам «квазиохранных» мер, стоит однозначно сказать, что данные меры имеют существенные различия с мерами административного пресечения, но схожи в наступающих последствиях, которые заключаются в ограничении одних и тех же конституционных прав и законных интересов граждан и организаций. Полагаем, что рациональным решением имеющихся проблем применения на практике «квазиохранных» мер пресечения публичными организациями следует считать их рассмотрение в ключе правовых режимов, регламентированных едиными федеральными нормами, которые не будут иметь какой-либо привязки к субъектам, имеющим право на применение данных «квазиохранных» мер.

Библиография

1. Домченко А.С. Виды нормативных и иных неиндивидуализированных правовых актов публичного управления федерального уровня // Российское право: образование, практика, наука. 2017. № 6. С. 52-59.
2. Домченко А.С. Нормативность административно-правового акта // Российский юридический журнал. 2017. № 6. С. 151-162.
3. Домченко А.С. Проблемы осуществления российской прокуратурой надзора за законностью нормативных правовых актов органов исполнительной власти // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2017. № 1. С. 105-116.
4. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. М.: Дело, 2014. 528 с.
5. Осинцев Д.В. Административное право. Екатеринбург, 2017. 388 с.
6. Осинцев Д.В. Методы административно-правового воздействия. СПб: Юридический центр Пресс, 2005. 278 с.
7. Осинцев Д.В. Правовые модели управления. Екатеринбург, 2018. 232 с.
8. Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. (ред.) Административное право. М.: Норма, 2010. 928 с.

⁶ Обзор судебной практики по гражданским делам Саратовского областного суда за 1 квартал 2011 года.

9. Соболев О.В. Ограничения прав граждан как структурный элемент метода административно-правового воздействия и формы его выражения // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». 2018. Т.18. № 3. С. 101-107.
10. Соболев О.В. Предназначение административной ответственности // Вестник Уральского Финансово-Юридического института. 2015. № 1. С. 53-56.
11. Советское административное право. Методы и формы государственного управления. М.: Юридическая литература, 1977. 336 с.

Problems of the application of quasi-protective measures in the activities of public legal entities

Vasilii V. Mel'nichenko

Adjunct,
Ural Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation,
620057, 66, Korepina st., Ekaterinburg, Russian Federation;
e-mail: vasilii.melnichenko@mail.ru

Abstract

This article is devoted to a rather relevant in our days the direction of the study of preventive measures, namely the allocation of all preventive measures of a separate group referred to as "quasi-protective" administrative measures. The allocation of this group of preventive measures is facilitated by their imminent increase in quantitative terms and a rapid increase in attention, both from the public, namely the category of entities against which such preventive measures are applied, and from the public administration, in the interests of which today there is a need for early control over this group of preventive measures. The study established the presence of an independent group of preventive measures, designated as "quasi-protective" preventive measures, the legal regulation of which is not exclusively a Federal prerogative and the establishment of such measures is allowed at the level of the subject of the Russian Federation. A rational solution to the existing problems of practical application of "quasi-protective" preventive measures by public organizations is required to formulate model requirements at the level of the departmental act, on the basis of which private entities will be able to establish their own requirements. The presence of a single legal act should not have any binding to the subjects entitled to the application of these "quasi-protective" measures, since it does not have a determining value, who restricted the rights and freedoms of citizens and their organized groups, when the negative consequences are obvious.

For citation

Mel'nichenko V.V. (2018) Problemy primeneniya «kvaziokhrannykh» mer v deyatelnosti publichnykh yuridicheskikh lits [Problems of the application of quasi-protective measures in the activities of public legal entities]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 8 (10A), pp. 5-11.

Keywords

Administrative enforcement, administrative suppression, quasi-protective measures of administrative restraint, public organizations, law.

References

1. Domchenko A.S. (2017) Normativnost' administrativno-pravovogo akta [The regulatory legal act]. *Rossiiskii yuridicheskii zhurnal* [Russian legal journal.], 6, pp. 151-162.
2. Domchenko A.S. (2017) Problemy osushchestvleniya rossiiskoi prokuratury nadzora za zakonnost'yu normativnykh pravovykh aktov organov ispolnitel'noi vlasti [Problems of the Russian prosecutor's office overseeing the legality of the regulatory legal acts of the executive authorities]. *Elektronnoe prilozhenie k «Rossiiskomu yuridicheskomu zhurnalu»* [Electronic Supplement to the Russian Law Journal], 1, pp. 105-116.
3. Domchenko A.S. (2017) Vidy normativnykh i inykh neindividualizirovannykh pravovykh aktov publichnogo upravleniya federal'nogo urovnya [Types of regulatory and other non-individualized legal acts of public administration at the federal level]. *Rossiiskoe pravo: obrazovanie, praktika, nauka* [Russian law: education, practice, science], 6, pp. 52-59.
4. Matuzov N.I., Mal'ko A.V. (2014) *Teoriya gosudarstva i prava* [Theory of State and Law]. Moscow: Delo Publ.
5. Osintsev D.V. (2017) *Administrativnoe pravo* [Administrative law]. Ekaterinburg.
6. Osintsev D.V. (2005) *Metody administrativno-pravovogo vozdeistviya* [Methods of administrative and legal impact]. St. Petersburg: Yuridicheskii tsentr Press Publ.
7. Osintsev D.V. (2018) *Pravovye modeli upravleniya* [Legal management models]. Ekaterinburg.
8. Rossinskii B.V., Starilov Yu.N. (eds.) (2010) *Administrativnoe pravo* [Administrative law]. Moscow: Norma Publ.
9. Sobolev O.V. (2018) Ogranicheniya prav grazhdan kak strukturnyi element metoda administrativno-pravovogo vozdeistviya i formy ego vyrazheniya [Restrictions on the rights of citizens as a structural element of the method of administrative and legal impact and the form of its expression]. *Vestnik YuUrGU. Seriya «Pravo»* [SUSU Herald in Law], 18, 3, pp. 101-107.
10. Sobolev O.V. (2015) Prednaznachenie administrativnoi otvetstvennosti [Purpose of administrative responsibility]. *Vestnik Ural'skogo Finansovo-Yuridicheskogo instituta* [Bulletin of the Ural Finance and Law Institute], 1, pp. 53-56.
11. (1977) *Sovetskoe administrativnoe pravo. Metody i formy gosudarstvennogo upravleniya* [Soviet administrative law. Methods and forms of government]. Moscow: Yuridicheskaya literatura Publ.