

На правах рукописи



Мельников Валерий Анатольевич

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОГРАНИЧЕНИЕ
ПРАВ ГРАЖДАН И МЕХАНИЗМ ЕГО РЕАЛИЗАЦИИ
ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ**

12.00.14 – административное право;
административный процесс

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
доктора юридических наук

Краснодар – 2015

Работа выполнена в Федеральном государственном казенном образовательном учреждении высшего образования «Академия управления Министерства внутренних дел Российской Федерации»

Научный консультант – доктор юридических наук, профессор
Денисенко Виктор Васильевич

Официальные оппоненты: **Стариллов Юрий Николаевич**,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки
Российской Федерации,
заведующий кафедрой административного
и муниципального права
Воронежского государственного университета

Дугенец Александр Сергеевич,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации,
главный редактор федерального
научно-практического журнала
«Административное право и процесс»

Севрюгин Виктор Егорович,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации,
профессор кафедры административного
и финансового права
Тюменского государственного университета

Ведущая организация – Саратовская государственная
юридическая академия

Защита диссертации состоится 28 апреля 2016 г. в 10-00 часов на заседании диссертационного совета Д 203.017.02 при Краснодарском университете МВД России по адресу: 350005, г. Краснодар, ул. Ярославская, 128, корпус «А4», конференц-зал.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Краснодарского университета МВД России.

Полный текст диссертации, автореферат диссертации и отзыв научного консультанта размещены на официальном сайте Краснодарского университета МВД России по адресу: www.krdu-mvd.ru или www.krdu.mvd.ru

Автореферат разослан «__» января 2016 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Грибанов Евгений Викторович

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Принятая в 1993 г. Конституция Российской Федерации определила основные направления правового реформирования государства. Так, ст. 1 закрепила, что Россия является правовым демократическим государством. Но такое государство не может существовать без соблюдения и гарантированности прав, свобод и законных интересов его граждан.

В ст. 2 Конституции РФ говорится, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства. Поскольку права и свободы гражданина являются высшей ценностью, их соблюдение и защита – основная задача государства. Государство должно создать условия, обеспечивающие соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина.

Говорить же о соблюдении и защите прав и свобод человека и гражданина есть смысл только тогда, когда существует угроза их ограничения или нарушения. Именно поэтому на современном этапе реформирования правовой системы государства возникла необходимость определения и исследования административно-правового ограничения прав граждан как единственной совокупности правовых средств законного ограничения прав личности в сфере государственного управления вообще и в сфере внутренних дел в частности.

Особую актуальность в этом смысле имеют исследования института административного принуждения как единственной формы реализации правоприменительного способа административно-правового ограничения прав граждан. Именно этот вид деятельности уполномоченных на то субъектов обращает на себя особое внимание граждан, поскольку заключается чаще всего в «правовых изъятиях» некоторого объема прав, закрепленных их административно-правовым статусом. Одним из основных таких правоприменителей, уполномоченных осуществлять «правовые изъятия», являются органы внутренних дел. Чаще всего по результатам деятельности именно этих органов у граждан складывается мнение об эффективности государственного управления в целом. Точно сбалансированное правовое регулирование правоотношений, связанных с ограничением прав граждан, позволит избежать возникновения правового нигилизма, повысить уровень доверия граждан к государству и не допустить чрезмерного ограничения или нарушения их прав.

Вместе с тем, такая точная балансировка правового регулирования правоотношений, связанных с ограничением прав граждан, возможна лишь на основе разработки концепции административно-правового ограничения прав граждан в Российской Федерации. Разработка же такой концепции, в свою очередь, невозможна без соответствующих исследований административно-правового ограничения прав граждан и механизма его реализации.

С момента утверждения Конституции РФ 1993 г. был принят ряд законов и множество подзаконных нормативных актов, направленных на обеспечение прав, свобод человека и достоинств личности. 1 июля 2002 г. вступил в силу Кодекс РФ об административных правонарушениях, который по-иному регламентирует содержание и основания применения основных мер административного принуждения. С учетом прогрессивных положений данного кодекса принят вновь или изменен (дополнен) целый ряд федеральных законов. Однако в настоящее время деятельность должностных лиц (органов), уполномоченных осуществлять деятельность по правовому регулированию административно-правового ограничения прав граждан, не носит системного характера. Поэтому нередки случаи, когда нормы права противоречат друг другу. Кроме того, встречаются противоречия отдельных норм права, регулирующих административно-правовое ограничение прав граждан, не только друг другу, но и Конституции РФ.

Выбор темы диссертационного исследования обуславливается и тем обстоятельством, что комплексно проблемы определения понятия, способов, средств и форм административно-правового ограничения прав граждан непосредственно в юридической литературе не рассматривались. Этот вопрос затрагивался лишь частично. Назревшей необходимостью комплексного монографического исследования проблем административно-правового ограничения прав граждан в Российской Федерации также обуславливается актуальность выбранной темы.

Степень разработанности темы исследования. Общетеоретические проблемы понятия основных прав и свобод личности в России, подлежащих и не подлежащих ограничению, а также проблемы, связанные с ограничением прав граждан, рассмотрены такими специалистами в области теории государства и права и конституционного права, как А.Я. Азаров, С.С. Алексеев, П.В. Анисимов, А.Г. Братко, М.И. Байтин, В.М. Баранов, В.Н. Бутылин, Н.А. Вар-

ламова, Н.В. Витрук, А.Б. Венгеров, В.И. Гойман, И.В. Гончаров, Е.А. Лукашева, В.С. Нерсесянц, Д.А. Керимов, А.И. Ковлев, С.А. Комаров, В.В. Лазарев, О.Э. Лейст, А.В. Малько, Г.В. Мальцев, Н.И. Матузов, А.В. Мингес, В.П. Мозолин, Ж.И. Овсепян, И.Л. Петрухин, А.С. Пиголкин, Т.Н. Радько, Ф.М. Рудинский, В.Р. Скрипко, Ю.А. Тихомиров, А.К. Черненко, В.А. Четвернин и др.

Непосредственно проблемы ограничения прав и свобод личности в России рассматривались в трудах таких ученых, как М.В. Баглай, Б.Т. Безлепкин, В.А. Блюмкин, А.Г. Братко, Н.В. Витрук, Л.Д. Воеводин, Н.Л. Гранат, Ю.А. Дмитриев, В.М. Горшенев, Л.А. Григорян, Г.В. Игнатенко, В.А. Карташкин, С.Н. Кожевников, В.М. Корельский, Л.О. Красавчиков, В.И. Леушин, Е.А. Лукашева, Н.С. Малейн, М.Н. Малейна, А.В. Малько, Н.И. Матузов, А.С. Мордовец, Т.Н. Москалькова, Р.А. Мюллерсон, А.А. Опалева, В.Д. Перевалов, И.Л. Петрухин, И.В. Ростовщиков, А.В. Силантьев, Б.А. Страшун, К.Б. Толкачев, Е.А. Флейшиц, А.Г. Хабибулин, В.М. Чхиквадзе, А.С. Шабуров, Б.С. Эбзеев и др.

В советском и российском административном праве вопросов, связанных с правовым регулированием ограничения прав граждан, в своих работах касались Ю.Е. Аврутин, В.В. Денисенко, А.С. Дугенец, С.М. Зырянов, Н.М. Конин, А.П. Коренев, А.Е. Лунев, М.Я. Масленников, Ю.М. Козлов, Г.И. Петров, Л.Л. Попов, Б.В. Россинский, В.Е. Севрюгин, Ю.Н. Стариков, С.С. Студеникин, В.Д. Сорокин, А.П. Шергин, В.А. Юсупов, Ц.А. Ямпольская и др.

Проблемам административного принуждения в РФ как одной из форм реализации правоприменительного способа ограничения прав граждан посвящены труды многих ученых-административистов. К числу таких ученых относятся Г.Т. Агеенкова, В.Д. Ардашкина, Д.Н. Бахрах, А.А. Белов, И.Е. Бочкарев, И.И. Веремеенко, О.В. Виноградов, И.А. Галаган, В.К. Гижевский, А.И. Дворяк, В.В. Денисенко, А.С. Дугенец, Г.В. Елянюшкин, М.И. Еропкин, М.И. Жумагулов, В.Л. Зеленко, Г.И. Калмыков, А.И. Каплунов, А.Н. Коркин, В.Р. Кисин, А.П. Ключниченко, Т.И. Козырева, А.Н. Кокарев, П.И. Кононов, А.П. Коренев, М.Я. Масленников, И.М. Машаров, А.В. Мингес, В.С. Новиков, В.Н. Опарин, Л.Л. Попов, Ю.А. Попугаев, Б.В. Россинский, Ю.С. Рябов, А.В. Серегин, А.Ю. Соколов, Ю.П. Соловей, М.С. Студеникина, К.В. Хомич, А.П. Шергин, Ф.З. Эльбердов, Ц.А. Ямпольская и др.

Однако существующие научные исследования касались лишь отдельных аспектов ограничений прав граждан и не затрагивали всего комплекса проблем административно-правового ограничения прав граждан на концептуальном уровне.

Объектом исследования выступают общественные отношения в сфере установления и реализации административно-правовых ограничений прав граждан.

Предметом исследования является нормативно-правовые основы и материалы правоприменительной практики, регламентирующие и характеризующие административно-правовое ограничение прав граждан, а также механизм его реализации органами внутренних дел.

Цель и задачи исследования. Основной целью диссертационного исследования является разработка концепции административно-правового ограничения прав граждан, базирующейся на определении его понятия, а также способов, средств и форм его реализации. Достижение поставленной цели обуславливает решение следующих основных задач:

сформулировать понятие административно-правового ограничения прав граждан, определить его пределы и виды;

сформулировать понятие и определить элементы механизма реализации административно-правового ограничения прав граждан;

определить и охарактеризовать способы административно-правового ограничения прав граждан, раскрыть их понятия и дать видовую характеристику;

определить правовые средства и формы административно-правового ограничения прав граждан и дать их характеристику;

выявить особенности и закономерности нормативно-правового способа административно-правового ограничения прав граждан, а также определить его границы;

раскрыть на основе исследования теоретических проблем административного принуждения его определение и основные черты;

обосновать уточненную классификацию мер административного принуждения на основе определения границ каждой из их групп, в том числе применяемых органами внутренних дел;

определить средства и формы реализации органами внутренних дел административно-правового ограничения прав граждан в Российской Федерации и дать их характеристику;

разработать и обосновать концепцию административно-правового ограничения прав граждан в Российской Федерации;

разработать на основе выработанной концепции предложения и рекомендации по совершенствованию нормативного регулирования административно-правового ограничения прав граждан в Российской Федерации.

Методологическая основа диссертационного исследования определяется сложностью и многоплановостью выбранной темы, что, в свою очередь, обуславливает необходимость комплексного подхода к исследованию проблем, обозначенных в диссертации, использования совокупности различных методов исследования. В диссертации использован, прежде всего, диалектический метод. Применение диалектического метода позволило соблюсти принципы историзма, научности, объективности, взаимосвязи и взаимообусловленности фактов и происходящих событий.

Характер задач, поставленных в диссертационном исследовании, обусловил необходимость комплексного применения проблемно-хронологического, сравнительно-правового, логико-теоретического, формально-юридического, социологического и статистического методов исследования.

Кроме того, использовались такие общенаучные методы исследования, как системный анализ, индукция, дедукция, обобщение, толкование, классификация.

В процессе разработки проблем административно-правового механизма ограничения прав граждан и его реализации органами внутренних дел использовались достижения науки теории государства и права, конституционного, муниципального, административного и уголовного права.

Нормативную основу исследования составили Конституция Российской Федерации, международно-правовые документы, действующие и утратившие силу российские нормы административного и других отраслей права, имеющие как силу закона, так и силу подзаконных актов.

Теоретическую основу исследования составили труды перечисленных выше ученых в области теории государства и права, конституционного, муниципального, административного и уголовного права.

Эмпирическую базу исследования составили материалы, полученные в результате изучения нормативных правовых актов федерального уровня, уровня субъектов Российской Федерации, а также нормативных правовых актов местного и локального уровней, статистические данные результатов деятельности сотрудников органов внутренних дел по ограничению прав граждан, результаты опроса руководящего состава органов внутренних дел различных субъектов Российской Федерации.

При формулировании выводов и предложений автор опирался на личный опыт практической службы в органах внутренних дел и научно-педагогической работы в образовательных организациях.

Научная новизна работы заключается в том, что она является одной из первых монографических работ комплексного характера, посвященных исследованию теоретико-правовых проблем административно-правового ограничения прав граждан и механизма его реализации органами внутренних дел, выполненных системно.

Автором сформулировано определение административно-правового ограничения прав граждан и механизма его реализации, раскрыты элементы этого механизма. Предложены определения правовых средств механизма реализации административно-правового ограничения прав граждан. В исследовании обоснована новая форма выражения индивидуальных правовых актов управления – непосредственное физическое воздействие на граждан. На основе определения места института административного принуждения в механизме реализации административно-правового ограничения прав граждан уточнено его понятие. Проведенные исследования позволили автору разработать и обосновать концепцию административно-правового ограничения прав граждан в Российской Федерации.

Научную новизну диссертационного исследования подтверждают **основные положения, выносимые на защиту**:

1. Авторская концепция административно-правового ограничения прав граждан, являющаяся основой для разработки нормативных правовых актов в этой сфере отношений и совершенствования соответствующей административной деятельности уполномоченных на то субъектов.

Авторская концепция административно-правового ограничения прав граждан базируется на двух уровнях. Это установление

законодателем административно-правового статуса граждан путем определения пределов (границ) реализации гражданином своих прав и свобод в сфере государственного управления в целях обеспечения надлежащего баланса интересов гражданина и общества (первый, правоустановительный, уровень); а также правомерные изъятия из правомочий, входящих в объем административно-правового статуса граждан, путем издания уполномоченным на то должностным лицом (органом) индивидуального правового акта управления, лишаящего гражданина какого-либо его субъективного права вообще или частично (во времени или по объему), либо правомерное возложение на гражданина таким актом дополнительных юридических обязанностей в сфере государственного управления (по отношению к уже имеющимся у него обязанностям, установленным нормативными правовыми актами), либо непосредственное применение к гражданину мер административного принуждения физического характера (второй, правоприменительный, уровень).

2. Авторское определение механизма реализации административно-правового ограничения прав граждан как совокупности правовых способов и средств, при помощи которых уполномоченными на то органами (их должностными лицами) административно-правовые ограничения прав граждан устанавливаются и (или) претворяются в жизнь.

3. Юридическая конструкция способов реализации административно-правового ограничения прав граждан на основе совокупности двух взаимообусловленных его уровней: правоустановительного (статусного) и правоприменительного (принудительного).

Правоустановительный способ реализации административно-правового ограничения прав граждан выражается в нормотворческой деятельности специально уполномоченных государством субъектов, направленной на установление: а) ограничений общего характера, определяющих границы общего административно-правового статуса граждан; б) ограничений прав и свобод, обусловленных особенностями административно-правового статуса отдельных категорий граждан (определяющих границы их специального административно-правового статуса); в) ограничений прав граждан в условиях какого-либо специального экстраординарного административно-правового режима.

Правоприменительный способ реализации административно-правового ограничения прав граждан выражается в деятельности специально уполномоченных государством субъектов по изданию индивидуальных правовых актов управления, направленной на правомерные изъятия из правомочий, входящих в объем административно-правового статуса граждан, путем лишения гражданина какого-либо его субъективного права вообще или частично (во времени или по объему); правомерного возложения на гражданина таким актом дополнительных юридических обязанностей (по отношению к уже имеющимся у него обязанностям, определенным их административно-правовым статусом); непосредственного физического воздействия на граждан.

4. Определенная и обоснованная в результате анализа теоретических предпосылок формирования система правовых средств механизма реализации административно-правового ограничения прав граждан.

Правовые средства механизма реализации административно-правового ограничения прав граждан – это 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.

Правовые средства правоустановительного способа реализации административно-правового ограничения прав граждан есть совокупность средств-установлений, выраженных в нормах административного права тремя возможными методами правового регулирования: запретами, предписаниями (позитивными обязательствами) и дозволениями, – при помощи которых государством устанавливаются пределы (границы) реализации гражданином своих прав и свобод в форме определения его административно-правового статуса с целью обеспечения надлежащего баланса интересов гражданина и общества.

Правовые средства правоприменительного способа реализации административно-правового ограничения прав граждан есть совокупность средств-деяний в форме изданного уполномоченным на то должностным лицом (органом) индивидуального правового акта управления, лишаящего гражданина какого-либо его

субъективного права вообще или частично (во времени или по объему), либо правомерного возложения на гражданина таким актом дополнительных юридических обязанностей (по отношению к уже имеющимся у него обязанностям, установленным рамками административно-правового статуса), либо непосредственного применения к гражданину мер административного принуждения физического характера с конечной целью обеспечения надлежащего баланса интересов гражданина и общества.

5. Авторская конструкция совокупности правовых средств нормативно-правового ограничения общего административно-правового статуса граждан, в соответствии с которой такое ограничение возможно лишь посредством норм административного права, определяющих содержание одного из элементов этого статуса путем:

законодательного установления пределов (границ) реализации гражданином своих общих прав и свобод в сфере государственного управления, выраженных в нормах административного права тремя возможными методами правового регулирования: запретами, предписаниями (позитивными обязываниями) и дозволениями – в целях обеспечения необходимого баланса интересов личности, общества и государства;

установления нормами административного права объема, пределов (границ) и оснований приобретения гражданином административной правосубъектности (правосубъектности);

нормативно-правового закрепления объема, пределов (границ) юридических обязанностей уполномоченных органов по обеспечению, охране и защите прав и свобод человека и гражданина (в тех случаях, когда они не корреспондируются этим органам соответствующими правами личности, т. е. не возникают из их соответствующих субъективных правопритязаний).

В качестве самостоятельного средства нормативно-правового ограничения общего административно-правового статуса граждан диссертантом допускается установление нормами права ответственности граждан по административному праву.

6. Авторское определение системы способов нормативно-правового ограничения прав граждан в условиях экстраординарных специальных административно-правовых режимов в Российской Федерации:

а) путем сужения объема статусных прав граждан;
б) путем возложения на граждан дополнительных статусных обязанностей (к уже имеющимся в объеме их административно-правового статуса), установления запретов;

в) путем особого нормативно-правового регулирования применения мер административного принуждения в условиях экстраординарных административно-правовых режимов, которое может выражаться:

в установлении нормами права мер административного принуждения, не существующих в рамках общего правового режима;

в изменении содержания существующих в рамках общего правового режима мер административного принуждения;

в нормативном установлении иных оснований применения существующих в рамках общего правового режима мер административного принуждения;

в нормативном установлении иного порядка применения существующих в рамках общего правового режима мер административного принуждения.

7. Авторское определение объема действий, охватываемых правоприменительным способом механизма реализации административно-правового ограничения прав граждан, путем исключения из него соответствующих действий уполномоченных должностных лиц по реализации правоограничительных норм права без принятия в пределах их компетенции решений о необходимости и объеме причинения правоограничений, а также действий этих лиц по исполнению правоограничительных актов-документов индивидуального характера.

Единственной формой реализации правоприменительного способа административно-правового механизма ограничения прав граждан является деятельность уполномоченного должностного лица в пределах его компетенции, которая заключается в реализации норм административного права, закрепляющих содержание, основания и порядок применения меры административного принуждения, путем принятия этим лицом самостоятельного решения о необходимости и объеме причинения правоограничений в виде издания индивидуального правового акта управления (акта-документа или акта-действия).

8. Сформулированное на основе результатов теоретических исследований характерных признаков административного принуждения понятие административного принуждения; его авторское определение как метода воздействия государства на субъектов права, заключающегося в причинении им каких-либо правоограничений в форме применения прямо предусмотренных нормами административного права мер в связи с правонарушением (или объективно-противоправным деянием, содержащим в себе признаки состава правонарушения) или в связи с иной государственной необходимостью, путем возложения на субъектов права индивидуальным правовым актом управления дополнительной юридической обязанности либо лишения (ограничения на использование) уже имеющихся у них прав, либо непосредственного воздействия физического характера и его места в структуре механизма реализации административно-правового ограничения прав граждан.

9. Теоретически обоснованная авторская классификация индивидуальных правовых актов управления и форм их выражения, в соответствии с которой признаются индивидуальные правовые акты управления в форме действия (акт-действие) и индивидуальные правовые акты управления в форме издания документа (акт-документ). И в той, и в другой форме реализуются нормы права путем правоприменительной деятельности, направленной на возникновение, изменение или прекращение управленческого правоотношения. Поскольку последствия при применении мер административного принуждения (как единственной формы реализации правоприменительного способа административно-правового ограничения прав граждан) всегда заключаются в причинении правоограничений, то отнесение таких действий к «иным юридически значимым действиям» необоснованно снижает их значимость.

Признавая индивидуальные правовые акты управления в форме актов-действий и актов-документов, предлагаем выделять не три (письменная, устная и конклюдентная), а четыре формы их выражения. Помимо названных, в качестве самостоятельной четвертой формы выступает непосредственное физическое воздействие (применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия).

10. Авторская конструкция системы средств административно-правового ограничения прав граждан органами внутренних дел в Российской Федерации, в соответствии с которой выделяются следующие средства:

возможность правовой регламентации 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;

возможность правовой регламентации 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;

возможность применения сотрудниками органов внутренних дел мер административного принуждения.

Делегирование 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) автору представляется недопустимым. По нашему мнению, 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.

11. Разработанные и обоснованные предложения и рекомендации по совершенствованию нормативного регулирования административно-правового ограничения прав граждан в Российской Федерации в целом и соответствующей административной деятельности органов внутренних дел в частности.

Теоретическая значимость исследования заключается в том, что содержащиеся в нем положения и сделанные в нем выводы позволяют осмыслить концепцию нормотворческой и административной деятельности уполномоченных на то органов (их должностных лиц) по административно-правовому ограничению прав граждан. Выводы и положения диссертационного исследования могут быть также использованы в качестве теоретического инструментария для разработки ведомственных нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность сотрудников полиции по ограничению прав граждан. Теоретические результаты исследования могут быть также применены при подготовке учебников, учебных пособий и методических рекомендаций по административному праву Российской Федерации и административной деятельности ОВД, подготовке монографических исследований.

Практическая значимость исследования выражается в том, что отдельные его результаты могут быть использованы в процессе реформирования нормативно-правовой базы, регламентирующей деятельность по ограничению прав граждан. Сделанные в ходе диссертационного исследования выводы, рекомендации и предложения могут быть использованы в процессе профессионального обучения, а также в процессе подготовки и воспитания кадров полиции, в частности, для выработки у сотрудников полиции устойчивых навыков по принятию юридически обоснованных решений при выполнении своих задач посредством деятельности правоограничительного характера. Кроме того, выводы диссертационного исследования могут быть также использованы правоприменителями для правильной квалификации деяния сотрудника полиции (как правомерного или противоправного), а также в случаях совершения сотрудниками полиции правонарушений для правильного определения их вида и степени тяжести.

Степень достоверности результатов исследования. Теоретическая часть работы базируется на использовании широкого круга российских и зарубежных источников, научной и учебной литературы, а также диссертационных исследований других авторов.

Достоверность полученных в результате диссертационного исследования выводов, а также его основных научных положений подтверждается актами внедрения его результатов, полученных автором, в деятельность Волгоградской областной Думы, ГУ МВД

России по Волгоградской области, УТ МВД России по Северо-Кавказскому федеральному округу. Результаты диссертационного исследования внедрены в учебный процесс Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, Ростовского государственного университета путей сообщения, Волгоградской академии МВД России, Уральского юридического института МВД России, Восточно-Сибирского института МВД России, Ростовской школы служебно-розыскного собаководства МВД России.

Апробация результатов исследования осуществлялась в следующих формах.

По результатам исследования подготовлен ряд научных докладов. Содержание подготовленных научных докладов обсуждено на 26 научно-практических семинарах и конференциях.

Теоретические положения и выводы диссертации были использованы при разработке и подготовке учебников, учебных и учебно-методических пособий, рабочих учебных программ и иных методических материалов по административному праву, а также в процессе чтения лекций и проведения семинарских и практических занятий по курсам «Административное право», «Административный процесс» и спецкурсам «Административная деятельность органов внутренних дел», «Административная юрисдикция».

Структура и содержание работы определены целями и задачами диссертационного исследования. Диссертация состоит из введения, пяти глав, включающих в себя шестнадцать параграфов, заключения, списка литературы и шести приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность, рассматривается степень научной разработанности темы, определяются цели и задачи, объект и предмет, методологическая основа и научная новизна, теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования, приводятся сведения об апробации результатов и структуре работы, формулируются основные положения, выносимые на защиту.

Первая глава «**Ограничение прав граждан в теории административного права**» посвящена рассмотрению теоретических аспектов административно-правового ограничения прав граждан в Российской Федерации и состоит из трех параграфов.

В первом параграфе *«Понятие административно-правового ограничения прав граждан. Его пределы и виды»* дана общая характеристика ограничения прав граждан. Диссертантом сформулировано определение административно-правового ограничения прав граждан двух видов (на двух уровнях). Определено также соотношение данного понятия с понятиями «неправомерное ограничение прав граждан в сфере государственного управления» и «нарушение прав граждан в сфере государственного управления».

Проведенные исследования, основанные на позициях таких авторов, как Г.Ф. Шершеневич, Д.И. Мейер, А.А. Опалева и другие, позволили автору сформулировать следующие определения. Административно-правовое ограничение прав граждан – это установление законодателем административно-правового статуса граждан путем определения пределов (границ) реализации гражданином своих прав и свобод в сфере государственного управления в целях обеспечения надлежащего баланса интересов гражданина и общества (первый, правоустановительный, уровень), а также правомерные изъятия из правомочий, входящих в объем административно-правового статуса граждан, путем издания уполномоченным на то должностным лицом (органом) индивидуального правового акта управления, лишаящего гражданина какого-либо его субъективного права вообще или частично (во времени или по объему), либо правомерное возложение на гражданина таким актом дополнительных юридических обязанностей в сфере государственного управления (по отношению к уже имеющимся у него обязанностям, установленным нормативно-правовыми актами), либо непосредственное применение к гражданину мер административного принуждения физического характера (второй, правоприменительный, уровень).

Неправомерное ограничение прав граждан в сфере государственного управления – это разновидность нарушения их прав, заключающаяся в установлении законодателем административно-правового статуса граждан путем определения пределов (границ) реализации гражданином своих прав и свобод сверх допустимой меры, т. е. определения, не отвечающего целям обеспечения надлежащего баланса интересов гражданина и общества (первый,

правоустановительный, уровень), либо издании уполномоченным на то должностным лицом (органом) индивидуального правового акта управления, ограничивающего какое-либо субъективное право граждан (непосредственном применении мер административного принуждения физического характера), с превышением своих полномочий без достаточных на то оснований или с нарушением установленного порядка (второй, правоприменительный, уровень).

Под нарушением прав граждан в сфере государственного управления предлагается понимать случаи причинения вреда гражданам как путем необоснованного ограничения уполномоченными должностными лицами (органами) их субъективных прав в сфере государственного управления при реализации своих полномочий сверх допустимой меры, так и в результате противоправных действий любых субъектов, либо хотя и правомерных действий государства или других уполномоченных лиц, но все же причиняющих вред гражданам в сфере государственного управления (невозможность выполнения государством своих обязанностей, действия других субъектов права в случаях, исключающих противоправность деяния).

Во втором параграфе *«Права граждан как объект их административно-правового ограничения»* диссертантом исследуется понятие прав человека и гражданина. Приводится классификация этих прав по различным основаниям (в зависимости от возможной степени их ограничения; с точки зрения динамики представлений о содержании прав; по их характеру; по уровню их признания; по кругу лиц, на которых они распространяются и т. д.).

На основе анализа международных правовых актов о правах человека и гражданина, а также Конституции РФ диссертантом обосновывается определение прав граждан как объекта их ограничений.

Объектом административно-правового ограничения прав граждан являются права граждан в сфере государственного управления, подлежащие ограничению нормами права, а также любые права граждан, которые на основании норм административного права могут быть ограничены путем издания индивидуального правового акта управления (непосредственного воздействия физического характера) в процессе исполнительно-распорядительной деятельности уполномоченных на то субъектов.

В третьем параграфе *«Понятие и элементы механизма реализации административно-правового ограничения прав»*

граждан» диссертантом дается определение механизма реализации административно-правовых ограничений прав граждан, под которым предлагается понимать совокупность правовых способов и средств, при помощи которых административно-правовые ограничения прав граждан устанавливаются и претворяются в жизнь.

Поскольку механизм реализации административно-правового ограничения прав граждан имеет две стороны: статическую и динамическую, то элементы этого механизма также можно разделить на две группы.

Статическую сторону механизма реализации административно-правового ограничения прав граждан, по мнению диссертанта, характеризуют следующие его элементы.

Нормы административного права:

- а) составляющие нормативную основу механизма реализации административно-правового ограничения прав граждан;
- б) закрепляющие пределы, основания, порядок и цели административно-правового ограничения прав и свобод;
- в) закрепляющие различные способы и средства административно-правовых ограничений.

Субъекты механизма реализации административно-правового ограничения прав граждан – специально уполномоченные на то органы (органы государственного управления) и их должностные лица.

Объект механизма реализации административно-правового ограничения прав граждан – права и свободы человека и гражданина, подлежащие ограничению в сфере государственного управления и не только.

Динамическую сторону механизма реализации административно-правового ограничения прав и свобод человека и гражданина характеризуют следующие элементы:

административно-правовые отношения организационно-правового характера, направленные на решения проблем внутри механизма; обеспечение должного взаимодействия его частей; повышение эффективности его деятельности и т. д.;

административно-правовые отношения, посредством которых происходит ограничение прав граждан (внешняя правоприменительная деятельность органов государственного управления).

Вторая глава **«Содержание механизма реализации административно-правового ограничения прав граждан»** включает в себя три параграфа.

В первом параграфе *«Субъекты административно-правового ограничения прав граждан»* диссертантом проводится анализ полномочий основных субъектов права на предмет возможности их отнесения к субъектам административно-правового ограничения прав граждан.

На основе сформулированного автором определения органа государственной власти как организованного коллектива людей, представляющего самостоятельную часть государственного аппарата, наделенного государственно-властными полномочиями по непосредственной реализации стоящих перед ним задач и функций, а также на основе анализа полномочий органов государственной власти различных уровней и видов любой орган государственной власти признается диссертантом способным выступать субъектом административно-правового ограничения прав граждан.

Деятельность органов местного самоуправления по реализации имеющихся у них полномочий предлагается разделить на два вида.

Во-первых, это осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. В соответствии с п. 2 ст. 19 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации осуществляется федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации – законами данных субъектов. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями иными нормативными правовыми актами не допускается.

Во-вторых, это реализация собственных полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения поселения (перечень которых содержится в ст. 14 названного федерального закона); муниципального района (перечень которых содержится в ст. 15 названного федерального закона); городского округа (перечень которых содержится в ст. 16 названного федерального закона).

На основе анализа полномочий органов местного самоуправления вышеприведенных двух видов диссертантом органы местного самоуправления признаются субъектами нормативного способа административно-правового ограничения прав граждан

как при реализации этими органами отдельных государственных полномочий, так и непосредственно при решении вопросов местного значения. На правоприменительном уровне органы местного самоуправления могут выступать субъектами административно-правового ограничения прав граждан лишь в случаях делегирования им федеральными законами или законами субъектов Российской Федерации соответствующих государственно-властных полномочий по применению мер административного принуждения.

Для определения в качестве возможных субъектов административно-правового ограничения прав граждан общественных объединений граждан диссертантом был исследован их правовой статус.

В соответствии со ст. 3 Конституции РФ реализация властных полномочий осуществляется народом либо непосредственно, либо через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Иных форм реализации властных полномочий Конституцией РФ не предусматривается.

Государственную власть в Российской Федерации на основании ст. 11 Конституции РФ осуществляют исключительно федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Наделение общественных объединений государственно-властными полномочиями по ограничению прав граждан, помимо указанного противоречия ст. 3 и 11 Конституции Российской Федерации, противоречит и принципам государственного управления.

Принимая во внимание изложенное, автор считает невозможным отнесение общественных объединений граждан к субъектам административно-правового ограничения прав граждан.

Определив гражданина в административно-правовых отношениях как лицо, выступающее от себя лично и не наделенное государственно-властными полномочиями либо наделенное, но в данных конкретных правоотношениях их не реализующее, диссертант не относит граждан к субъектам административно-правового ограничения прав других граждан.

Однако некоторые современные ученые все же признают граждан субъектами ограничения прав других граждан. Так, Е.С. Попкова считает такое возможным в случаях самозащиты граждан. «Государственное принуждение осуществляется специально уполномоченными на то государственными органами и должностными

лицами (либо гражданами в случае самозащиты) в предусмотренных законом процессуальных формах»,¹ – утверждает она.

Основы самозащиты гражданами своих прав закреплены в ч. 2 ст. 45 Конституции РФ. В ней говорится о том, что каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом. Именно поэтому право граждан на самозащиту является субъективным, естественным и неотъемлемым правом каждого человека, а не властным полномочием по применению мер государственного принуждения.

Одно из прав, входящих в содержание права граждан на самозащиту, – это право на самооборону. Наличие этого права у граждан исключает в случаях его реализации противоправность совершенного им деяния. Реализация права граждан на самооборону осуществляется в форме причинения вреда посягающему.

Субъективные права граждан на самозащиту своих прав и самооборону и государственно-властные полномочия по применению мер государственного принуждения имеют разную правовую природу. В отличие от правового регулирования применения мер государственного принуждения, нормы права процессуально не регламентируют содержание, основания и порядок действий по самообороне. Правовая регламентация самообороны заключается лишь в определении границ (объема) возможного причинения вреда, за которое лицо не будет привлечено к ответственности. Именно поэтому в нормах права не содержится четкой регламентации характера причиняемого вреда при самообороне. А поскольку попытка процессуального регулирования порядка причинения вреда другим лицам является абсурдной, то нельзя вести речь и о нарушениях порядка самообороны. Самооборона – исключительное право лица, а применение мер государственного принуждения – специальное государственно-властное полномочие, предоставленное уполномоченному лицу только лишь для выполнения имеющихся у него специальных юридических обязанностей.

Анализ основ административно-правового статуса граждан, а также сделанный вывод о принципиально разной правовой при-

¹ Попкова Е. С. Юридическая ответственность и ее соотношение с иными правовыми формами государственного принуждения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 7.

роде субъективных прав граждан на самозащиту своих прав и самооборону и государственно-властных полномочий по применению мер государственного принуждения позволяют с уверенностью исключить граждан из круга субъектов административно-правового ограничения прав граждан.

Таким образом, систему субъектов административно-правового ограничения прав граждан составляют:

федеральные органы государственной власти (законодательной, исполнительной и судебной власти, а также органы прокуратуры);

органы, созданные по территориальному или функциональному принципу и входящие в систему какого-либо федерального органа государственной власти (исполнительной или судебной власти, а также прокуратуры);

органы государственной власти субъектов Российской Федерации (законодательной или исполнительной власти);

органы местного самоуправления (в случаях нормативного ограничения прав граждан либо при применении мер административного принуждения в процессе реализации делегированных им федеральными законами или законами субъектов Российской Федерации соответствующих государственно-властных полномочий).

Приведенный перечень субъектов административно-правового ограничения прав граждан диссертантом предлагается считать исчерпывающим.

Во втором параграфе *«Способы административно-правового ограничения прав граждан: видовая характеристика»* диссертант отмечает, что способ существует только там, где есть цель, и сам он является последовательностью действий и состояний, необходимых для достижения этой цели. Исходя из сказанного, а также обоснованного ранее определения административно-правового ограничения прав граждан, диссертант формулирует определение административно-правового способа ограничения прав граждан, включая в него последовательность действий и состояний, необходимых для достижения конечной цели – обеспечения надлежащего баланса интересов гражданина и общества путем негативного воздействия на права граждан в процессе нормотворческой и государственно-управленческой деятельности

уполномоченных на то субъектов, и внешнее выражение (форму) самой этой деятельности.

Автором выделяется два способа административно-правового ограничения прав граждан: правоустановительный и правоприменительный.

Правоустановительный способ административно-правового ограничения прав граждан представляет собой нормотворческую деятельность специально уполномоченных государством субъектов, направленную на установление: а) ограничений общего характера, определяющих границы общего административно-правового статуса граждан; б) ограничений прав и свобод, обусловленных особенностями административно-правового статуса отдельных категорий граждан (члены какого-либо административного коллектива); в) ограничений прав граждан в условиях какого-либо экстраординарного административно-правового режима.

При определении правоприменительного способа административно-правового ограничения прав граждан диссертантом исследуются все формы управленческих действий. На основании проведенных исследований обосновывается вывод о том, что нормативно-правовые акты управления всегда имеют форму документа. Что же касается индивидуальных правовых актов управления, то представляется целесообразным выделить два их подвида: индивидуальные правовые акты управления в форме действия (акт-действие) и индивидуальные правовые акты управления в форме издания документа (акт-документ). И в той, и в другой форме реализуются нормы права путем правоприменительной деятельности, направленной на возникновение, изменение или прекращение управленческого правоотношения.

При осуществлении управленческой деятельности актом-действием возникновение, изменение или прекращение правоотношения происходит в результате непосредственного воздействия уполномоченного субъекта государственного управления на объект управления. Во втором случае деятельность уполномоченного субъекта управления осуществляется лишь посредством издания акта-документа без непосредственного воздействия на объект управления. Возникновение, изменение или прекращение правоотношения в этом случае происходит от действия изданного в установленном по-

рядке уполномоченным органом (должностным лицом) документа – правового акта управления. В этом документе фиксируется принятое органом управления решение, после чего наступает процесс реализации правового акта-документа.

Признавая индивидуальные акты управления в виде актов-действий и актов-документов, следует определиться с формами выражения таких актов. Специфика применения физической силы, специальных средств и оружия заключается в характере этих мер. Они носят характер непосредственного физического воздействия. В этом же непосредственном физическом воздействии и заключается их форма выражения. Действия по применению физической силы, специальных средств и оружия не осуществляются ни в устной, ни в письменной, ни в конклюдентной форме. Следовательно, при определении формы выражения правовых актов управления нужно говорить не о трех, а о четырех таких формах.

Акты-документы по своему названию предусматривают письменную форму выражения. Акт-документ может также иметь и конклюдентную форму выражения. Существование актов-документов, издаваемых в устной форме (приказы, распоряжения, поручения и т. д.), нам представляется невозможным. В случае издания индивидуального акта управления в устной форме действия по его изданию одновременно являются и действиями, направленными на его исполнение. В этих случаях речь следует вести об актах-действиях.

Акты-действия могут выражаться как в устной (доставление путем предъявления соответствующего требования), так и конклюдентной форме (жесты регулировщика). Помимо указанных форм выражения, некоторые акты-действия (такие как применение физической силы, специальных средств и оружия) могут выражаться в непосредственном физическом воздействии. Письменная форма для актов-действий, по нашему мнению, не свойственна.

Издание акта-документа может в ряде случаев являться правовым и фактическим основанием для издания вспомогательных (дополнительных) актов-документов. Так, издание постановления о наложении административного наказания в виде штрафа может повлечь издание постановления судебного пристава-исполнителя о взыскании с должника расходов по совершению исполнительных действий, исполнительского сбора. Издание основных или

вспомогательных (дополнительных) актов-документов может повлечь акты-действия по их реализации. При этом сами акты-действия тесно не связаны с актами-документами и могут применяться без их издания.

Автором обосновывается вывод о том, что меры административного принуждения могут быть применены только в форме издания индивидуального акта управления (акта-документа или акта-действия). Это обусловлено, прежде всего, характером юридических последствий их применения. Эти последствия всегда выражаются в причинении правоограничений. Отнесение применения мер административного принуждения к «иным юридически значимым действиям» необоснованно принижает их значимость.

На основании проведенных исследований автор определяет правоприменительный способ административно-правового ограничения прав граждан как деятельность специально уполномоченных государством субъектов по изданию индивидуальных правовых актов управления, направленную на правомерные изъятия из правомочий, входящих в объем административно-правового статуса граждан, путем лишения гражданина права вообще или частично (по времени или по объему), правомерного возложения на гражданина таким актом дополнительных юридических обязанностей в сфере государственного управления (по отношению к уже имеющимся у него обязанностям, определенным нормативно-правовыми актами), непосредственного физического воздействия на граждан.

В третьем параграфе *«Средства и формы административно-правового ограничения прав граждан»* диссертант утверждает, что правовые средства административно-правового ограничения прав граждан могут быть выражены в форме средств-установлений и средств-действий. Под правовыми средствами-установлениями административно-правового ограничения прав граждан автором понимается совокупность трех методов правового регулирования, выраженных в нормах административного права и предусматривающих возможность ограничения прав граждан, под средствами-действиями – совокупность действий по осуществлению правореализующей деятельности, приводящей к ограничению прав граждан в сфере государственного управления.

Таким образом, правовые средства административно-правового ограничения прав граждан – это совокупность средств-установлений, выраженных в нормах административного права (правоустановительный уровень), и средств-деяний в форме индивидуального правового акта управления (правоприменительный уровень), ограничивающих права граждан в сфере государственного управления в целях обеспечения надлежащего баланса интересов гражданина и общества.

При этом правовые средства правоустановительного способа административно-правового ограничения прав граждан есть совокупность средств-установлений, выраженных в нормах административного права тремя возможными методами правового регулирования: запретами, предписаниями (позитивными обязательствами) и дозволениями, – при помощи которых государством устанавливаются пределы (границы) реализации гражданином своих прав и свобод в сфере государственного управления в форме определения его административно-правового статуса в целях обеспечения надлежащего баланса интересов гражданина и общества.

Правовые средства правоприменительного способа административно-правового ограничения прав граждан есть совокупность средств-деяний в форме изданного уполномоченным на то должностным лицом (органом) индивидуального правового акта управления, лишаящего гражданина какого-либо его субъективного права вообще или частично (во времени или по объему), либо правомерного возложения на гражданина таким актом дополнительных юридических обязанностей в сфере государственного управления (по отношению к уже имеющимся у него обязанностям, установленным нормативно-правовыми актами), либо непосредственного применения к гражданину мер административного принуждения физического характера в целях обеспечения надлежащего баланса интересов гражданина и общества.

Третья глава **«Нормативный способ административно-правового ограничения прав граждан»** посвящена исследованиям названного способа ограничения прав и состоит из трех параграфов.

В первом параграфе **«Нормативное ограничение общего административно-правового статуса граждан»** диссертант, характеризуя общий административно-правовой статус граждан,

определяет три его основных элемента: комплекс принадлежащих гражданину прав, свобод и обязанностей, закрепленных в нормах права, их юридические гарантии и правосубъектность.

Под гарантиями, являющимися элементом административно-правового статуса граждан, автором понимаются юридические обязанности уполномоченных органов по обеспечению, охране и защите прав и свобод человека и гражданина (в тех случаях, когда они прямо предусмотрены нормами права и не корреспондируются им соответствующими правами личности).

На основе вышеизложенного диссертантом делается вывод о том, что нормативно-правовое ограничение общего административно-правового статуса граждан возможно посредством норм административного права, определяющих содержание одного из трех названных его элементов, а именно:

законодательного установления пределов (границ) реализации гражданином своих общих прав и свобод в сфере государственного управления, выраженных в нормах административного права тремя возможными методами правового регулирования: запретами, предписаниями (позитивными обязываниями) и дозволениями – в целях обеспечения необходимого баланса интересов личности, общества и государства;

установления нормами административного права объема, пределов (границ) оснований для приобретения гражданином административной правоспособности (правосубъектности);

нормативно-правового закрепления объема, пределов (границ) юридических обязанностей уполномоченных органов по обеспечению, охране и защите прав и свобод человека и гражданина (в тех случаях, когда они не корреспондируются эти органам соответствующими правами личности, т. е. не возникают из их соответствующих субъективных правопритязаний).

В качестве самостоятельного средства нормативно-правового ограничения общего административно-правового статуса граждан можно выделить установление ответственности граждан по административному праву.

Во втором параграфе *«Нормативное ограничение специального административно-правового статуса групп граждан»* указывается, что специальный административно-правовой статус граждан характерен для определенных групп

граждан и закрепляет особенность их правового положения в сфере государственного управления. Правовое закрепление таких особенностей (конкретизация общего административно-правового статуса) позволяет лицам, имеющим такой специальный административно-правовой статус, обеспечить наиболее эффективное выполнение своих функций либо реализацию своих специальных прав и свобод, обусловленных этими особенностями их правового положения. В конечном итоге специальный административно-правовой статус граждан также направлен на обеспечение необходимого баланса интересов личности, общества и государства.

Исследования специального административно-правового статуса граждан позволили диссертанту выделить четыре уровня их нормативно-правового ограничения: 1) федеральный; 2) субъектов Российской Федерации; 3) местный (муниципальный); 4) локальный. В соответствии с обозначенными уровнями автором определяются и правовые средства ограничения специального административно-правового статуса граждан, а именно:

1. Установление федеральными нормативно-правовыми актами на территории всей Российской Федерации объема льгот, а также пределов (границ) реализации гражданином своих специальных прав, свобод в сфере государственного управления в целях обеспечения необходимого баланса интересов личности, общества и государства.

2. Установление нормативно-правовыми актами субъектов Российской Федерации на своей территории объема льгот, а также пределов (границ) реализации гражданином своих специальных прав, свобод в сфере государственного управления в целях обеспечения необходимого баланса интересов личности, общества и государства.

Поскольку масштаб местного (муниципального) и локального уровней ограничения специального административно-правового статуса групп граждан не является общегосударственным, то и непосредственные цели такого ограничения прав граждан будут несколько отличаться. В рассматриваемом нами случае такой целью ограничения будет обеспечение наиболее эффективного выполнения группами граждан своих функций либо реализации ими своих льгот, специальных прав и свобод.

3. Установление муниципальными нормативно-правовыми актами на территории своего муниципального образования объе-

ма льгот, а также пределов (границ) реализации гражданином своих специальных прав, свобод в сфере государственного управления в целях обеспечения наиболее эффективного выполнения группами граждан своих функций либо реализации ими своих льгот, специальных прав и свобод.

4. Установление локальными нормативно-правовыми актами в границах определенной организации объема льгот, а также пределов (границ) реализации гражданином своих специальных прав, свобод в сфере государственного управления в целях обеспечения наиболее эффективного выполнения группами граждан своих функций либо реализации ими своих льгот, специальных прав и свобод.

Проведенные исследования позволили автору определить нормативно-правовое ограничение специального административно-правового статуса групп граждан как разновидность нормативного способа реализации административно-правового ограничения прав граждан, заключающегося в установлении федеральными нормативно-правовыми актами, нормативно-правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными и локальными нормативно-правовыми актами объема льгот, а также пределов (границ) реализации определенными группами граждан своих специальных прав, свобод в сфере государственного управления с конечной целью обеспечения необходимого баланса интересов личности, общества и государства.

В третьем параграфе *«Нормативно-правовое ограничение прав граждан в условиях специальных экстраординарных административно-правовых режимов»* отмечается, что повседневность и позитивность управленческой деятельности в рамках общих административно-правовых режимов не позволяет кардинально выделять наличие каких-либо особенностей в использовании правовых способов достижения управленческой цели. Особенность общих административно-правовых режимов обусловлена, прежде всего, спецификой самих объектов регулирования или спецификой регулируемых в рамках этих режимов процессов.

Исследования экстраординарных административно-правовых режимов позволили диссертанту сделать вывод о том, что нормативно-правовое ограничение прав граждан в условиях

экстраординарных специальных административно-правовых режимов в Российской Федерации возможно тремя способами.

1. Путем сужения объема статусных прав граждан.

2. Путем возложения на граждан дополнительных статусных обязанностей (к уже имеющимся в объеме их административно-правового статуса) (установление запретов).

3. Путем особого нормативно-правового регулирования применения мер административного принуждения в условиях экстраординарных административно-правовых режимов, которое может выражаться:

в установлении нормами права мер административного принуждения, не существующих в рамках общего правового режима;

в изменении содержания существующих в рамках общего правового режима мер административного принуждения;

в нормативном установлении иных оснований применения существующих в рамках общего правового режима мер административного принуждения;

в нормативном установлении иного порядка применения существующих в рамках общего правового режима мер административного принуждения.

Особое внимание в четвертой главе **«Правоприменительный способ административно-правового ограничения прав граждан»** уделено институту административного принуждения как единственной форме правоприменительного уровня механизма реализации административно-правового ограничения прав граждан.

В первом параграфе **«Понятие и основные черты административного принуждения»** рассмотрены два существующих в юридической литературе различных подхода к отличию метода государственного принуждения от метода убеждения.

Точка зрения сторонников одного из подходов (Д.Н. Бахрах, И. Ребане, А.И. Каплунов, А.И. Королев, А.Е. Мушкин, А.С. Пучнин и др.) заключается в том, что основным отличительным признаком метода принуждения от метода убеждения является результат внутренней психической деятельности объекта принуждения. Если от подвластного удастся добиться нужного государству поведения в результате воздействия на него путем подавления его «внутренней» воли либо путем устранения у него возможности «внутреннего» выбора варианта правомерного поведения в сложившейся ситуации – имеет место государственное при-

нуждение, если нужного поведения удастся добиться другими способами – убеждение.

Безусловно, «волевой» подход к определению государственного принуждения, основанный на внутренней психической деятельности объекта принуждения, представляет несомненный интерес для государственного принуждения в качестве свойства права вообще, а также для таких наук, как философия, психология, социология. Для юриспруденции же больший интерес представляет иной подход к определению государственного принуждения. Ведь при применении уполномоченным лицом тех или иных мер к какому-либо лицу у правоприменителя отсутствует возможность определения результатов внутренней психической деятельности объекта воздействия. Более того, даже если такая стопроцентная возможность у правоприменителя и имелась бы, то возникает вопрос о том, почему при определении характера применяемых к лицу мер основную роль играет внутренняя психическая оценка этих действий самим объектом воздействия, а не непосредственное объективное выражение характера этих мер.

Автору представляется, что именно поэтому государственно-правовое принуждение по «волевому» аспекту заключается всегда не в преодолении воли подвластного, а лишь в ее игнорировании.

В соответствии с иным подходом к пониманию государственного принуждения оно определяется по непосредственному объективному выражению характера применяемых мер. Такой подход позволяет определять государственное принуждение как метод воздействия государства на субъектов права, заключающийся в причинении им каких-либо правоограничений путем применения нормативно закрепленных мер в связи с правонарушением (или объективно-противоправным деянием, содержащим в себе признаки состава правонарушения) либо в связи с иной государственной необходимостью.

При определении государственного принуждения через характер применяемых к подвластному мер ключевое значение приобретает принцип нормативной обоснованности каждой меры государственного принуждения.

Процесс осуществления правового регулирования применения государственного принуждения подразумевает, на наш взгляд, обязательное содержание в нормах права нескольких основных

элементов по каждой из мер государственного принуждения, к числу которых можно отнести:

содержание меры принуждения (что применяем?);

основание применения меры принуждения (когда, в каких случаях применяем?);

порядок применения меры принуждения (как применяем?);

цели применения меры принуждения (для чего применяем?).

Обобщив признаки государственного принуждения в целом и административного принуждения как его разновидности, диссертант обосновал следующую логическую конструкцию определения административного принуждения.

1. Административное принуждение – это метод воздействия государства на субъектов права в сфере государственного управления.

2. Административное принуждение заключается в причинении каких-либо правоограничений тем субъектам права, в отношении которых оно применяется.

3. Форма выражения этих правоограничений заключается либо в возложении на субъекта права дополнительной юридической обязанности, либо в лишении (ограничении) имеющегося у него права.

4. Правоограничения причиняются только путем индивидуальных правовых актов (издания актов-документов и совершения актов-действий).

5. Правоограничения причиняются только путем применения нормативно обоснованной меры административного принуждения.

6. Общими условиями применения административного принуждения является факт совершения правонарушений (объективно-противоправных деяний, содержащих признаки состава правонарушений) либо иная государственная необходимость.

Проведенные исследования позволили автору определить административное принуждение как метод воздействия государства на субъектов права, заключающийся в причинении им каких-либо правоограничений в форме применения прямо предусмотренных нормами административного права мер в связи с правонарушением (или объективно-противоправным деянием, содержащим в себе признаки состава правонарушения) или в связи с иной государственной необходимостью путем возложения на

субъектов права индивидуальным правовым актом управления дополнительной юридической обязанности либо лишения (ограничения на использование) уже имеющихся у них прав, либо непосредственного воздействия физического характера.

Во втором параграфе «*Классификация мер административного принуждения*» диссертантом отмечается, что правильная и полная классификация мер административного принуждения позволит более точно определиться с природой административного принуждения в целом и охарактеризовать это понятие как один из методов государственного управления и как форму реализации соответствующего уровня административно-правового ограничения прав граждан.

В свою очередь, полнота и оптимальность классификации мер административного принуждения могут быть обеспечены лишь в том случае, когда каждая из закрепленных в нормативно-правовых актах мер может быть отнесена к той или иной группе, а само количество этих групп не является излишним и дублирующим друг друга.

По результатам проведенных исследований диссертанту представляется верным при классификации мер административного принуждения, в зависимости от целей их применения, вести речь о следующей четырехзвенной классификации:

- 1) административно-предупредительные меры;
- 2) меры административного пресечения;
- 3) меры, обеспечивающие производство по делам об административных правонарушениях (процессуального обеспечения);
- 4) административные наказания.

Предупредительные меры административного принуждения – это совокупность приемов и средств воздействия государства на субъектов права, заключающегося в причинении им каких-либо правоограничений в форме применения прямо предусмотренных нормами административного права мер в целях предупреждения или выявления правонарушений, предупреждения наступления иных общественно опасных последствий, а также выявления угроз их наступления.

Пресекательные меры административного принуждения – это совокупность приемов и средств воздействия государства на субъектов права, заключающегося в причинении им каких-либо право-

ограничений в форме применения прямо предусмотренных нормами административного права мер в целях прекращения преступления или административного правонарушения либо прекращения объективно-противоправного деяния, содержащего в себе признаки состава преступления или административного правонарушения, которые в момент применения этих мер находятся в стадии совершения.

Меры административного принуждения, направленные на административно-процессуальное обеспечение, – это совокупность приемов и средств воздействия государства на субъектов права, заключающегося в причинении им каких-либо правоограничений в форме применения прямо предусмотренных нормами административного права мер в целях обеспечения установленного порядка реализации тех или иных правовых отношений.

Административные наказания – это совокупность прямо предусмотренных законодательством об административных правонарушениях мер, являющихся мерами ответственности за совершенное административное правонарушение, заключающихся в ограничении прав и применяемых в целях наказания правонарушителя.

Четкое определение целей применения каждой из групп мер административного принуждения способствует четкому определению и границ между этими группами мер. В свою очередь, четкое понимание правоприменителем границ каждой из групп мер административного принуждения позволит достичь цели минимизации объема необходимого правоограничения в том или ином случае, а также избежать необоснованного применения мер административного принуждения в тех случаях, когда их применение заведомо не может привести к достижению стоящей перед правоприменителем цели

В третьем параграфе *«Общая характеристика индивидуального правового акта управления как средства административно-правового ограничения прав граждан. Его виды и формы»* диссертантом обосновывается мнение о том, что было бы неверным к средствам реализации правоприменительного уровня административно-правового ограничения прав граждан относить действия уполномоченных должностных лиц по реализации правоограничительных норм права без принятия в пределах их компетенции самостоятельных решений о необходимости и объеме

причинения правоограничений, а также деятельность этих лиц по исполнению правоограничительных актов-документов индивидуального характера.

Единственным средством реализации правоприменительного способа административно-правового ограничения прав граждан является деятельность уполномоченного должностного лица в пределах его компетенции, которая заключается в реализации норм административного права, закрепляющих содержание, основания и порядок применения меры административного принуждения путем принятия этим лицом самостоятельного решения о необходимости и объеме причинения правоограничений в виде индивидуального правового акта управления (издания акта-документа или совершения акта-действия).

Диссертантом также предпринята попытка классификации индивидуальных правовых актов управления, ограничивающих права граждан, по различным основаниям, в том числе и по форме их выражения.

Пятая глава **«Механизм реализации административно-правового ограничения прав граждан в Российской Федерации органами внутренних дел»** посвящена анализу теоретических, правовых и организационных основ деятельности органов внутренних дел правоограничительной направленности.

В первом параграфе **«Средства административно-правового ограничения прав граждан в деятельности органов внутренних дел»** автором определены средства механизма реализации административно-правового ограничения прав граждан в Российской Федерации органами внутренних дел.

Проведенное комплексное исследование теоретических проблем правового регулирования деятельности и самой деятельности органов внутренних дел по применению их должностными лицами мер административного принуждения различных групп позволило автору выделить следующие средства административно-правового ограничения прав граждан органами внутренних дел:

возможность правовой регламентации порядка (или отдельных положений порядка) применения некоторых мер административного принуждения, осуществляемая на основании закона

и возникшая путем делегирования законодателем своих полномочий этому федеральному органу исполнительной власти;

возможность правовой регламентации порядка реализации установленных в законе ограничений специального административно-правового статуса сотрудников этих органов, возникшая путем делегирования законодателем своих полномочий этому федеральному органу исполнительной власти;

возможность применения сотрудниками соответствующих федеральных органов исполнительной власти мер административного принуждения.

Автор отмечает, что делегирование 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) является 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.

Во втором параграфе *«Применение органами внутренних дел мер непосредственного физического воздействия»* рассмотрены проблемы правовой регламентации применения сотрудниками полиции огнестрельного оружия, специальных средств и физической силы.

В результате исследований диссертантом обоснован вывод о том, что для совершенствования правового регулирования применения сотрудниками органов внутренних дел к гражданам мер специального пресечения необходимо выполнить следующее:

содержанием применения оружия как меры административного принуждения законодательно закрепить производство прицельного выстрела по человеку на его поражение;

законодательно закрепить то, что использование оружия выступает самостоятельной мерой административного принужде-

ния, содержанием которой является производство выстрела не по человеку в целях причинения вреда какому-либо субъекту права;

нормативно закрепить право уполномоченных лиц на производство выстрела по опасному бесхозному животному, производство выстрела для подачи сигналов тревоги или вызова помощи как самостоятельные государственно-властные полномочия, которыми они наделены для выполнения своих обязанностей, и никакого отношения к применению или использованию оружия не имеющие (ввиду отсутствия причинения этим правоограничений кому-либо);

право на производство выстрела для разрушения запирающих устройств, элементов и конструкций, препятствующих проникновению в жилые и иные помещения, из нормативно-правовых актов исключить, так как производство таких выстрелов по своему характеру всегда представляет повышенную общественную опасность;

законодательно закрепить служебную собаку как единственное служебное животное, которое можно применять сотрудникам полиции в качестве специального средства;

законодательно закрепить содержание применения служебной собаки как меры административного принуждения в виде причинения правоограничений субъектам права путем работы собаки по запаховым следам при осуществлении личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице, досмотра транспортных средств, осмотра принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов; либо непосредственного физического воздействия собаки на физическое лицо в виде причинения вреда его здоровью либо прямой непосредственной угрозы причинения такого вреда в случае определенного поведения этого физического лица (охрана задержанного).

В третьем параграфе *«Применение органами внутренних дел принудительных мер административно-процессуального обеспечения»* автором выделен основной перечень мер административного принуждения рассматриваемой группы, полномочиями на применение которых наделены органы внутренних дел. Диссертантом осуществлен анализ процессуального закрепления содержания, оснований, порядка и цели (целей) каждой из выде-

ленных мер административного принуждения и логического соотвeтствия названных элементов друг другу (оформленный в виде соответствующих приложений в форме комментариев к нормам права, с помощью которых осуществляется процессуальная регламентация названных мер).

Проведенный анализ на основе сформулированных и обоснованных автором принципов процессуальной регламентации мер административно-процессуального обеспечения позволили выявить недостатки действующего законодательства и предложить пути его совершенствования в указанной сфере.

В четвертом параграфе *«Деятельность органов внутренних дел по реализации законодательства РФ об административной ответственности»* отмечается, что подобная деятельность органов внутренних дел может иметь своими целями:

предупреждения административных правонарушений;

выявления административных правонарушений;

прекращения административного правонарушения либо прекращения объективно-противоправного деяния, содержащего в себе признаки состава административного правонарушения, которые в момент применения этих мер находятся в стадии совершения;

обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

Признавая единую природу уголовной и существующей сегодня в РФ административной ответственности (свидетельством чего является и четко обозначившаяся тенденция на сближение административных наказаний и наказаний за совершение преступлений), следует признать, что деятельность с целью разрешения дела об административном правонарушении несвойственна органам внутренних дел и их соответствующие полномочия предлагается передать исключительно судам.

Рассмотрев особенности рассмотрения дел об административных правонарушениях, зафиксированных с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи, автором обосновывается вывод о недопустимости вынесения органами внутренних дел постановления по делу об административном правонарушении без участия лица, в отношении которого возбуждено дело об админи-

стративном правонарушении, и без составления протокола об административном правонарушении. Представляется также обязательным предоставление права лицу, привлекаемому к административной ответственности, присутствовать лично при рассмотрении дела об административном правонарушении, которое он может реализовать (или не реализовывать) по собственному усмотрению.

В иных случаях просматривается подмена права лица, привлекаемого к административной ответственности, на защиту лишь его правом на обжалование постановления по делу об административном правонарушении, что, по мнению диссертанта, недопустимо.

Исследовав проблему определения границ законности предъявляемых сотрудником полиции требований, за неповиновение которым должна наступать административная ответственность в соответствии со ст. 19.3 Кодекса РФ об административных правонарушениях, автор обосновывает вывод о том, что законными являются любые требования сотрудника полиции, предъявляемые им при исполнении своих служебных обязанностей, в тех случаях, когда без их предъявления надлежащее выполнение этих обязанностей невозможно и эти требования не ограничивают ничьих прав, либо эти требования хотя и ограничивают чьи-либо права, но предъявляются в нормативно обоснованных границах содержания, а также в порядке, предусмотренном для применения этой меры административного принуждения и по имеющимся в данном конкретном случае основаниям ее применения.

В заключении подведены итоги исследования и сделаны следующие выводы:

1. Административно-правовое ограничение прав граждан осуществляется на двух уровнях:

правоустановительном (статусном);

правоприменительном (принудительном).

1.1. На правоустановительном (статусном) уровне происходит установление законодателем общего и специального административно-правового статуса граждан (групп граждан) путем определения пределов (границ) реализации ими своих прав и свобод в сфере государственного управления в целях обеспечения надлежащего баланса интересов гражданина и общества.

1.2. На правоприменительном (принудительном) уровне осуществляются правомерное изъятие из полномочий, входящих

в объем административно-правового статуса граждан, путем издания уполномоченным на то должностным лицом (органом) индивидуального правового акта управления, лишаящего гражданина какого-либо субъективного права вообще или частично (по времени или по объему), либо правомерного возложения на гражданина таким актом дополнительных юридических обязанностей в сфере государственного управления (по отношению к уже имеющимся у него обязанностям, установленным нормативно-правовыми актами), либо непосредственного применения к гражданину мер административного принуждения физического характера.

1.3. Объектом административно-правового ограничения прав граждан являются права граждан в сфере государственного управления, подлежащие ограничению нормами права, и любые права граждан, которые на основании норм административного права могут быть ограничены путем издания индивидуального правового акта управления (непосредственного воздействия физического характера) в процессе исполнительно-распорядительной деятельности уполномоченных на то субъектов.

2. Механизм реализации административно-правового ограничения прав граждан представляет собой совокупность правовых способов и средств, при помощи которых уполномоченными на то органами (должностными лицами) административно-правовые ограничения прав граждан устанавливаются и (или) претворяются в жизнь.

2.1. Каждому из уровней административно-правового ограничения прав граждан в механизме их реализации соответствует аналогичный способ (способ реализации административно-правового ограничения прав граждан).

2.1.1. Правоустановительный способ реализации административно-правового ограничения прав граждан выражается в нормотворческой деятельности специально уполномоченных государством субъектов, направленной на установление: а) ограничений общего характера, определяющих границы общего административно-правового статуса граждан; б) ограничений прав и свобод, обусловленных особенностями административно-правового статуса отдельных категорий граждан (определяющих границы их специального административно-правового статуса);

в) ограничений прав граждан в условиях какого-либо специального экстраординарного административно-правового режима.

2.1.2. Правоприменительный способ реализации административно-правового ограничения прав граждан выражается в деятельности уполномоченного должностного лица в пределах его компетенции по реализации норм административного права, закрепляющих содержание, основания и порядок применения меры административного принуждения путем принятия этим лицом самостоятельного решения о необходимости и объеме причинения правоограничений в виде издания индивидуального правового акта управления.

3. Правовые средства механизма реализации административно-правового ограничения прав граждан – это совокупность средств-установлений, выраженных в нормах административного права (правоустановительный уровень), и средств-деяний в форме индивидуального правового акта управления (правоприменительный уровень), ограничивающих права граждан в целях обеспечения надлежащего баланса интересов гражданина, государства и общества.

3.1. Правовые средства правоустановительного (статусного) способа реализации административно-правового ограничения прав граждан есть совокупность средств-установлений, выраженных в нормах административного права тремя возможными методами правового регулирования: запретами, предписаниями (позитивными обязываниями) и дозволениями, – при помощи которых государством устанавливаются пределы (границы) реализации гражданином своих прав и свобод в форме определения:

общего административно-правового статуса граждан;
специального административно-правового статуса групп граждан;

особенностей специального административно-правового статуса групп граждан в условиях специальных административно-правовых режимов в Российской Федерации.

3.1.1. Совокупность правовых средств ограничения общего административно-правового статуса граждан закреплена лишь на федеральном уровне в нормах административного права, определяющих содержание одного из элементов этого статуса путем:

законодательного установления пределов (границ) реализации гражданином своих общих прав и свобод в сфере государственного управления, выраженных в нормах административного права тремя возможными методами правового регулирования: запретами, предписаниями (позитивными обязываниями) и дозволениями – в целях обеспечения необходимого баланса интересов личности, общества и государства;

установления нормами административного права объема, пределов (границ) и оснований приобретения гражданином административной правосубъектности (правосубъектности);

нормативно-правового закрепления объема, пределов (границ) юридических обязанностей уполномоченных органов по обеспечению, охране и защите прав и свобод человека и гражданина (в тех случаях, когда они не корреспондируются этим органам соответствующими правами личности, т. е. не возникают из их соответствующих субъективных правопритязаний);

установления нормами права ответственности граждан по административному праву.

3.1.2. Совокупность правовых средств ограничения специального административно-правового статуса групп граждан основана на четырех уровнях.

1. Федеральный уровень. Выражается в установлении федеральными нормативными правовыми актами на территории всей Российской Федерации объема льгот, а также пределов (границ) реализации своих специальных прав, свобод в сфере государственного управления определенными группами граждан в целях обеспечения необходимого баланса интересов личности, общества и государства.

2. Уровень субъектов Российской Федерации. Выражается в установлении нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации на своей территории объема льгот, а также пределов (границ) реализации группами граждан своих специальных прав, свобод в сфере государственного управления в целях обеспечения необходимого баланса интересов личности, общества и государства.

3. Местный (муниципальный) уровень. Выражается в установлении муниципальными нормативными правовыми актами на территории своего муниципального образования объема льгот, а также пределов (границ) реализации группами граждан своих специальных прав, свобод в сфере государственного управления

в целях обеспечения наиболее эффективного выполнения группами граждан своих функций либо реализации ими своих льгот, специальных прав и свобод.

4. Локальный уровень. Выражается в установлении локальными нормативными правовыми актами в границах определенной организации объема льгот, а также пределов (границ) реализации этой группой граждан своих специальных прав, свобод в сфере государственного управления в целях обеспечения наиболее эффективного выполнения группами граждан своих функций либо реализации ими своих льгот, специальных прав и свобод.

3.1.3. Совокупность правовых средств ограничения прав граждан в условиях специальных административно-правовых режимов в Российской Федерации закреплена в нормах административного права, осуществляющих правовое регулирование общественных отношений в рамках этих режимов, путем:

- а) сужения объема статусных прав граждан;
- б) возложения на граждан дополнительных статусных обязанностей (к уже имеющимся в объеме их административно-правового статуса), установления запретов;
- в) особого нормативно-правового регулирования применения мер административного принуждения в условиях специальных административно-правовых режимов, которое может выражаться:

в установлении нормами права мер административного принуждения, не существующих в рамках общего правового режима;

в изменении содержания существующих в рамках общего правового режима мер административного принуждения;

в нормативном установлении иных оснований применения существующих в рамках общего правового режима мер административного принуждения;

в нормативном установлении иного порядка применения существующих в рамках общего правового режима мер административного принуждения.

3.2. Правовые средства правоприменительного (принудительного) способа реализации административно-правового ограничения прав граждан есть совокупность средств-деяний в виде изданного уполномоченным на то должностным лицом (органом)

индивидуального правового акта управления, лишаящего гражданина какого-либо субъективного права вообще или частично (по времени или по объему); либо правомерное возложение на гражданина таким актом дополнительных юридических обязанностей (по отношению к уже имеющимся у него обязанностям, установленным рамками административно-правового статуса); либо непосредственное применение к гражданину мер административного принуждения физического характера с конечной целью обеспечения надлежащего баланса интересов гражданина, государства и общества.

3.2.1. Единственным средством реализации правоприменительного способа административно-правового ограничения прав граждан является деятельность уполномоченного должностного лица в пределах его компетенции, которая заключается в реализации норм административного права, закрепляющих содержание, основания и порядок применения меры административного принуждения путем принятия этим лицом самостоятельного решения о необходимости и объеме причинения правоограничений в виде индивидуального правового акта управления (издания акта-документа или совершения акта-действия).

3.2.2. Административное принуждение – это метод воздействия государства на субъектов права, заключающийся в причинении им каких-либо правоограничений в форме применения прямо предусмотренных нормами административного права мер в связи с правонарушением (или объективно-противоправным деянием, содержащим в себе признаки состава правонарушения) или в связи с иной государственной необходимостью путем возложения на субъектов права индивидуальным правовым актом управления дополнительной юридической обязанности либо лишения (ограничения на использование) уже имеющихся у них в границах, определенных их административно-правовым статусом, прав, либо путем непосредственного физического воздействия на граждан или их собственность.

3.2.3. Не носят принудительного (а следовательно, и правоограничительного) характера действия уполномоченных должностных лиц по реализации правоограничительных норм права без принятия в пределах их компетенции решений о необходимо-

сти и объеме причинения правоограничений, а также деятельность этих лиц по исполнению правоограничительных актов-документов индивидуального характера.

3.2.4. По своей юридической природе и целям применения меры административного принуждения классифицируются на следующие виды:

- 1) административно-предупредительные меры;
- 2) меры административного пресечения;
- 3) меры административного принуждения, направленные на административно-процессуальное обеспечение;
- 4) административные наказания.

Предупредительные меры административного принуждения – это совокупность приемов и средств воздействия государства на субъектов права, заключающаяся в причинении им каких-либо правоограничений в форме применения прямо предусмотренных нормами административного права мер в целях предупреждения или выявления правонарушений, предупреждения наступления иных общественно опасных последствий, а также выявления угроз их наступления.

Пресекательные меры административного принуждения – это совокупность приемов и средств воздействия государства на субъектов права, заключающаяся в причинении им каких-либо правоограничений в форме применения прямо предусмотренных нормами административного права мер в целях прекращения преступления или административного правонарушения либо прекращения объективно-противоправного деяния, содержащего в себе признаки состава преступления или административного правонарушения, которые в момент применения этих мер находятся в стадии совершения.

Меры административного принуждения, направленные на административно-процессуальное обеспечение, – это совокупность приемов и средств воздействия государства на субъектов права, заключающаяся в причинении им каких-либо правоограничений в форме применения прямо предусмотренных нормами административного права мер в целях обеспечения установленного порядка реализации тех или иных правовых отношений.

Административные наказания – это совокупность прямо предусмотренных законодательством об административных правонарушениях мер, являющихся мерами ответственности за

совершенное административное правонарушение, заключающихся в ограничении прав и применяемых в целях наказания правонарушителя.

3.2.5. Единственной формой выражения применения мер административного принуждения является индивидуальный правовой акт управления в виде совершения акта-действия или издания акта-документа.

Индивидуальные правовые акты управления могут выражаться в устном, письменном виде, в виде конклюдентных действий и непосредственного физического воздействия (применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия).

4. Федеральные органы исполнительной власти, наделенные соответствующими государственно-властными полномочиями, могут в своей деятельности использовать следующие средства административно-правового ограничения прав граждан:

возможность правовой регламентации порядка (или отдельных положений порядка) применения некоторых мер административного принуждения, осуществляемая на основании закона и возникшая путем делегирования законодателем своих полномочий этому федеральному органу исполнительной власти;

возможность правовой регламентации порядка реализации установленных в законе ограничений специального административно-правового статуса сотрудников этих органов, возникшая путем делегирования законодателем своих полномочий этому федеральному органу исполнительной власти;

возможность применения сотрудниками соответствующих федеральных органов исполнительной власти мер административного принуждения.

4.1. Недопустимо делегирование 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).

Не может являться правовым средством административно-правового ограничения прав граждан возможность правовой регламентации федеральными органами исполнительной власти содержания и оснований применения мер административного принуждения в Российской Федерации. Такая правовая регламентация должна содержаться только в федеральных законах.

**Основные научные результаты диссертации
опубликованы в следующих работах автора:**

Монографии:

1. Мельников В.А. Право лица, привлекаемого к административной ответственности, на защиту. – Волгоград: Станица-2, 2002. – 7 п. л.

2. Мельников В.А., Белов А.А. Административное принуждение в деятельности Государственной инспекции безопасности дорожного движения. – Волгоград: Волгоградская академия МВД России, 2006. – 7,9 п. л.

3. Мельников В.А. Административно-правовое ограничение прав граждан и механизм его реализации органами внутренних дел / под ред. В.В. Денисенко. – Волгоград: Волгоградская академия МВД России, 2013. – 24,6 п. л.

4. Мельников В.А. Административное принуждение в деятельности Государственной инспекции безопасности дорожного движения. – Волгоград: Волгоградская академия МВД России, 2015. – 7,9 п. л.

Научные статьи, опубликованные в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных Минобрнауки России:

5. Мельников В.А. Теоретические проблемы правовой регламентации применения и использования оружия в административном законодательстве РФ // Научная мысль Кавказа. – 2006. – № 9. – С. 53–56. – 0,5 п. л.

6. Мельников В.А. Теоретические проблемы содержания и видов форм государственного управления // Вестник российской правовой академии. – 2007. – № 2. – С. 37–40. – 0,5 п. л.
7. Мельников В.А. Теоретические проблемы определения понятия «ограничение прав граждан» // Философия права. – 2010. – № 5(42). – С. 63–66. – 0,4 п. л.
8. Мельников В.А. Проблемы определения понятия «административно-правовой механизм ограничения прав граждан» // Юристъ-Правоведъ. – 2010. – № 5(42). – С. 15–18. – 0,4 п. л.
9. Мельников В.А. Проблемы формы применения мер специального пресечения // Труды Академии управления МВД России. – 2010. – № 4(16). – С. 40–44. – 0,5 п. л.
10. Мельников В.А. Общественные объединения как субъекты административно-правового механизма ограничения прав граждан. Миф или реальность? // Административное право и процесс. – 2011. – № 3. – С. 26–29. – 0,5 п. л.
11. Мельников В.А. Проблемы правовой регламентации применения огнестрельного оружия как меры административного принуждения // Труды Академии управления МВД России. – 2011. – № 2(18). – С. 12–15. – 0,3 п. л.
12. Мельников В.А. Проблемы определения правоустановительного способа административно-правового ограничения прав граждан // Административное право и процесс. – 2011. – № 7. – С. 12–14. – 0,4 п. л.
13. Мельников В.А. О гражданах как субъектах административно-правового механизма ограничения прав других граждан // Вестник Воронежского государственного университета. – 2011. № 1. – С. 275–278. – 0,3 п. л.
14. Мельников В.А. Проблемы определения правовых средств правоустановительного способа административно-правового ограничения прав граждан // Вестник Волгоградской академии МВД России. – 2011. – № 2(17). – С. 54–59. – 0,5 п. л.
15. Мельников В.А. Проблемы определения правовых средств правоприменительного способа административно-правового ограничения прав граждан // Административное право и процесс. – 2011. – № 9. – С. 13–16. – 0,4 п. л.
16. Мельников В.А. Полномочия органов местного самоуправления как субъектов административно-правового механизма

ограничения прав граждан // Юрист-Правоведъ. – 2011. – № 6(49). – С. 20–22. – 0,3 п. л.

17. Мельников В.А. К вопросу об определении понятия «неправомерное ограничение прав граждан» // Философия права. – 2011. – № 6(49). – С. 40–42. – 0,3 п. л.

18. Мельников В.А. Проблемы разграничения нормативно-правового и правоприменительного способов ограничения прав граждан при применении к ним административно-предупредительных мер // Вестник Волгоградской академии МВД России. – 2011. – № 4(19). – С. 21–24. – 0,3 п. л.

19. Мельников В.А. Проблемы определения понятия административного принуждения // Административное право и процесс. – 2012. – № 1. – С. 2–8. – 0,7 п. л.

20. Мельников В.А. Проблемы формы реализации правоприменительного уровня административно-правового механизма ограничения прав граждан // Административное право и процесс. – 2012. – № 4. – С. 14–19. – 0,7 п. л.

21. Мельников В.А. Средства административно-правового ограничения прав граждан в деятельности органов внутренних дел // Административное право и процесс. – 2012. – № 11. – С. 6–8. – 0,4 п. л.

22. Мельников В.А. Предупредительные меры административного принуждения: проблемы определения понятия и целей применения // Вестник Волгоградской академии МВД России. – 2013. – № 3(26). – С. 25–29. – 0,3 п. л.

23. Мельников В.А. Процессуальное оформление материалов по делам об административных правонарушениях, за совершение которых сотрудники органов внутренних дел несут дисциплинарную ответственность // Вестник Волгоградской академии МВД России. – 2014. – № 4(31). – С. 20–23. – 0,4 п. л.

24. Мельников В.А. Содержание мер административного принуждения, применяемых сотрудниками органов внутренних дел в соответствии с Федеральным законом «О полиции» // Вестник Волгоградской академии МВД России. – 2015. № 1(32). – С. 42–47. – 0,3 п. л.

Научные статьи, опубликованные в иных изданиях:

25. Мельников В.А. Проблемы административной ответственности военнослужащих и сотрудников органов внутренних

дел // Современные проблемы правоохранительной деятельности: тезисы выступлений адъюнктов и соискателей на межвуз. науч. конф., 10 июня 1993 г. – Н. Новгород, 1993. – С. 33–35. – 0,2 п. л.

26. Мельников В.А. Проблемы обеспечения лицу, привлекаемому к административной ответственности, права на защиту и конституционное законодательство // Проблемы конституционного развития Российской Федерации и обеспечение прав человека: материалы межвуз. науч.-теорет. конф. – Саратов, 1994. – С. 24–27. – 0,12 п. л.

27. Мельников В.А. Право и обязанность лица, привлекаемого к административной ответственности, присутствовать при рассмотрении дела // Современные проблемы государства и права в научных исследованиях адъюнктов: тезисы итоговой научн. конф. – Н. Новгород: НВШ МВД России, 1994. – С. 60–63. – 0,12 п. л.

28. Мельников В.А. Правовой статус лица, привлекаемого к административной ответственности, на ранних стадиях административно-юрисдикционного процесса // Механизм исполнительной власти в Российской Федерации: сб. науч. ст. – Волгоград: ВФ МИЭПП, 1994. – С. 98–105. – 0,2 п. л.

29. Мельников В.А. Административное задержание и доставление правонарушителя в системе мер административного принуждения и гарантии прав граждан при их применении // Современные проблемы правоохранительной деятельности: межвуз. сб. науч. тр. / редкол.: Б.П. Смагоринский (отв. ред.) и др. – Волгоград: ВСШ МВД России, 1995. – С. 39–43. – 0,12 п. л.

30. Мельников В.А. Административная ответственность юридических лиц в социально-ориентированной рыночной экономике // Право и социально ориентированная рыночная экономика (проблемы и перспективы): материалы Всерос. науч.-практ. конф. / редкол: Н.П. Макаркин (отв. ред.) и др. – Саранск: Красный Октябрь, 1998. – С. 76–79. – 0,2 п. л.

31. Мельников В.А. Роль административной юстиции в обеспечении единства государственной власти в Российской Федерации // Федеративное устройство: проблемы взаимодействия регионов и центра: материалы науч.-практ. конф. / под ред. П.В. Анисимова. – Волгоград: Волгоградская областная Дума; Волгоградская ассоциация содействия правовой реформе; Волгоградский юридический институт МВД России, 1998. – С. 53–55. – 0,2 п. л.

32. Мельников В.А. Гарантии прав граждан при привлечении их к административной ответственности за налоговое правонарушение // Права человека в России: проблемы гарантий на современном этапе: материалы межвуз. конф. / редкол.: П.В. Анисимов (отв. ред.) и др. – Волгоград: Волгоградский юридический институт МВД России, 1999. – С. 98–104. – 0,2 п. л.

33. Мельников В.А., Юсупов В.А. Некоторые проблемы Развития административного процесса на современном этапе // Актуальные проблемы административного права России: материалы Всерос. науч.-практ. конф. – Омск: Омский юридический институт МВД России. – 1999. – С. 43–47. – 0,2 (0,1) п. л.

34. Мельников В.А., Юсупов В.А. Административная юстиция Российской Федерации и проблемы реформирования системы органов прокуратуры // Актуальные проблемы Административного права Российской Федерации и административной деятельности органов внутренних дел: материалы науч.-практ. конф. / редкол.: В.Д. Симухин (отв. ред.) и др. – Волгоград: Волгоградский юридический институт МВД России, 1999. – С. 9–13. – 0,2 (0,1) п. л.

35. Мельников В.А. К вопросу о правонарушениях как основаниях уголовной или административной ответственности // Ученые записки (выпуск первый) / редкол.: В.А. Юсупов (председатель) и др. – Волгоград: Волгоградский институт экономики, социологии и права, 2000. – С. 95–102. – 0,5 п. л.

36. Мельников В.А. Право на обращение судебных приставов за помощью к сотрудникам милиции) // Проблемы дознания, административной практики в деятельности судебных приставов управления Министерства юстиции РФ по Волгоградской области: материалы науч.-практ. семинара, 20 июня 2003 г. – Волгоград: Управление Минюста России по Волгоградской области, 2003. – С. 61–67. – 0,2 п. л.

37. Мельников В.А. Проблемы процессуального регулирования мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях // Актуальные проблемы Кодекса РФ об административных правонарушениях: материалы Всерос. науч.-практ. конф., 1 июня 2004 г. / под общ. ред. Ю.П. Соловья. – Омск: Омский юридический институт МВД России, 2004. – С. 157–161. – 0,2 п. л.

38. Мельников В.А. О понятии административного правонарушения и административного деликта // Конституция России и формирование правового государства. К 10-летию Конституции России: материалы межвуз. науч.-практ. конф. / редкол.: В.А. Мельников (отв. ред.) и др. – Волгоград: Волгоградская академия МВД России, 2004. – С. 63–65. – 0,2 п. л.

39. Мельников В.А. Административное принуждение: анализ подходов к определению и его основных черт // Полицейское право. – 2005. – № 1(1). – С. 14–17. – 0,5 п. л.

40. Мельников В.А. Основные черты института административного принуждения как «пограничного» института полицейского прав // Полицейское право. – 2005. – № 2(2). – С. 30–34. – 0,5 п. л.

41. Мельников В.А. Административно-правовые способы ограничения прав и свобод граждан // Научные труды Евразийской академии административных наук. – М.: ВИЭСП, 2006. – Т. 1. – С. 582–594. – 0,75 п. л.

42. Мельников В.А. Проблемы административной ответственности за неповиновение законному распоряжению сотрудника милиции // Теория и практика административного права и процесса: материалы Всерос. науч.-практ. конф., посвященной памяти профессора В.Д. Сорокина, 13–14 окт. 2006 г. / отв. ред. В.В. Денисенко, А.Г. Эртель. – Краснодар: Кубанькино, 2006. – С. 233–240. – 0,5 п. л.

43. К вопросу о методах государственного управления // Теория и практика административного права и процесса: материалы Всерос. науч.-практ. конф., 5–7 окт. 2007 г. / отв. ред. В.В. Денисенко, А.Г. Эртель. – Краснодар: Кубанькино, 2007. – С. 114–119. – 0,3 п. л.

44. Мельников В.А., Макаров О.В. Формы осуществления функций местного самоуправления // Вестник Волгоградской академии МВД России. – 2009. – № 1(8). – С. 11–15. – 0,5 (0,25) п. л.

45. Мельников В.А. К вопросу о терминологии при определении государственного принуждения и способов негативного влияния на права граждан // Теория и практика административного права и процесса: материалы IV Всерос. науч.-практ. конф., 9–11 окт. 2009 г. / отв. ред. В.В. Денисенко, А.Г. Эртель. – Краснодар: Кубанькино, 2009. – С. 264–269. – 0,3 п. л.

46. Мельников В.А. Административное принуждение в деятельности органов внутренних дел // Актуальные проблемы административной деятельности органов внутренних дел в современной России: сб. материалов Всерос. науч.-практ. конф., 23 дек. 2009 г. – М.: Академия управления МВД России, 2010. – С. 39–46. – 0,4 п. л.

47. Мельников В.А. Личное поручительство при приеме на службу в ОВД // Вестник Волгоградской академии МВД России. – 2010. – № 1(12). – С. 9–12. – 0,2 п. л.

48. Мельников В.А., Казюлин В.А. К вопросу о кодификации законодательства субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях // Актуальные проблемы административной ответственности: материалы Всерос. науч.-практ. конф., 28 мая 2010 г. – Омск: Омский юридический институт МВД России, 2010. – С. 10–13. – 0,2 (0,1) п. л.

49. Мельников В.А. Органы государственной власти как субъекты административно-правового механизма ограничения прав граждан // Теория и практика административного права и процесса: материалы V Всерос. науч.-практ. конф., 7–9 окт. 2010 г. / отв. ред. В.В. Денисенко, А.Г. Эртель. – Майкоп: Полиграф-Юг, 2010. – С. 210–213. – 0,3 п. л.

50. Мельников В.А. Элементы административно-правового механизма ограничения прав граждан // Актуальные проблемы частного и публичного права: сб. науч. ст. по итогам Всерос. науч.-практ. конф., 29 июня 2010 г. – Волгоград: Волгоградская академия МВД России, 2011. – С. 165–168. – 0,3 п. л.

51. Мельников В.А. Роль и место административной юстиции в системе предупреждения и пресечения коррупции в органах государственной власти и управления // Актуальные проблемы публичного права в России и за рубежом: материалы Всерос. науч.-практ. конф., посвященной 60-летию проф. А.Б. Зеленцова / отв. ред. А.М. Волков. – М.: РУДН, 2011. – С. 430–437. – 0,4 п. л.

52. Мельников В.А. Нормативно-правовое ограничение общего административно-правового статуса граждан // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы Всерос. науч.-практ. конф., посвященной памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации В.Д. Сорокина, 15 марта 2011 г.). – СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2011. – С. 43–49. – 0,4 п. л.

53. Мельников В.А. Проблемы определения содержания применения служебной собаки как меры административного принуждения // Профессия кинолог. – 2011. – № 1. – С. 26–29. – 0,2 п. л.

54. Мельников В.А. К вопросу об определении понятия «нарушение прав граждан» // Перспективы оптимизации административного процесса: материалы Междунар. науч.-практ. конф., посвященной 75-летию Заслуженного юриста Российской Федерации, кандидата юридических наук, доцента М.Я. Масленникова / отв. ред. А.С. Дугенец. – М.: ВНИИ МВД России, 2011. – С. 207–212. – 0,3 п. л.

55. Мельников В.А. Проблемы определения предупредительных мер административного принуждения // Право как ценность и средство государственного управления обществом: сб. науч. тр. / под ред. П.В. Анисимова и В.А. Рудковского. – Волгоград: Волгоградская академия МВД России, 2011. – Вып. 8. – С. 290–296. – 0,4 п. л.

56. Мельников В.А. Проблемы определения принудительных мер административно-процессуального обеспечения, применяемых полицией // Актуальные вопросы деятельности служб и подразделений полиции в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности: сб. ст. межвуз. науч.-практ. семинара, 25 окт. 2011 г. – М.: Академия управления МВД России, 2012. – С. 32–36. – 0,4 п. л.

57. Мельников В.А. Основы концепции административно-правового ограничения прав граждан в Российской Федерации // Административное право: развитие теоретических основ и модернизация законодательства / под ред. Ю.Н. Старилова. – Воронеж: Воронежский государственный университет, 2013. – Вып. 8 – С. 122–125. – 0,3 п. л.

58. Мельников В.А. Средства административно-правового ограничения прав граждан в деятельности органов внутренних дел Российской Федерации // Актуальные вопросы публичного права. – 2013. – № 12. – С. 16–27. – 0,5 п. л.

59. Мельников В.А. Правовая регламентация оснований применения доставления и административного задержания по Кодексу РФ об административных правонарушениях // Административно-деликтное право: проблемы теории, нормотворчества и правоприменения: материалы Всерос. науч.-практ. конф., посвященной 80-летию

Заслуженного деятеля наук РФ, доктора юридических наук, профессора А.П. Шергина, 24 июня 2015 г. / отв. ред. Р.М. Лисецкий. – М.: ВНИИ МВД России, 2015. – С. 171–175. – 0,3 п. л.

Учебники, учебные пособия:

60. Мельников В.А. Российское административное право. Общая часть: учеб. – Волгоград: Волгоградская академия МВД России, 2002 (в соавторстве). – 24,5 (0,8) п. л.

61. Мельников В.А. Административное право. Общая часть: учеб. – М.: ИМЦ ГУК МВД России, 2003 (в соавторстве). – 24,5 (0,8) п. л.

62. Мельников В.А. Административное право. Часть первая: учеб. – М.: ЦОКР МВД России, 2005 (в соавторстве). – 26,75 (1,4) п. л.

63. Солдатов А.П., Мельников В.А. Административное право Российской Федерации: учеб. – Волгоград: Волгоградская академия МВД России, 2006. – 21,2 (10,5) п. л.

64. Солдатов А.П., Мельников В.А. Административное право Российской Федерации: учеб. – Ростов н/Д: Феникс, 2006. – 21,2 (10,5) п. л.

65. Мельников В.А. Административное право Российской Федерации. Общая часть: учеб. – Волгоград: Волгоградская академия МВД России, 2009. – 12,7 п. л.

66. Мельников В.А. Административно-процессуальное право: курс лекций. – М.: ЦОКР МВД России, 2009 (в соавторстве). – 20 (2,1) п. л.

67. Мельников В.А. Административное право Российской Федерации. Общая часть: учеб. пособие. – Волгоград: Волгоградский институт экономики, социологии и права, 1998. – 5,6 п. л.

68. Мельников В.А. Правовое регулирование социально-ориентированной рыночной экономики: учеб. пособие. – Волгоград: Волгоградский юридический институт МВД России, 1999. – 2,5 п. л.

69. Мельников В.А. Административное право. Общая часть: учеб. пособие. – Волгоград: Волгоградская академия МВД России, 2004. – 8,5 п. л.

70. Мельников В.А. Муниципальная милиция: возможности и перспективы: учеб. пособие. – Волгоград: Волгоградская академия МВД России, 2007 (в соавторстве). – 14,3 (8,5) п. л.

71. Мельников В.А. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. – М.: Юрайт, 2010 (в соавторстве). – 99,43 (2,2) п. л.

72. Мельников В.А. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. – 2-е. изд. – М.: Юрайт, 2010 (в соавторстве). – 99,43 (2,2) п. л.

73. Мельников В.А. Административное право: учеб. / под общ. ред. А.И. Каплунова. – М.: ДГСК МВД России, 2011 (в соавторстве). – 33,5 (1,1) п. л.

74. Мельников В.А., Алексеев А.П. Основы государственного и муниципального управления в Российской Федерации: учеб. пособие. – Волгоград: Волгоградская академия МВД России, 2012. – 21,3 (12) п. л.

75. Мельников В.А. Административное право Российской Федерации: учеб. пособие для адъюнктов и соискателей для подготовки к сдаче экзамена кандидатского минимума. – М.: Академия управления МВД России, 2012. – 11,3 п. л.

Подписано в печать 25.01.2016. Печ. л. 2,4.
Тираж 120 экз. Заказ 403.

Краснодарский университет МВД России.
350005, Краснодар, ул. Ярославская, 128.

