

---

**Л.М. РЯБЦЕВ**

---

## *АДМИНИСТРАТИВНЫЙ НАДЗОР ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ В СФЕРЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА*

---

Рассмотрение гражданских прав человека как объекта административно-правовой защиты правоохранительными органами\* в сфере общественного порядка и общественной безопасности предполагает необходимость научного исследования способов их защиты.

Говоря о понятии “способы административно-правовой защиты гражданских прав человека” применительно к деятельности правоохранительных органов, видимо, будет правомерным утверждение, что в данном случае способы — это прежде всего система действий, непосредственной работы каждого работника в отдельности и всего личного состава правоохранительных органов вместе при исполнении широкого круга функциональных обязанностей. Во-первых, по созданию и поддержанию условий для правомерной реализации гражданами прав, защите их правомерного поведения. Во-вторых, по защите прав при их нарушении или возможном их ущемлении со стороны различных субъектов (граждан, должностных лиц), а также в связи с отрицательным воздействием стихийных сил природы, источников повышенной опасности.

Следовательно, достаточно обоснованным необходимо признать утверждение о том, что защита прав граждан в сфере общественного порядка и общественной безопасности есть воздействие правоохранительных органов на правомерное и на неправомерное поведение граждан, должностных лиц с целью его упорядочения, т.е. согласование действий и поступков людей между собой и с внешними условиями и их защита от неблагоприятных влияний различных социальных и природных факторов.

В такой деятельности существенное значение имеет позитивная организующая роль этих работников в налаживании в пределах предоставленной компетенции благоприятных условий для общения граждан, которая осуществляется на основе социальных норм. Причем их воздействие на поведенческий аспект осуществляется посредством разнообразных форм деятельности, основанных на убеждении, и лишь в тех случаях, когда гражданин или должностное лицо добровольно не выполнили требования правового предписания, применяется принуждение.

Основными способами защиты прав граждан через деятельность правоохранительных органов, как показал анализ действующего законодательства и сложившейся правоохранительной практики, выступают: административный надзор, правомочные требования и распоряжения работников правоохранительных органов, применение установленных мер административного предупреждения и пресечения, применение установленных мер взыскания и обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

По содержанию и формам проявления этим способам защиты присущ властно-правовой характер воздействия на складывающиеся общественные отношения, так как в сфере этих отношений охраняются наиболее важные ценности человека — неприкосновенность, жизнь, здоровье, безопасность, другие права.

В ряду перечисленных способов защиты прав граждан по универсальности и эффективности достижения правоохранительных целей на первом месте стоит ад-

---

*Леонид Михайлович РЯБЦЕВ, доктор юридических наук, профессор, зав. кафедрой теории и истории права БГЭУ.*

\*Под правоохранительными органами, осуществляющими административный надзор, понимается совокупность государственных органов, основной (специальной) функцией которых является охрана (защита) гражданских прав человека в сфере административно-правовых отношений (милиция, внутренние войска и др.)

министративный надзор. Его значимость в повседневной правоохранительной деятельности государственного управления бесспорна. Как универсальный способ защиты прав человека он проявляется в различных областях и сферах сложившихся общественных отношений.

Как правило, в научной литературе надзорная деятельность исследуется в связи и по поводу обеспечения законности.

Несомненно, что административный надзор выступает основополагающей формой охраны общественного порядка и укрепления законности.

Исследования по содержанию действующего законодательства, по результатам правоохранительной практики предоставляют достаточно оснований для вывода о том, что, способствуя соблюдению законности, осуществляя надзор, работники правоохранительных органов реализуют тем самым основное свое предназначение — обеспечивают защиту прав граждан. В свою очередь граждане и должностные лица, действуя в рамках законности, согласовывая собственное поведение с требованиями и предписаниями закона, создают условия для правомерной реализации своих прав.

Хотя цели, способы, обеспечивающие законность и защиту прав граждан, в определенной мере выглядят как взаимопроникающие явления и базируются на основе норм административного права, все же, учитывая присущие им особенности и характерные признаки, их следует рассматривать как разнопорядковые категории, которые в определенной мере, в соответствующих пределах взаимосвязаны и дополняют друг друга.

Более обоснованно и последовательно проведено исследование сущности административного надзора представителями административной науки. Большой вклад в разработку его теории внесли известные ученые Ф.С. Разаренов, М.И. Еропкин, Л.Л. Попов, Л.М. Розин, А.В. Серегин, Д.Н. Бахрах, Р.И. Денисов, Ю.М. Козлов и др.

Исследуя цели, содержание и способы административного надзора, они пришли к выводам, что административный надзор, во-первых, представляет собой систематическое наблюдение за соблюдением гражданами и должностными лицами норм права; во-вторых, такое наблюдение связано с предупреждением, выявлением и пресечением правонарушений; в-третьих, характерной чертой такого способа деятельности является надведомственность; в-четвертых, результатом его применения в определенных ситуациях становится факт привлечения виновных к ответственности и восстановления нарушенных правоотношений.

Приведенные сведения позволяют сделать вывод, что наиболее характерные признаки, цель и содержание административного надзора — наблюдение, выявление, предупреждение, пресечение правонарушений и принятие мер воздействия к нарушителям.

Тем не менее юридическая природа административного надзора в деятельности работников правоохранительных органов по защите прав граждан в сфере общественного порядка и общественной безопасности в современных условиях настолько сложна, что требует дальше проводить углубленный анализ, новые дополненные исследования.

В трудах указанных авторов справедливо отмечается, что основополагающим в административном надзоре является систематическое наблюдение [1, 34; 2, 132–133; 3; 4, 460–464; 5, 394–396]. Однако нельзя недооценивать того обстоятельства, что для эффективной защиты прав граждан в сфере общественного порядка и общественной безопасности данное наблюдение должно быть прежде всего активным, деятельным, энергичным, разветвленным, организационно обусловленным, побуждающим дать правовую оценку, проанализировать и спрогнозировать складывающуюся оперативную обстановку, принять определенное управленческое решение по оздоровлению и упорядочению этой обстановки, созданию и поддержанию условий для правомерной реализации прав человеком. Причем активное, деятельное наблюдение ни в коем случае не должно быть навязчивым, насильственным, необоснованно ограничивающим или посягающим на права гражд-

дан, т.е. оно должно выполнять роль социального обслуживания населения и осуществляться прежде всего в его интересах.

Необходимо иметь в виду, что надзор осуществляется должностными лицами специального государственного органа в пределах предоставленных законом полномочий, в отношении неподчиненных субъектов (граждан, должностных лиц), конкретно указанного в законе круга лиц. Он характеризуется гласностью, непрерывностью и непосредственностью осуществления. Только при соответствии таким требованиям и условиям административный надзор может решать возложенные на него задачи по защите прав граждан.

Следует отметить, что работники правоохранительных органов в процессе административного надзора в исследуемых сферах осуществляют наблюдение и создают условия для реализации не всех, а только тех прав граждан, которые отнесены к их компетенции. Несомненно и то, что привлечение к ответственности нарушителей не является его непосредственной целью. Это только один из возможных этапов правоохранительной, а именно, юрисдикционной деятельности, посредством которой идет процесс восстановления нарушенного права. Добавим к сказанному существенную деталь — контроль за законностью и обоснованностью принятого решения в данном случае может быть только прокурорским, судебным, ведомственным.

Действия работников правоохранительных органов в процессе административного надзора по защите прав граждан выступают как способ воздействия на складывающиеся общественные отношения посредством систематического наблюдения за поведением отдельных граждан и различных групп людей в процессе их внеколлективного общения, которое может выражаться в индивидуальных и групповых действиях и создавать весьма сложные поведенческие ситуации. Сопоставляя, таким образом, фактическое поведение с требуемым, достигается налаживание правомерных социальных связей между людьми, т.е. обеспечивается организующее воздействие на складывающиеся общественные отношения.

По своему содержанию административно-надзорная деятельность в сфере общественного порядка и общественной безопасности выступает и как активно-властная деятельность по защите прав граждан от административных проступков и уголовных преступлений. Она предполагает также исследование обстоятельств каждого случая нарушений, выявленных как самими работниками, так и в результате поступления сообщений, заявлений и жалоб иных участников общественных отношений, которые обнаружили признаки неправомерности.

Итак, административный надзор — это систематическая, повседневная исполнительно-распорядительная подзаконная государственно-властная деятельность по организации и практическому осуществлению охраны (защиты) неприкосновенности сложившихся общественных отношений и обеспечению реализации гражданами своих прав. Она осуществляется путем наблюдения за исполнением гражданами и должностными лицами правил поведения, соответствующей правовой оценки по выявлению правонарушений и применению в необходимых случаях установленных мер воздействия.

Таким образом, вся административно-надзорная деятельность по защите прав граждан заключается в осуществлении работниками правоохранительных органов комплекса функций в соответствии с предоставленной компетенцией в сферах общественного порядка и общественной безопасности.

Специфику такой работы следует рассматривать и как одну из форм осуществления функций государства, которая возникает в процессе правоохранительной деятельности и носит защитительный характер.

Однако только административным надзором правоохранительных органов нельзя полностью обеспечить условия для правомерной реализации прав гражданами и защиту их правомерного поведения.

Для того чтобы создать надежный механизм осуществления гражданами своих прав и адекватно воздействовать на складывающуюся обстановку, законодатель предоставил работникам этих органов право предъявлять требования и давать властные распоряжения административного характера.

Они предусмотрены нормами административного права, обеспечиваются ими, носят сознательно-волевой характер, так как осуществляются в соответствии с волей государства (но могут возникать и в соответствии с волей участников правоотношений) и гарантируются защитой государства. Требования и распоряжения в процессе защиты прав граждан в сфере общественного порядка и общественной безопасности представляют собой, таким образом, форму упорядочения волевых общественных отношений, реализация которых основана на законе.

Право, как известно, определяет вид и меру должного (предписания, запреты) либо возможного (дозволения) поведения участников общественных отношений.

Следовательно, требования и распоряжения в сфере общественного порядка и общественной безопасности носят правомерный характер, если они осуществляются во исполнение закона и направлены на защиту прав граждан. Пока требования и распоряжения во исполнение закона не осуществлены правоотношения следует считать нереализованными, а функциональные, должностные обязанности работников правоохранительных органов оценивать как невыполненные.

Предъявлять требования, давать распоряжения в процессе защиты прав граждан в сфере общественного порядка и общественной безопасности имеют право должностные лица, которые осуществляют функции административного надзора.

Круг объектов, на который распространяются их полномочия в защите личности, ее прав в процессе предъявления требований или дачи распоряжений, различен. Это может быть неопределенный круг лиц, не находящихся в подчинении субъекта надзора (прохожие на улицах, площадях, в парках, скверах, на вокзалах, пристанях и т.д.). Но требования и распоряжения могут распространяться и на конкретизированный круг лиц (лица, отвечающие за соблюдение правил хранения огнестрельного оружия, взрывчатых, ядовитых, пиротехнических веществ и предметов), а также на определенную индивидуализированную категорию лиц, например, находящихся под превентивным надзором.

Содержание защиты неприкосновенности личности при предъявлении требований или даче распоряжений предполагает различные формы индивидуальной взаимосвязи ее работников с гражданами.

Прежде всего это проявляется в повседневной работе по защите прав граждан в сфере общественного порядка, например, на административных участках, в районах постов, на маршрутах, на улицах, скверах, площадях, транспортных магистралях, по месту жительства граждан.

Распоряжения в таких случаях направлены на то, чтобы граждане, должностные лица соблюдали законы, не нарушали прав других граждан, выполняли свои обязанности, т.е. создавали условия для правомерной реализации прав всеми гражданами.

В то же время и граждане, и должностные лица правомочны обращаться к работникам правоохраны с заявлением, сообщением или жалобой о нарушении, покушении или готовящемся нарушении их прав, в силу чего они обязаны принять соответствующие распорядительные действия по выявлению, пресечению противоправных фактов и принятию установленных мер.

Личному составу работников правоохранительных органов нередко приходится выполнять функции по защите неприкосновенности личности, других прав граждан в сфере общественного порядка и общественной безопасности в условиях особого режима работы — во время проведения крупных общественно-политических акций (демонстрации, митинги, в том числе несанкционированные, а также массовые гуляния, спортивные мероприятия различного вида, групповые нарушения общественного порядка и массовые беспорядки и т.п.). Даже в таких особых условиях и при подобных обстоятельствах должностные лица призваны выполнять задачу защиты прав граждан как каждого в отдельности, так и всех вместе. Ведь поведение гражданина в сфере общественного порядка и общественной безопасности в определенной мере не всегда адекватно волевым, эмоциональным настроениям или действиям индивида. Оно может изменяться под воздействием поведения других лиц, в том числе разных групп, а также эмоционально возбужденной толпы. Нередко помимо своей воли человек может оказаться в водовороте таких быстротекущих отношений, где

элементами социального взаимодействия являются так называемые межличностные, межгрупповые формы общения, начинает действовать “психология толпы”. В связи с этим следует учитывать, что защитительная деятельность работников правоохранительных органов проявляется при воздействии как на формирующееся, так и на проявляющееся поведение с целью исключения конфликтов в общении граждан, согласования поведения граждан, участвующих в массовых действиях. При этом следует выявлять лиц, которые в зависимости от социально-политической ориентации и психических состояний (эмоционально-возбудимые, агрессивные, жестокие, провоцирующие конфликты) способны на нарушение прав граждан. В отношении их скорее всего могут быть совершены насильственные действия.

Практика показывает, что наиболее сложно воздействовать мерами административного надзора, дачей распоряжений, предъявлением требований на различные неорганизованные формы поведения, к примеру, на толпу, отличающуюся конформизмом. Такие ситуации в большинстве своем возникают стихийно и, безусловно, усложняют поддержание надлежащих условий для нормального общения граждан, правомерной реализации их прав. Задача работников правоохранительных органов и в подобных особых условиях остается неизменной — не только защитить неприкосновенность личности конкретного, законопослушного гражданина, но и создать условия для правомерной реализации прав всех граждан, причем как в толпе, так и вне ее.

Достигаются такого рода равновесие и стабильность с помощью разнообразных организационных средств административного распорядительства (оцепление территории, организация контрольно-пропускных пунктов, ограничение скопления неорганизованных граждан, транспорта, удаление посторонних лиц, изменение маршрутов движения пешеходов, образование разделительных направляющих коридоров, недопущение проноса оружия и предметов, которые могут быть использованы в насильственных целях, взрывоопасных, пожароопасных средств, спиртных напитков).

В качестве направленных на защиту прав граждан в процессе дачи работниками правоохранительных органов распоряжений административного характера следует трактовать: запрещение или ограничение движения транспорта и пешеходов на определенных участках улиц или транспортных магистралей, когда продолжение пользования ими в экстремальных условиях складывающейся обстановки угрожает безопасности граждан, их жизни, здоровью; бесплатное использование транспортных средств, средств связи, принадлежащих иным субъектам, для защиты прав и оказания помощи лицам, нуждающимся в безотлагательной медицинской помощи; входение в жилые и другие помещения, на производственные объекты в случае преследования лиц, подозреваемых в совершении преступлений или иных общественно опасных действий, нарушений, угрожающих правомерной реализации прав граждан в сфере общественного порядка и общественной безопасности.

Сюда же следует отнести и такие действия, как: обеспечение определенного правового режима в пограничной зоне; досмотр авиапассажиров, их ручной клади, багажа; контроль за проживанием и передвижением по стране иностранных граждан и лиц без гражданства; отдача распоряжений по поддержанию паспортного режима; закрытие объектов лицензионно-разрешительной системы; осуществление особых действий при введении чрезвычайного положения на определенной территории.

Такие меры в юридической литературе и правоохранительной практике по целевому назначению определяются как административно-предупредительные меры принуждения. Между тем нам представляется, что их правовая природа не совсем четко определена, поскольку в большинстве своем они являются все же распорядительными (обязательными). Так, к примеру, обязанность водителя предоставить транспортное средство работникам милиции для доставки в ближайшее лечебное учреждение лиц, нуждающихся в безотлагательной медицинской помощи, для выполнения неотложного служебного задания закреплена в законе “О милиции”. Это является юридическим фактом, влекущим за собой конкретные правоотношения, обязательные для выполнения водителем.

Одним из объектов распоряжений административного характера, отдаваемых работниками правоохранительных органов при защите прав граждан, являются общественные отношения, существование которых обусловлено эксплуатацией источников повышенной опасности, проявлений разрушительных стихийных сил природы. В данном случае в целях защиты прав граждан осуществляется воздействие этих работников на поднадзорные объекты, связанные с использованием механизмов, оборудования, сырья, взрывоопасных, радиоактивных и различного рода сильнодействующих ядовитых веществ, полиграфической техники, а также хранением огнестрельного, холодного оружия и т.п. Административно-распорядительные отношения здесь возникают между должностными лицами правоохранительных органов и исполнителем установленных законом правил эксплуатации источников повышенной опасности — гражданином или должностным лицом. Проверяя поднадзорный объект, они во исполнение закона дают определенные распоряжения или принимают меры по пресечению противоправных действий, что и является условием защиты прав граждан в сфере обращения с источниками повышенной опасности.

Кроме того, объектом защиты прав граждан в области общественного порядка и общественной безопасности при административном распорядительстве являются и отношения, наступившие в связи со стихийными бедствиями. При такого рода обстоятельствах работники правоохранительных органов также осуществляют надзорно-распорядительную деятельность в целях спасения людей, имущества, снижения негативных последствий. Таким образом, предъявлением правомерных требований, дачей распоряжений административного характера достигается согласованность поведения между людьми сообразно внешним условиям, создается возможность управлять ситуацией по защите прав граждан посредством воздействия и на внешнюю среду общественных отношений.

Требования и распоряжения административного характера являются эффективным способом защиты прав граждан в рассматриваемых сферах. Исполнение таких функций определено соответствующими правовыми нормами и заключается в том, что должностным лицам правоохранительных органов предоставлено право давать в пределах своей компетенции обязательные для граждан и должностных лиц распоряжения во исполнение закона с целью упорядочения взаимоотношений людей во внешней среде.

В случае отказа, невыполнения или ненадлежащего выполнения гражданами, должностными лицами законных требований или распоряжений по созданию условий для правомерной реализации прав граждан, а также по защите таких прав в сфере общественного порядка и общественной безопасности данной категории должностных лиц в соответствии с действующим законодательством предоставлены правомочия применять индивидуально конкретные меры принуждения. Особенностью этих мер является то, что они реализуют цели как защиты прав граждан, так и создания условий для восстановления нарушенного правоотношения, понуждения к исполнению виновным обязанностей, предупреждения покушений на правонарушения со стороны иных лиц. Меры принуждения в данном случае носят абсолютно определенный характер и могут быть применены за объективно-противоправное поведение.

Итак, осуществляя административный надзор, предъявляя правомочные требования, давая распоряжение административного характера, работники правоохранительных органов обеспечивают защиту гражданских прав человека.

### Литература

1. *Разаренов В.С.* Административный надзор как способ предотвращения правонарушений // Совет. государство и право. 1973. № 2.
2. *Серегин А.В.* Советский общественный порядок и административно-правовые средства его укрепления. М., 1975.
3. *Денисов Р.И.* Правовые и организационные проблемы административного надзора в области внутренних дел. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Акад. МВД СССР. М., 1983.
4. Административное право: Учеб. / Под ред. Л.Л. Попова. М., 2002.
5. *Бахрах Д.Н.* Административное право России: Учеб. для вузов. М., 2002.