

На правах рукописи

Васюхно Игорь Олегович

**Меры административно-правового пресечения,
применяемые органами внутренних дел
Российской Федерации**

12.00.14. – Административное право; административный процесс

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2018

Работа выполнена в федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

Научный руководитель **Старостин Сергей Алексеевич**
доктор юридических наук, профессор

Официальные оппоненты: **Каплунов Андрей Иванович**
доктор юридических наук, профессор, заслуженный работник высшей школы Российской Федерации, профессор кафедры административного права ФГКОУ ВО «Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации»

Помогалова Юлия Викторовна
кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского и трудового права ФГКУ ВО "Воронежский институт Федеральной службы исполнения наказаний"

Ведущая организация **Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Российский университет дружбы народов»**

Защита состоится «26» февраля 2019 г. в 13.00 на заседании диссертационного совета Д.212.123.05 на базе Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) по адресу: г. Москва, 123995, ул. Садовая-Кудринская, д. 7 стр. 22, зал заседаний диссертационного совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА): <https://msal.ru/content/ob-universitete/sovety/dissertatsionnye-sovety/podrobnye-svedeniya-o-zashchitakh-2018/>

Автореферат разослан «___» _____ 201_ г.

Ученый секретарь диссертационного совета
доктор юридических наук, профессор

Ю.В. Степаненко

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования обусловлена многими факторами, среди которых следует особо выделить то обстоятельство, что меры административно-правового пресечения, применяемые органами внутренних дел Российской Федерации (далее – меры административного пресечения, меры пресечения), объективно продиктованы задачами и функциями полиции и применение которых осуществляется в быстро изменяющихся и сложно прогнозируемых условиях их деятельности. Формализация мер пресечения в нормативно-правовом регулировании деятельности органов внутренних дел должна иметь точные пределы, исключительно в рамках которых сотрудники ОВД по своему усмотрению смогут выбирать наиболее эффективные и действенные в этих условиях решения.

Проблемы правовой регламентации мер административного пресечения в немалой степени обусловлены отсутствием единства взглядов ученых на их природу. В современной административно-правовой науке отсутствует теоретическое обоснование сущности и содержания административно-правового пресечения, форм, границ усмотрения при применении этих мер. Среди выделяемых в научных исследованиях видов мер административного принуждения меры административного пресечения вызывают наиболее оживленные дискуссии относительно своей природы и отличий от других принудительных мер, в первую очередь мер административно-процессуального обеспечения.

Научного обоснования применительно к деятельности органов внутренних дел заслуживает неоднократно высказываемая учеными идея об унификации и систематизации мер административного пресечения и объединении их в едином законодательном акте.

Признавая вклад ученых в формирование теории административного пресечения органами внутренних дел, приходится констатировать, что в последние годы после значительно изменившегося законодательства новых, комплексных и системных исследований в этой области не проводилось.

Особое значение совершенствованию административно-правового регулирования и применения сотрудниками органов внутренних дел мер административного пресечения придает то, что указанные меры, с одной стороны, направлены на защиту прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов юридических лиц, с другой, могут ограничивать эти права и свободы.

Актуальным представляется необходимость соотнести меры административного пресечения, применяемого органами внутренних дел, с требованиями ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации о том, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Особый отпечаток на это накладывает то обстоятельство, что применение мер административного пресечения всегда критично и неодобрительно воспринимается обществом, правозащитными организациями.

Законодательное регулирование мер административного пресечения не в полной степени соответствует предъявляемым высоким требованиям, а широкая распространенность в практике деятельности органов внутренних дел дискреционных полномочий приводит тому, что административное пресечение нередко выходит за их границы, а действия сотрудников органов внутренних дел, их применяющих, могут перерасти в правонарушения. По данным департамента государственной службы и кадров МВД России, по фактам неправомерного применения оружия только к дисциплинарной ответственности ежегодно привлекается около 300 сотрудников МВД России.

Об актуальности темы диссертационного исследования свидетельствует сохраняющийся в последние годы высокий уровень нарушений законности органами внутренних дел, другими правоохранительными органами. По данным ГИАЦ МВД России, в 2017 году выявлено и зарегистрировано 412 случаев превышения должностных полномочий, повлекших существенное

нарушение прав и законных интересов граждан или организаций, либо охраняемых законом интересов общества и государства (в 2016 г. – 484 случая). Из них с применением насилия или угрозой применения насилия в 2017 г. зарегистрировано 342 случая, в 2016 г. – 348 случаев (п. «а» ч. 3 ст. 286 УК РФ), с применением оружия и специальных средств в 2017 г. – 70 случаев, в 2016 г. – 100 случаев (п. «б» ч. 3 ст. 286 УК РФ). В суд в 2017 г. направлено 300 уголовных дел с обвинительным заключением (по пп. «а» и «б» ч. 3 ст. 286), в 2016 г. – 389 таких дел.

Меры административного пресечения, применяемые сотрудниками органов внутренних дел, приобрели новое содержание в связи с вступлением в силу в 2011 г. Федерального закона «О полиции», который конкретизировал отдельные положения ранее действовавшего Закона Российской Федерации «О милиции», учел его недостатки. В этой связи заслуживает научного анализа практика применения правовых норм закона о полиции, регулирующих применение органами внутренних дел мер административного пресечения.

Правовые нормы о мерах административного пресечения имеют место во многих нормативных правовых актах. Их бессистемность и фрагментарность препятствуют гармоничному развитию законодательства в этой сфере, приводят к отсутствию скоординированности норм отдельных законов и подзаконных нормативных правовых актов, касающихся применения различных мер административного пресечения разными органами государственной власти.

Актуальным представляется сопоставление мер административного пресечения, применяемых органами внутренних дел Российской Федерации, и аналогичных мер, применяемых другими органами исполнительной власти.

В этом плане важным и актуальным является анализ мер административного пресечения, которые переданы МВД России вновь созданной Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации. Особенно это касается применения физической силы, специальных средств и оружия сотрудниками органов внутренних дел и войск национальной гвар-

дии, в том числе теми, которые проходят службу в подразделениях (органах) Росгвардии и имеют специальные звания полиции. Это же касается и мер административно-правового пресечения, применяемых сотрудниками уголовно-исполнительной системы, установленных ч. 21 ст. 11 Федерального закона 2018 г. «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы».

Степень разработанности темы исследования. Проблемы теории и практики применения мер административного принуждения, в том числе пресечения, характеризуются многогранностью, в связи с чем ее отдельные аспекты исследовались в различных научных работах.

Общие вопросы административного принуждения становились предметом исследования таких ученых, как В.В. Барашев, Д.Н. Бахрах, П.В. Дихтиевский, М.И. Еропкин, Е.Н. Пастушенко и др.

Научному обоснованию особенностей административного принуждения, применяемого органами внутренних дел, их отдельными службами и подразделениями, посвящены работы М.М. Ардавова, А.А. Белова, А.И. Горяинова, Д.А. Гришина, М.И. Жумагулова, А.И. Каплунова, А.В. Коркина, Л.Л. Попова, К.М. Сарсенова и других.

Административное пресечение как самостоятельный вид административного принуждения рассматривалось в работах Г.Т. Агеенковой, В.Д. Ардашкина, В.А. Тюрина, Д.С. Дубровского, Г.В. Елянюшкина, В.В. Йонаша, А.В. Мингеса и других.

Меры административного пресечения, применяемые органами внутренних дел, исследовались В.Л. Зеленко, К.А. Кареевой-Попелковской, А.Н. Кокоревым, С.Б. Щербаковым, Ф.З. Эльбердовым и другими.

Различные аспекты проблемы рассматривались авторами, работы которых посвящены исследованию отдельных разновидностей мер административного пресечения, таких как задержание, применение физической силы,

специальных средств и оружия (Г.И. Калмыков, А.И. Каплунов, А.С. Князьков, В.П. Кудрявцев, В.Н. Опарин, Л.Л. Попов, М.И. Рябов, Ю.В. Помогалова и другие).

Следует особо выделить удачную попытку исследования проблем правового регулирования применения принудительных мер административного предупреждения и пресечения, предпринятую в 2017 г. О.О. Лебедевой. В ее диссертации представлен новый взгляд на применение этих мер, в частности обоснован процедурный, а не процессуальный порядок применения мер пресечения. В работе предложены меры по совершенствованию применения мер пресечения, применяемых полицией.

Таким образом, вполне обоснованно можно утверждать, что в настоящее время требуется системное и фундаментальное исследование теоретических и прикладных проблем, связанных с совершенствованием применения органами внутренних дел административно-правового пресечения, на основе новейшего законодательства современной России, что и было сделано в настоящей диссертации.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в сфере правового регулирования и организации применения сотрудниками органов внутренних дел мер административного пресечения.

Предметом исследования являются нормы административного права и процесса, закрепляющие полномочия органов внутренних дел по правовому регулированию и организации применения мер административного пресечения, а также научные разработки и правоприменительная практика в этой области.

Целью диссертации является разработка совокупности теоретических положений и практических рекомендаций по совершенствованию правового регулирования и организации законного и эффективного применения органами внутренних дел Российской Федерации мер административно-правового пресечения.

Задачами исследования являются:

- проанализировать теоретические позиции о сущности и содержании мер административного пресечения и определить их место и значение в системе мер административного принуждения;
- сформулировать необходимые и достаточные признаки и дать определение понятий «административное пресечение» и «административное пресечение, применяемое органами внутренних дел» как государственно-правового воздействия, ограничивающего права и свободы граждан и законные интересы юридических лиц, определить критерии их соотношения и разграничения;
- дать объективную оценку современного состояния законодательства об административном пресечении, выявить основные тенденции и направления его развития, аргументировать законодательные предложения и практические рекомендации по совершенствованию порядка применения мер административного пресечения;
- определить особенности правового регулирования мер административного пресечения, применяемых органами внутренних дел Российской Федерации;
- разработать классификацию мер административно-правового пресечения, применяемых органами внутренних дел;
- выявить проблемы развития материально-правовых и процессуальных отношений в связи с применением органами внутренних дел мер административного пресечения, в целях обеспечения прав и свобод граждан и законных интересов юридических лиц, предложить меры по их гармонизации.

Методологической основой исследования являются общенаучные и специальные методы познания. В основу диссертационного исследования положен диалектический метод, который позволил рассмотреть предмет диссертации с позиций системности, комплексности и объективности. Работа построена на законах диалектики и формальной логики.

Автор опирался на общенаучные, как теоретические, так и эмпирические методы познания. Методы анализа и синтеза применялись при исследовании понятий «административно-правовое принуждение» и «административно-правовое пресечение».

В процессе исследования применялись частные (специальные) методы правовой науки: формально-юридический, позволивший выяснить содержание нормативных правовых актов, регулирующих применение органами внутренних дел мер административно-правового пресечения, выявить недостатки его законодательной регламентации. Историко-правовой метод применялся при исследовании ретроспективного аспекта правового регулирования административно-правового пресечения. В работе использовались методы теоретического моделирования, построения гипотез, а также методы конкретных социологических исследований.

В диссертации применялся сравнительно-правовой метод познания, что позволило оценить качество административно-правового регулирования применения административного пресечения.

При анализе полученной научной и практической информации использовались социологические, статистические методы, методы сравнения, измерения, описания, что позволило проверить и подтвердить достоверность теоретических выводов.

Сочетание приведенных методов исследования позволило выработать теоретико-правовое понимание мер административно-правового пресечения, используемых органами внутренних дел, соотнести их с аналогичными мерами, применяемыми другими органами исполнительной власти.

Теоретическая основа исследования включает труды отечественных ученых-административистов: Ю.Е. Аврутина, А.Б. Агапова, В.Г. Антропова, Д.Н. Бахраха, В.М. Горшенева, А.В. Губанова, А.Ф. Евтихьева, А.И. Елистратова, А.И. Каплунова, Ю.М. Козлова, А.П. Коренева, Б.М. Лазарева, Г.И. Петрова, Л.Л. Попова, Б.В. Россинского, Н.Г. Салищевой, Ю.П. Соловья,

В.Д. Сорокина, Ю.Н. Старилова, М.С. Студеникиной, И.Т. Тарасова, Ю.А. Тихомирова, Г.А. Туманова и др.

Нормативно-правовую основу исследования составили Конституция Российской Федерации, федеральное законодательство, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, законодательство субъектов Российской Федерации и ведомственные акты, имеющие отношение к теме диссертационного исследования.

Эмпирическую базу исследования образуют статистические данные МВД России, органов прокуратуры, судов, касающиеся применения сотрудниками органов внутренних дел мер административного пресечения, материалы 150 служебных проверок, проведенных при непосредственном участии автора, а также результаты анкетирования 312 сотрудников полиции (сотрудников дежурных частей, патрульно-постовой службы, участковых уполномоченных и инспекторов ГИБДД), в компетенцию которых входит применение указанных мер пресечения.

Научная новизна исследования определяется постановкой и решением актуальной и общественно значимой научной проблемы совершенствования правового регулирования и организации применения органами внутренних дел мер административно-правового пресечения.

В диссертации представлено авторское определение понятия «административно-правовое пресечение», основанное на единстве и взаимосвязи объективного и субъективного аспектов в деятельности органов внутренних дел, направленное на ограничение прав и свобод граждан и законных интересов юридических лиц. В работе показана диалектическая взаимосвязь контрольно-надзорной деятельности и административного пресечения.

Автором предложен новый подход к решению проблемы систематизации правовых норм, регулирующих применение мер административного пресечения, заключающийся в закреплении указанных норм в проекте федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». На этой основе разработана обладающая

необходимой новизной авторская классификация мер административно-правового пресечения.

В диссертации впервые осуществлен анализ мер административного пресечения, которые применяют не только сотрудники органов внутренних дел, но и сотрудники и военнослужащие Росгвардии, сотрудники уголовно-исполнительной системы. Сформулированы особенности применения этих мер сотрудниками этих органов исполнительной власти.

В работе доказано, что объектом административного пресечения являются исключительно противоправные действия (бездействие) физического или юридического лица, хотя они нередко и совпадают с мерами процессуального обеспечения.

Автором обоснован тезис об объективной необходимости усмотрения при применении сотрудниками полиции мер административного пресечения, раскрыты социально-психологические и правовые факторы, влияющие на применение сотрудниками полиции указанных мер, и детерминирующие полицейское усмотрение.

Основные положения, выносимые на защиту

1. Административно-правовое пресечение как вид административного принуждения следует рассматривать в единстве и взаимосвязи объективного и субъективного в реализации сотрудниками органов внутренних дел своих полномочий. Объективный элемент обусловлен степенью общественной опасности пресекаемого действия (бездействия) и формально-юридическими нормами законодательства, устанавливающего правовой статус сотрудника органа внутренних дел. Субъективный элемент основан на дискреционных полномочиях сотрудника, то есть выборе по его усмотрению тех или иных действий или решений, которые предусмотрены правовыми нормами и которые ориентированы на защиту прав и свобод человека и гражданина, охраны правопорядка и обеспечение общественной безопасности. В основу действий или решений должностного лица по применению мер административно-

правового пресечения должен быть положен принцип – «разрешено только то, что предусмотрено законом».

2. Административно-правовое пресечение, урегулированное нормами административного права и административно-процессуального права, – это государственно-правовое воздействие, осуществляемое уполномоченными должностными лицами посредством ограничения прав и свобод граждан и законных интересов юридических лиц. В силу ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации меры административно-правового пресечения, применяемые органами внутренних дел и ограничивающие права и свободы человека, а также порядок их применения должны быть установлены исключительно федеральным законом, а их перечень должен быть исчерпывающим.

3. Административно-правовое пресечение, применяемое органами внутренних дел, представляет собой процессуальные действия уполномоченных на то законом должностных лиц, выражающиеся в оказании на физических или юридических лиц властного воздействия для принудительного прекращения противоправных действий (бездействия), представляющих угрозу личной или общественной безопасности, либо направленное на предупреждение вредных последствий этих действий (бездействия). Объект пресечения – противоправные действия (бездействие) физического или юридического лица.

4. Неоднородность мер административного пресечения, применяемых сотрудниками органов внутренних дел, обусловлена как разнообразным характером общественных отношений, возникающих в связи с осуществлением ими правоохранительных функций, так и отсутствием единой регламентации материально-правовых мер административно-правового пресечения. В Федеральном законе «О полиции» и КоАП РФ отсутствует научно обоснованный перечень мер административного пресечения, применяемых сотрудниками органов внутренних дел, что отрицательно сказывается на правоприменении. Рационально закрепить в Федеральном законе «О полиции» перечень мер административного пресечения, применяемых сотрудни-

ками органов внутренних дел, и сгруппировать их в зависимости от задач и функций органов внутренних дел и степени связанных с данными мерами правоограничений.

5. Меры административно-правового пресечения применяются органами внутренних дел к физическим или юридическим лицам во время совершения ими противоправных действий (бездействия). При этом указанные меры кроме целей прекращения совершаемого правонарушения или уменьшения его вредных последствий, могут выполнять роль мер процессуального обеспечения, целью которых является обеспечение производства по делам об административных правонарушениях в соответствии с КоАП РФ. В данных случаях одни и те же действия сотрудников органов внутренних дел одновременно квалифицируются и как меры пресечения, и как меры процессуального обеспечения, то есть одним действием реализуются два вида мер административного принуждения.

6. Основанный на законодательном установлении отдельных межотраслевых функций органов исполнительной власти функциональный подход к правовому регулированию мер административного пресечения. В отличие от широко применяющегося в настоящее время организационно-структурного подхода, основанного на закреплении правовых норм об административном пресечении в отраслевых законах, меняющихся вслед за изменением структуры федеральных органов исполнительной власти, функциональный подход позволит повысить уровень правового регулирования применения мер административного пресечения. В рамках указанного функционального подхода предлагается систематизацию правовых норм применения отдельных мер административного пресечения осуществить путем включения соответствующего раздела в проект федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

7. В силу многочисленности и разнообразия мер административно-правового пресечения, а также их недостаточной регламентации правонару-

шения, совершаемые сотрудниками органов внутренних дел при применении мер административного пресечения, всегда квалифицируются либо как нарушение ими законности, либо как нарушения служебной дисциплины. Автором обосновывается необходимость установления и дифференциации юридической ответственности (административной, уголовной и дисциплинарной) за незаконное применение мер административно-правового пресечения.

8. Высокая степень опасности причинения сотрудниками органов внутренних дел вреда при применении физической силы, специальных средств или оружия, использование ими административного усмотрения при выборе соответствующей меры пресечения обуславливает повышенные требования к правовому регулированию этих мер. При решении вопроса о превышении сотрудниками органов внутренних дел пределов полномочий необходимо учитывать не только общие требования уголовного закона (ст.ст. 38, 39, 114, 286, 293 УК РФ), но и требования нормативных правовых актов органов внутренних дел, регулирующих порядок применения физической силы, специальных средств или оружия.

9. В целях совершенствования правового регулирования и организации применения органами внутренних дел мер административного пресечения предлагается:

– включить в ст. 13 «Права полиции» Федерального закона «О полиции» перечень полномочий сотрудников полиции по применению мер административного пресечения;

– в ч. 1 ст. 27.1 КоАП РФ понятие «пресечение административных правонарушений» заменить на понятие «прекращение совершаемых административных правонарушений». Использование термина, обозначающего один вид мер административного принуждения, для характеристики целей применения другого вида мер административного принуждения препятствует четкому разграничению понятий административно-процессуального обеспечения и административно-правового пресечения, что негативно отражается на

развитии правового регулирования административного принуждения в целом;

– ст. 2 Федерального закона «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» дополнить следующей правовой нормой: «Войска национальной гвардии обязаны оказывать содействие органам полиции в пресечении выявляемых указанными органами правонарушений». Это позволит улучшить координацию и повысить эффективность применения мер административно-правового пресечения сотрудниками МВД России и Росгвардии;

– разработать и принять приказ МВД России «Об утверждении Наставления о порядке применения сотрудниками полиции МВД России физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия».

Теоретическая значимость настоящего исследования заключается в том, что:

– доказаны положения, вносящие вклад в расширение научных представлений о сущности, содержании и порядке применения органами внутренних дел мер административного пресечения;

– изложены концептуальные положения, касающиеся взаимосвязи между мерами административного пресечения и задачами и функциями полиции;

– представлена институционально-функциональная характеристика мер административного пресечения, раскрыта его взаимосвязь с другими видами административного принуждения, применяемыми органами внутренних дел;

– обосновано наличие дискреционных полномочий при применении мер административного пресечения органами внутренних дел.

Практическая значимость проведенного исследования заключается в том, что его результаты могут быть использованы для проведения дальнейших научных исследований проблем совершенствования правового регулирования организации и деятельности органов внутренних дел, оснований и порядка применения ими мер административного пресечения; в нормотвор-

ческой деятельности с целью уточнения и конкретизации полномочий органов внутренних дел, включая оптимизацию их дискреционных полномочий; в правоприменительной деятельности органов внутренних дел и их полицейских подразделений; в процессе преподавания в образовательных учреждениях высшего образования юридического профиля учебного курса «Административное право», а в образовательных учреждениях системы МВД России – учебного курса «Административная деятельность органов внутренних дел»; в процессе преподавания на курсах повышения квалификации практических работников, непосредственно применяющих в своей деятельности меры административного пресечения.

Степень достоверности результатов исследования. Работа построена на апробированной методологии познания и достоверных научных фактах, опирающихся на достижения юридической науки. Достоверность выдвигаемых выводов, предложений и рекомендаций подтверждается:

- анализом широкого круга научных источников в области теории права, административного, административно-процессуального права;
- использованием как общенаучных методов исследования (логического анализа и синтеза, индукции и дедукции, абстрагирования, восхождения от абстрактного к конкретному, системного), так и частных методов общественных наук (социологический и статистический), а также специальных методов юридических исследований, в первую очередь, формально-юридического и сравнительно-правового;
- анализом и обобщением официальных статистических данных по Российской Федерации за 2014-2017 годы;
- анализом и обобщением 150 материалов служебных проверок, проводившихся в 2014-2017 гг. в территориальных органах МВД России, дислоцирующихся в Москве и Московской области, по фактам применения сотрудниками полиции физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия;
- анкетным опросом 312 сотрудников полиции.

Апробация результатов исследования. Основные теоретические положения, выводы и практические рекомендации, сформулированные в результате проведенного исследования обсуждены на кафедре административного права и процесса Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА); отражены в 9 научных публикациях автора, 4 из которых – в журналах, рекомендованных ВАК при Минобрнауки России.

Результаты докладывались на научно-практических конференциях, в частности: ежегодной всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения), посвященной 70-летию докт. юрид. наук, проф., заслуженного деятеля науки РФ, заслуженного юриста РФ Аврутина Ю.Е., (24 марта 2017 г. г. Санкт-Петербург); всероссийской научно-практической конференции (Рязань, 20 апреля 2017 г.); всероссийской научно-практической конференции (г. Москва, РАНХиГС, 29 сентября 2017 г.); 3 Международном пенитенциарном форуме (г. Рязань, 21-23 ноября 2017 г.); всероссийской научно-практической конференции (14-15 октября 2017 г. Краснодар); ежегодной всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения) (23 марта 2018 г. Санкт-Петербургский университет МВД России).

Основные положения, выносимые на защиту, выводы и предложения диссертационного исследования внедрены и используются в практической деятельности ГУ МВД России по Московской области.

Структура и содержание диссертации обусловлены ее целью и задачами. Работа включает в себя введение, две главы, состоящие из шести параграфов, заключение, список использованных источников и приложения.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении дается общая характеристика работы: обосновывается актуальность темы, определяются объект, предмет, цель и задачи диссертационного исследования, характеризуется научная новизна работы, формулируются положения, выносимые на защиту, обосновывается теоретическое и практическое значение результатов исследования.

В первой главе «Теоретико-правовые основы применения органами внутренних дел мер административно-правового пресечения» раскрываются понятие и основные характеристики мер административно-правового пресечения, подчеркивается правовая природа этих мер, рассматриваются субъекты, уполномоченные применять меры административно-правового пресечения, а также анализируется понятие полицейского усмотрения в контексте применения органами внутренних дел мер административно-правового пресечения.

В первом параграфе анализируется правовая природа мер административно-правового пресечения.

Автор к признакам административного пресечения относит не только властное воздействие субъектов, применяющих меры административного пресечения, но и их правовую природу. Признак властности означает то, что мерам административного пресечения присущи такие ключевые свойства, как целенаправленность, организующий характер, существование прямых и обратных связей между субъектом и объектом. Что касается правовой природы административного принуждения, то их применение вне рамок, предусмотренных законом целей, противоправно по своей сути.

Сущностным признаком мер административного пресечения является то, что они являются разновидностью мер административного принуждения. Это означает, что меры административного пресечения не просто побуждают, а заставляют гражданина вопреки его внутренним убеждениям изменить свое поведение в нужную для общества сторону. Воля объекта пресечения подавляется.

В параграфе анализируется взаимосвязь мер административного пресечения с другими мерами административного принуждения. Автор делает вывод, что институт пресечения появился благодаря развитию научных представлений о правовом принуждении. Одним из первых обратил внимание на неоднородность мер непосредственного принуждения М.И. Еропкин, который выделил среди некарательных средств принуждения меры пресечения и меры предупреждения.

Эволюцию нормативно-правового регулирования административного пресечения отразили нормы КоАП РСФСР и КоАП РФ, регулирующие их применение. Тем не менее развитие и совершенствование этих норм отставало и продолжает отставать от эволюции теоретических представлений о сущности и различиях двух видов мер административного принуждения – мерах административного пресечения и мерах процессуального обеспечения.

Это подтверждается тем, что применение мер административного пресечения регулируется множеством нормативных правовых актов, среди которых – федеральные законы, определяющие статус отдельных правоохранительных и контрольно-надзорных органов, отраслевые законы. При этом нормы о применении мер административного пресечения в указанных актах не обособлены, бессистемны. Формулировка целей применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, закрепленная в статье 27.1 КоАП РФ, способствует отмеченной нами бессистемности и фрагментарности. Это создает терминологическую путаницу.

Автор предлагает в КоАП РФ выделить главную цель мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, которая заключается в обеспечении своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении. Другие цели, среди которых выделяется прекращение совершаемых правонарушений, можно закрепить в законе в качестве сопутствующих, или второстепенных. Для мер административного пресечения главная цель заключается в прекращении совершаемых правонарушений. Создание условий, обеспечивающих привлечение правонарушите-

ля к ответственности, следует рассматривать как второстепенную цель применения мер административного пресечения.

В параграфе анализируются меры принуждения, применяемые органами внутренних дел, исследуются классификации, предложенные современными учеными (Д.С. Дубровский, М.Е. Еропкин, А.П. Коренев, А.В. Мингес, Л.Л. Попов и др.). На основе этого делается вывод, что меры административного пресечения, применяемые сотрудниками органов внутренних дел, рационально осуществлять как по целям, так и по характеру связанных с ними правоограничений.

В качестве основания классификации мер административного пресечения, применяемых сотрудниками органов внутренних дел, следует рассматривать также их взаимосвязь с контрольно-надзорными функциями, осуществляемыми указанными органами.

В частности, представляется рациональным выделять следующие виды мер по указанному критерию:

1) меры, связанные с осуществлением контрольно-надзорных функций в области обеспечения безопасности дорожного движения (задержание транспортных средств; отстранение водителей от управления транспортными средствами; запрещение эксплуатации автотранспортных средств; осмотр транспортных средств и грузов; временное ограничение или запрещение дорожного движения; требование от государственных и муниципальных органов, общественных объединений и организаций проведения мероприятий, предусмотренных законодательством о безопасности дорожного движения; ограничение или запрещение проведения на дорогах ремонтно-строительных и других работ, осуществляемых с нарушением требований нормативных правовых актов в области обеспечения безопасности дорожного движения);

2) меры, связанные с осуществлением контрольно-надзорных функций в области обеспечения правопорядка в общественных местах (обращение к

группам граждан в общественных местах с требованием разойтись или перейти в другое место);

3) меры пресечения преступлений и административных правонарушений (требование от граждан и должностных лиц прекращения противоправных действий; доставление; задержание; личный досмотр граждан, досмотр находящихся при них вещей, а также досмотр их транспортных средств; изъятие запрещенных предметов, средств и веществ; применение физической силы, специальных средств и оружия).

Второй параграф посвящен изучению субъектов, уполномоченных применять меры административно-правового пресечения и объектов, на которые оно направлено.

Утверждается, что ни в одном законодательном акте не получил закрепления перечень субъектов, наделенных правом применения административного пресечения. Между тем четкое законодательное определение указанных субъектов играет существенную роль в защите прав граждан, в отношении которых применяются меры административного пресечения.

К субъектам административного пресечения относятся государственные органы и их должностные лица, наделенные полномочиями по применению мер административного пресечения. В силу правовой природы административного пресечения его субъекты – это контрольно-надзорные органы. Полномочия по применению мер пресечения – важный инструмент в функционале указанных органов, позволяющий при выявлении противоправных действий в процессе осуществления контроля незамедлительно принять меры по прекращению их совершения.

Анализируя проект федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», автор делает вывод, что меры административного пресечения необходимо исследовать во взаимосвязи с контролем и надзором и на основе установления их роли в процессе государственного управления.

Контроль, выступая функцией управления, направлен на выявление отклонений и нарушений в деятельности управляемого объекта. В случае выявления таких отклонений должно осуществляться пресечение отклоняющегося поведения субъекта. В целях оперативного реагирования на выявленные отклонения полномочиями по их пресечению наделяются те же субъекты, которые выполняют контрольные функции и выявляют указанные отклонения. Следовательно нормы о применении мер пресечения должны быть включены в правовые нормы о контрольно-надзорной деятельности.

На наш взгляд, логика в наделении контрольных органов полномочиями по применению мер административного пресечения вполне объяснима, поскольку отражается на правовом регулировании государственного контроля и мер административного пресечения.

Исходя из этого вывода автор считает необходимым значительно усилить координацию работы контрольно-надзорных органов. В настоящее время функцию координации выполняют Минэкономразвития России (в части повышения эффективности осуществления контроля) и Генеральная прокуратура Российской Федерации (в части обеспечения законности при осуществлении полномочий контрольно-надзорными органами). Представляется важным повышение уровня координации контрольно-надзорной деятельности, что должно найти отражение в ее правовой основе. Кроме того, идея сосредоточения функций координации и правового регулирования деятельности контрольно-надзорных органов в одном ведомстве представляется весьма рациональной.

Органы внутренних дел применяют меры административного пресечения в большей степени нежели иные органы исполнительной власти. Отдельные ученые (Д.С. Канищев, М.Н. Марченко, В.А. Тюрин и др.) относят эти меры к группе контрольно-надзорных органов. Специфика мер административного пресечения, применяемого органами внутренних дел, обусловлена природой выполняемых ими функций, в числе которых особое место занимает полицейская деятельность.

Некоторые ученые (О.И. Бекетов, В.Н. Опарин, Ю.П. Соловей) полагают, что применение мер непосредственного пресечения (полицейской силы) является прерогативой только правоохранительных органов. Для иных органов полномочия по применению указанных мер не свойственны.

В третьем параграфе рассматриваются пределы полицейского усмотрения при применении мер административно-правового пресечения.

Автор отмечает, что проблема полицейского усмотрения непосредственно связана как с недостатками правового регулирования (пробельностью, фрагментарностью, разрозненностью правовых норм о мерах административного пресечения), так и с тем, что усмотрение исследовалось только как объективно обусловленное явление, необходимое в силу природы осуществляемых органами государственной власти функций (Ю.А. Тихомиров).

Очевидно, что сложно предусмотреть в нормативных правовых актах все случаи совершения действий, которые должны быть пресечены. Именно это обуславливает применение административного усмотрения.

Рассматриваемая проблема является отражением диалектической взаимосвязи двух свойств права – его нормативности и конкретности. С одной стороны, нормативность права диктует необходимость использования обобщений при конструировании правовых норм. Применительно к мерам административного пресечения обобщение используется, прежде всего, при формулировании оснований его применения. С другой стороны – конкретность как черта правовых норм позволяет придать им необходимую степень определенности ради эффективного достижения целей правового регулирования.

Для конкретизации оснований применения мер административного пресечения чаще всего используются понятия «цель» и «угроза», что позволяет установить взаимосвязь между указанными основаниями и негативными последствиями пресекаемых противоправных действий. И здесь перед нормоустановителем возникает еще одна сложность, заключающаяся в оценочном характере указанных понятий цели и угрозы. Оценочный характер дан-

ных понятий значительно повышает роль субъективного фактора при правоприменении и, соответственно, увеличивает риски злоупотреблений.

Анализируя проблемы усмотрения при применении мер административного пресечения органами внутренних дел автор делает вывод, что его нельзя полностью исключить. Более того, такое усмотрение является необходимым для эффективного решения указанными органами возложенных на них задач, в особенности в условиях крайне сжатого времени.

В параграфе исследуется еще одна проблема усмотрения – выбор сотрудниками органов внутренних дел одного из предусмотренных законом возможных вариантов поведения. Указанное усмотрение в большинстве своем сводится к выбору конкретной меры пресечения, адекватной складывающейся обстановке и личности правонарушителя.

Здесь важно отметить различия между мерами пресечения и критериями указанного выбора. Несоразмерность, непропорциональность применяемых сотрудниками органов внутренних дел мер пресечения зачастую подвергается справедливой критике. Особую чувствительность эта проблема приобретает в связи с тем, что меры пресечения применяются к лицам, виновность которых в совершении правонарушения еще не доказана. Требуется установить в законе четкие критерии применения тех или иных мер пресечения.

Во второй главе «Правовое регулирование и практика применения органами внутренних дел мер административно-правового пресечения» рассматриваются особенности правового регулирования и применения отдельных, наиболее жестких мер административно-правового пресечения – задержания, физической силы и оружия.

Во первом параграфе рассматриваются правовые основы и практика применения органами внутренних дел мер административного пресечения.

Автор утверждает, что в настоящее время очевидна необходимость законодательного обособления и систематизации норм, регулирующих применение мер административного пресечения. В России на сегодня отсутствует законодательный акт, который бы на системной основе создал правовую базу

применения мер административного пресечения. Между тем, среди ученых высказываются различные предложения по разработке указанного акта уже достаточно давно.

В диссертации определены оптимальные направления совершенствования мер административного пресечения. Первая группа предложений связана с правовым регулированием мер административного пресечения в рамках единого законодательного акта, посвященного административному принуждению.

Некоторые ученые (П.И. Кононов, С.А. Старостин) считают необходимым дополнить КоАП РФ разделом, касающимся принуждения, другие (А.И. Каплунов, А.М. Лесин, Ю.П. Соловей) – принять отдельный законодательный акт об административном принуждении. Автор придерживается мнения, что нерационально увязывать нормы о применении мер административного пресечения с законодательством об административной ответственности, которое в интересах правоприменения, должно быть обособлено и иметь узкий предмет.

Предложения второй группы заключаются в принятии специального федерального закона об административном пресечении. Они сводятся к предложениям принять федеральный закон «О мерах административного пресечения», используя институциональный критерий при кодификации норм об административном принуждении (В.А. Тюрин).

Предложения, относящиеся к третьей группе, состоят в урегулировании федеральными законами отдельных видов мер административного пресечения. Смысл их в том, что необходимо урегулировать отдельными законами различные меры административного пресечения, в первую очередь физической силы, специальных средств и оружия (Д.С. Дубровский, В.Л. Зеленько, П.И. Кононов, В.Н. Опарин). Ю.П. Соловей предлагает кодифицировать отечественное полицейское право, приняв Полицейский Кодекс Российской Федерации.

Автор делает вывод о необходимости найти такой способ совершенствования законодательного закрепления норм об административном пресечении, который бы вносил в нормативные правовые акты системность, облегчил понимание правоприменителем смысла указанных норм и за счет этого повысил их эффективность. В рамках функционального подхода предлагается систематизацию правовых норм применения отдельных мер административного пресечения осуществить путем включения соответствующего раздела в проект федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

Что касается полиции, рациональным является обособление норм, закрепляющих полномочия сотрудников полиции по применению мер административного пресечения, в отдельной части ст. 13 закона о полиции. Либо следует в отдельной части указанной статьи закрепить норму: «Права полиции, предусмотренные пунктами 1, 7, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 20, 21, 23, 24, являются мерами административного пресечения и применяются в соответствии с федеральным законодательством». Использование в данном случае отсылочной нормы позволит привести в соответствие норм закона о полиции и норм законодательства о мерах административного пресечения.

Во втором параграфе рассмотрены особенности правового регулирования и применения органами внутренних дел административного задержания».

Задержание, являясь одной из самых распространенных мер административного пресечения, получило достаточно широкое освещение в научной литературе. Исследователи единодушно сходятся в понимании сущности задержания, заключающейся в кратковременном ограничении свободы личности.

Сущность задержания обуславливает его большой пресекательный потенциал. Ограничение человека в свободе передвижения, его изоляция от других людей способствуют прекращению его противоправной деятельности и снижают опасность причинения вреда окружающим. Указанное обстоя-

тельство отчасти объясняет широкое распространение рассматриваемой меры административного пресечения.

В параграфе анализируются и разграничиваются понятия «административное задержание» и «задержание в административном порядке». Под административным задержанием понимается мера административного пресечения, применяющаяся исключительно в соответствии с КоАП РФ в рамках производства по делу об административном правонарушении. Задержание в административном порядке охватывает все другие случаи применения меры пресечения, заключающейся в кратковременном ограничении свободы личности, выходящие за рамки производства по делу об административном правонарушении. То есть указанные меры могут быть не связаны с административными правонарушениями.

Задержание в административном порядке зачастую осуществляется в целях последующей передачи нарушителей правоохранительным органам. В связи с этим особого внимания заслуживают вопросы взаимодействия субъектов, наделенных правом осуществлять задержание, с органами внутренних дел.

Распространенность задержания в административном порядке сопряжена с его чувствительностью для прав и свобод граждан. Применение таких мер в целях пресечения противоправного поведения и обеспечения личной и общественной безопасности зачастую осуществляется к невиновным лицам, что усиливает значение указанных мер в части необходимости обеспечения соблюдения прав граждан при их применении.

В итоге, из-за отсутствия необходимой процедурной регламентации уполномоченные субъекты, осуществляя задержание в административном порядке, применяют аналогию закона, что является не допустимым. Ввиду крайне слабого правового регулирования этих видов задержания закономерно возникают предположения о том, что в таком случае КоАП РФ подлежит применению в качестве исключения.

В связи с проблемой недостаточного правового регулирования задержания в административном порядке заслуживает внимания новелла закона о полиции, в статье 14 которого закреплены соответствующие правовые нормы. В ч. 2 указанной статьи содержится исчерпывающий перечень категорий граждан, которых могут задерживать сотрудники полиции, основания, по которым может производиться задержание указанных граждан, обязанности полиции при осуществлении задержания, права задержанных, требования к условиям их содержания, а также требования к протоколу задержания.

Следует отметить, что указанная новелла закона о полиции является первой попыткой достаточно подробно регламентировать в отечественном законодательстве вопросы, связанные с задержанием в административном порядке.

В третьем параграфе анализируются правовое регулирование и практика применения полицией и иными органами физической силы, специальных средств и оружия.

Актуальность исследования этих мер пресечения обусловлена значительными рисками причинения вреда жизни и здоровью граждан, в связи с чем вопросы применения сотрудниками полиции физической силы, специальных средств и оружия постоянно находятся в зоне повышенного внимания общественности, действия полиции в рамках их применения зачастую подвергаются серьезной критике, являются предметом жалоб в органы прокуратуры и суды.

Специальный характер указанных мер состоит в том, что они используются тогда, когда иные возможные способы прекращения особо опасных противоправных действий исчерпаны и нет других средств обеспечить охрану правопорядка и безопасности граждан. Исключительный характер этих мер является основным критерием их отграничения от иных мер.

В параграфе анализируется взаимосвязь норм уголовного и административного законодательства при применении сотрудниками органов внутренних дел физической силы, специальных средств или огнестрельного ору-

жия и доказывається, что нормы административного законодательства являются при этом приоритетными.

Доказывается, что высокая ответственность и значимость применения физической силы, специальных средств и оружия, с точки зрения обеспечения соблюдения прав граждан, диктует необходимость предельной четкости и ясности формулировок норм, закрепляющих основания и порядок их применения. Предлагается точно и исчерпывающе перечислить эти меры в законах, посвященных статусу правоохранительных органов – полиции, Росгвардии, уголовно-исполнительной системы и др.

Что касается порядка применения этих мер сотрудниками полиции МВД России, то в параграфе сделан вывод о его недостаточной регламентации в Федеральном законе «О полиции» (глава 5 «Применение физической силы, специальных средств и оружия»). В связи с этим предложено разработать и издать приказ МВД России «Об утверждении Наставления о порядке применения сотрудниками полиции МВД России физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия». Примерная структура данного приказа приведена в приложении № 4 диссертации.

В параграфе анализируются меры административно-правового пресечения, применяемые Росгвардией, предлагаются соответствующие изменения в Федеральный закон «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» изменения. Эти предложения позволят значительно улучшить взаимодействие полиции и Росгвардии при применении указанных мер, исключить дублирование функций этих органов, сконцентрировать ресурсы полиции на решении первоочередных ее задач по противодействию преступности и защите жизни и здоровья, прав и свобод граждан

В заключении содержатся обобщение основных теоретических положений и выводов диссертации и излагаются практические положения, сформулированные в ходе проведенного исследования.

Основные научные результаты и положения диссертации опубликованы в следующих работах автора:

Научные работы, опубликованные в ведущих рецензируемых журналах, указанных в перечне Высшей аттестационной комиссии при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации:

1. *Васюхно И.О.* Сущность мер административного пресечения как формы государственного принуждения // Административное право и процесс. – 2017. - № 9. С. 53-56.

2. *Васюхно И.О.* К вопросу об определении назначения административного принуждения // Человек: преступление и наказание. – Рязань. – 2017. - Т. 25. № 4. С. 624-627.

3. *Васюхно И.О.* Совершенствование законодательного регулирования применения органами внутренних дел мер административного пресечения // Вестник Университета МГЮА. Выпуск «Административная реформа в Российской Федерации». 2018. № 1 (41). С. 174-181.

4. *Васюхно И.О.* О соотношении административного пресечения и государственного контроля и надзора. // Административное право и процесс. – 2018. № 8. С. 57-61.

Научные статьи, тезисы докладов и выступлений на научных конференциях и семинарах:

5. *Васюхно И.О.* Взаимосвязь административного пресечения с административным принуждением. В сб. Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сборник статей по материалам ежегодной всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения), посвященной 70-летию докт. юрид. наук, проф., заслуженного деятеля науки РФ, заслуженного юриста РФ Аврутина Ю.Е., 24 марта 2017 г.: в 3-х частях / под ред. д.ю.н. Ю.Е. Аврутина, д.ю.н. А.И. Каплунова. СПб: Изд-во СПб ун-та МВД России. 2017, Ч. 2. С. 222-232.

6. *Васюхно И.О.* Правовая природа административного пресечения. // Административная деятельность правоохранительных органов Российской Федерации и зарубежных стран: сб. Материалов всеросс. научн.-практич.

конф. (Рязань, 20 апреля 2017 г.) / под общ. ред. Л.В. Павловой. – Рязань: Академия ФСИН России, 2017. С. 83-91.

7. *Васюхно И.О.* О разграничении мер пресечения и процессуального обеспечения. Российское правоведение. Трибуна молодого ученого: сб. статей. Вып. 17 / отв. ред. В.А. Уткин. Томск: изд-во Том. ун-та. 2017. С. 6-8.

8. *Васюхно И.О.* Проблемы применения полицией некоторых видов административно-правового пресечения. В сб. «Современные концепции административного права и процесса: теория и практика: материалы Всероссийской научно-практической конференции», г. Москва, РАНХиГС, 29 сентября 2017 г.) // отв. ред. д-р юрид. наук, проф. О.В. Гречкина. – Челябинск: Цицеро, 2017. С. 312- 320.

9. *Васюхно И.О.* Правовые проблемы применения административного задержания осужденных. III Международный пенитенциарный форум «Преступление, наказание, исправление» (к 20-летию вступления в силу Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации) : сб. тез. выступ. и докл. участников (г. Рязань, 21–23 нояб. 2017 г.): в 8 т. – Рязань: Академия ФСИН России, том 3. С. 127-134. 2017.