Мельников Валерий Анатольевич. Административно-правовое ограничение прав граждан и механизм его реализации органами внутренних дел : диссертация ... доктора юридических наук: 12.00.14 / Мельников Валерий Анатольевич;[Место защиты: Краснодарский университет МВД России].- Краснодар, 2016.- 484 с.

|  |
| --- |
|  |
| |  |  |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | --- | --- | | |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | | |  | | --- | | Введение  **ГЛАВА 1. Ограничение прав граждан в теории административного права 19**  1.1. Понятие административно-правового ограничения прав граждан. Его пределы и виды  1. 2. Права граждан как объект их административно-правового ограничения 41  1. 3. Понятие и элементы механизма реализации административно-правового ограничения прав граждан 52  **ГЛАВА 2. Содержание механизма реализации административно-правового ограничения прав граждан 75**  2.1. Субъекты административно-правового ограничения прав граждан  2.2. Способы административно-правового ограничения прав граждан: видовая характеристика 99  2.3. Средства и формы административно-правового ограничения прав граждан 125  **ГЛАВА 3. Нормативный способ административно-правового ограничения прав граждан 138**  3.1. Нормативное ограничение общего административно правового статуса граждан –  3.2. Нормативное ограничение специального административно правового статуса групп граждан 157  3.3. Нормативно-правовое ограничение прав граждан в условиях специальных экстраординарных административно-правовых режимов 171  **Глава 4. Правоприменительный способ административно-правового ограничения прав 189**  4.1. Понятие и основные черты административного принуждения  4.2. Классификация мер административного принуждения 219  4.3. Общая характеристика индивидуального правового акта управления как средства административно-правового ограничения прав граждан. Его виды и формы 262  **ГЛАВА 5. Механизм реализации административно-правового ограничения прав граждан в россий-ской федерации органами внутренних дел 286**  5.1. Средства административно-правового ограничения прав граждан в деятельности органов внутренних дел  5.2. Применение органами внутренних дел мер непосредственного физического воздействия 297  5.3. Применение органами внутренних дел принудительных мер административно-процессуального обеспечения 314  5.4. Деятельность органов внутренних дел по реализации законодательства РФ об административной ответственности 331  Заключение 361  Список литературы   * [Понятие и элементы механизма реализации административно-правового ограничения прав граждан](http://www.dslib.net/admin-pravo/administrativno-pravovoe-ogranichenie-prav-grazhdan-i-mehanizm-ego-realizacii.html#7354851) * [Способы административно-правового ограничения прав граждан: видовая характеристика](http://www.dslib.net/admin-pravo/administrativno-pravovoe-ogranichenie-prav-grazhdan-i-mehanizm-ego-realizacii.html#7354852) * [Нормативное ограничение специального административно правового статуса групп граждан](http://www.dslib.net/admin-pravo/administrativno-pravovoe-ogranichenie-prav-grazhdan-i-mehanizm-ego-realizacii.html#7354853) * [Общая характеристика индивидуального правового акта управления как средства административно-правового ограничения прав граждан. Его виды и формы](http://www.dslib.net/admin-pravo/administrativno-pravovoe-ogranichenie-prav-grazhdan-i-mehanizm-ego-realizacii.html#7354854)   **Введение к работе**  **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 гаран-тированности 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 правоприменените-лей, 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 обусловливается 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 обусловливается 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, B.C. Нерсесянц, Д.А. Керимов, А.И. Ковлев, С.А. Комаров, В.В. Лазарев, О.Э. Лейст, А.В. Малько, Г.В. Мальцев, Н.И. Ма-тузов, 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. Вит-рук, Л.Д. Воеводин, Н.Л. Гранат, Ю.А. Дмитриев, В.М. Горшенев, Л.А. Грирорян, Г.В. Игнатенко, В.А. Карташкин, С.Н. Кожевников, В.М. Корельский, Л.О. Красавчиков, В.И. Леушин, Е.А. Лукашева, Н.С. Малеин, М.Н. Малеина, 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. Старилов, 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. Агеен-кова, B.Д. Ардашкина, Д.Н. Бахрах, A.A. 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, B.Л. Зеленько, Г.И. Калмыков, А.И. Каплунов, А.Н. Коркин, В.Р. Кисин, А.П. Клюшниченко, Т.И. Козырева, А.Н. Кокарев, П.И. Кононов, А.П. Коренев, М.Я. Масленников, И.М. Машаров, A.B. Мингес, B.C. 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 обусловливает 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, обусловливает 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, лишающего 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).   1. 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. 2. Юридическая конструкция способов реализации административно-правового ограничения прав граждан на основе совокупности двух взаимообусловленных его уровней: правоустанови-тельного (статусного) и правоприменительного (принудительного).   Правоустановительный способ реализации административно-правового ограничения прав граждан выражается в нормот-ворческой 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 обя-зываниями) 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, лишающего 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 огра ничение возможно лишь посредством норм административного права, определяющих содержание одного из элементов этого ста туса 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 праводееспособности (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 экстраординар ных специальных административно-правовых режимов в Россий ской 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 правоограниче-ний в виде издания индивидуального правового акта управления (акта-документа или акта-действия).   1. 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 право-ограничений 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. 2. 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 принижает 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 названых, в качестве самостоятельной четвертой формы выступает непосредственное физическое воздействие (применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия).  10. Авторская конструкция системы средств административ но-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 рекоменда ции по совершенствованию нормативного регулирования админи стративно-правового ограничения прав граждан в Российской Феде рации 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 правонарушения 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 внедрений его результатов, полученных автором, в деятельность Волгоградской областной Думы, ГУ МВД  России по Волгоградской области, УТ МВД России по СевероКавказскому 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». Понятие и элементы механизма реализации административно-правового ограничения прав граждан 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, лишающего 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 частич 12 но (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 обязываниями) 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. Способы административно-правового ограничения прав граждан: видовая характеристика Правоустановительному способу административно-правового ограничения прав граждан наиболее соответствуют правовые средства-установления. Правоприменительный способ административно-правового ограничения прав граждан заключается в использовании уполномоченными на то субъектами средств-действий.  Правоустановительный способ административно-правового ограничения прав граждан нами определен как нормотворческая деятельность специально уполномоченных государством субъектов, направленная 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.  Каждая из трех приведенных разновидностей правоустановительного способа административно-правового ограничения прав граждан нами будет исследована отдельно.  При анализе средств-установлений ограничения прав граждан не вызывает сомнений принадлежность к ним выраженных в нормах права запретов и обязываний. Путем использования запретов и обязываний можно определить пределы (границы) реализации гражданином своих прав в сфере государственного управления в целях обеспечения надлежащего баланса интересов гражданина и общества. Более сложным является вопрос об отнесении дозволения к правовым средствам административно-правового ограничения прав граждан.  На первый взгляд, дозволение к правовым средствам административно-правового ограничения прав граждан отнесено быть не может. Однако следует согласиться с С. С. Алексеевым в том, что дозволения как юридические явления «вообще немыслимы вне комплекса своеобразных юридических средств, связанных с установлением статуса субъектов, механизмов признания юридического значения действий, совершаемых в порядке дозволения, т. е. опять-таки с особыми модификациями юридических запретов, позитивных обязываний и прежде всего конституированием субъективных прав (в том числе прав на собственные действия, прав требований, притязаний)»1. Действительно, для определения рамок, границ правового статуса субъекта лишь запретов на реализацию того или иного права (совершения тех или иных деяний) и предписаний, возлагающих на субъектов юридические обязанности (обременения), явно недостаточно. Здесь очевидна и не меньшая необходимость дозволения как правового средства.  Таким образом, 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 обязываниями) и дозволениями, при помощи которых государством устанавливаются пределы (границы) реализации гражданином своих прав в форме определения его административно-правового статуса в целях обеспечения надлежащего баланса интересов гражданина и общества.  Содержание правоприменительного уровня административно-правового ограничения прав граждан составляют правомерные изъятия из правомочий, входящих в объем административно-правового статуса граждан, путем издания уполномоченным на то должностным лицом (органом) индивидуального правового акта управления, лишающего гражданина какого-либо его субъективного права вообще или частично (по 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 гражда- нину мер административного принуждения физического характера.  Суть правовых средств-деяний как прежде всего актов реализации прав и обязанностей субъектов права определяет и их понятие. Нами ранее уже было обосновано положение о том, что реализация правоприменительного уровня административно-правового ограничения прав граждан возможна лишь путем издания уполномоченным на то должностным лицом (органом) индивидуального правового акта управления. Такие правовые акты управления могут иметь как форму акта-документа, так и форму акта-действия. Акт-действие, очевидно, относится к правовым средствам-деяниям. Определяющим в отнесении актов-документов к правовым средствам-деяниям будет являться именно их индивидуальный (а не правоустановительный, нормативно-правовой) характер. Соответственно, все индивидуальные правовые акты управления (акты-документы и акты-действия) следует относить к правовым средствам-деяниям.  Для правильного определения правовых средств-деяний как формы реализации административно-правового механизма ограничения прав граждан в нем должны быть отражены характер, виды и цель названных правовых средств.  Таким образом, 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, лишающего гражданина какого-либо субъективного права вообще или частично (по 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 в целях обеспечения надлежащего баланса интересов гражданина и общества. Нормативное ограничение специального административно правового статуса групп граждан В результате обобщения рассмотренных признаков государственного принуждения в целом и административного принуждения как его разновидности получается следующая логическая конструкция его определения: 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.  Основной упор в приведенной «связке» из шести признаков государственного принуждения следует сделать на то, что государственное принуждение всегда заключается в причинении правоограничений путем применения нормативно обоснованной меры. В иных случаях ошибки и неточности в определениях неизбежны.  Так, определяя принудительные меры административного принуждения, А. И. Каплунов под ними понимает «установленные законом способы, приемы и действия, направленные на выявление и устранение правонарушений, недопущение их отрицательных, вредных последствий либо позволяющие исключить возможность совершения отдельных правонарушений в дальнейшем, предотвратить наступление обстоятельств, угрожающих безопасности личности и общественной безопасности»1.  В данном определении использована характеристика мер административного принуждения как нормативно обоснованных: «установленные законом способы, приемы и действия…». Однако правоограничительный характер мер в определении не указан. Это обстоятельство обусловило то, что под данное определение подпадают и закрепленные нормами административного права способы и средства, относящиеся к методу убеждения и применяющиеся с указанными в определении целями. В частности, под приведенное автором определение подпадает и общий административный надзор, заключающийся лишь в наблюдении за исполнением действующих в сфере управления разнообразных общеобязательных правил, закрепленных в нормах права, в том числе в целях выявления правонарушений.  Аналогичный недостаток имеет и определение, данное М. И. Жумагуло-вым. По его мнению, административно-правовое принуждение – это «вид правового государственного принуждения, заключающийся в применении в судебном либо во внесудебном предусмотренном законом порядке уполномоченными должностными лицами государственных органов (иными уполномоченными законом лицами) закрепленных нормами административного права мер психического либо физического воздействия в отношении граждан и организаций в целях обеспечения реализации функций государственного управления»2. Ввиду отсутствия в определении правоограничительной сущности принуждения под него также подпадает и награждение ценным подарком. Некоторые авторы пошли еще дальше, не включая в определение административно-принудительных мер ни признак их нормативной обоснованности (отличающий их от неправовых мер или даже противоправных мер), ни правоограничительный их характер. Так, А. Н. Кокарев, считая меры административного предупреждения одной из групп мер административно-правового принуждения, определяет их как «совокупность способов и средств, применяющихся в целях предупреждения правонарушений, противоправных деяний, недопущения их отрицательных последствий, а также предотвращения наступления обстоятельств, угрожающих безопасности личности или нормальной деятельности государственных органов, предприятий, учреждений и общественных объединений»1. Под такое определение подпадает не только профилактическая беседа участкового уполномоченного полиции с гражданином, но и обычная беседа одного гражданина с другим, направленная на предупреждение совершения этим гражданином правонарушений.  Следует признать, что часто такие ошибки при определении административного принуждения вызваны необоснованным смещением в сторону подробного закрепления в определении целей применения мер административного принуждения в целом или тех или иных групп мер административного принуждения в частности вместо точного определения основных его признаков.  В государственном управлении отличие метода принуждения от убеждения и четкое понимание характера этого принуждения имеют важное практическое значение. Правильное разграничение методов государственного управления позволит правоприменителю избежать множества нарушений законности, а субъектов права защитить от необоснованных правоограничений. Общая характеристика индивидуального правового акта управления как средства административно-правового ограничения прав граждан. Его виды и формы Анализ принятого Федерального закона «О полиции» (в части регламентации применения и использования оружия) приводит к следующим выводам.  Регламентируя применение одной (вместо двух как ранее) меры административного принуждения – применения оружия, выделяются два ее «подвида»: применение оружие на поражение человека и не на его поражение. Данное обстоятельство является ничем иным, как их различием по содержанию. Далее в законе (как нами уже указывалось) предлагаются две различные группы оснований для применения двух различных «подвидов» применения оружия. При регламентации порядка применения оружия (ч. 5 ст. 23 закона) в законе также выделяются некоторые особенности применения оружия, характерные лишь для одного из его «подвидов».  Возникает вопрос: что общего в двух «подвидах» одной меры принуждения, если их содержание и основания применения принципиально различны, а порядок применения хотя и не полностью, но тоже отличается?  Представляется абсурдным производство выстрела для остановки транспортного средства путем его повреждения считать в некоторых случаях применением оружия, а в других – использованием оружия только по признаку субъектов, которые произвели этот выстрел. Однако по действующему сегодня законодательству такое возможно (поскольку, как уже было отмечено, шесть из девяти приведенных нормативно-правовых актов разделяют применение и использование оружия как различные меры принуждения).  Предлагается все-таки вести речь о двух различных мерах административного принуждения – применении и использовании оружия.  Кроме того, нами отмечалось, что содержанием использования оружия как меры административного принуждения является производство выстрела не на поражение человека. Однако не любое такое производство выстрела можно отнести к мерам государственного принуждения. Так, производство выстрела во время тренировочных стрельб сотрудников правоохранительных органов относить к мерам государственного принуждения абсурдно. Мерой принуждения будет лишь нормативно закрепленное производство выстрела в целях причинения каких-либо правоограничений субъекту права.  Производство выстрела при использовании оружия в действующем законодательстве сегодня не выходит за границы трех оснований. Это: 1) для остановки транспортного средства путем его повреждения; 2) обезвреживания опасного животного; 3) производства выстрела, предупреждающего о намерении применить оружие, подачи сигналов тревоги или вызова помощи. Федеральный закон «О полиции» предлагает новеллу из дополнительного основания производства выстрела не на поражение человека: «для разрушения запирающих устройств, элементов и конструкций, препятствующих проникновению в жилые и иные помещения» (п. 3 ч. 3 ст. 23). Представляется необоснованным презюмировать, что пуля в случае использования оружия для разрушения запирающих устройств застрянет в запирающем устройстве, при этом его разрушив. Чаще всего пуля либо пробьет запирающее устройство насквозь, либо срикошетит. И в том, и в другом случае могут пострадать случайные лица. Именно поэтому производство таких выстрелов по их характеру всегда представляет повышенную общественную опасность.  Использование оружия в первых двух случаях (для остановки транспортного средства путем его повреждения и обезвреживания опасного животного) соответствуют всем признакам административного принуждения. Есть причиняемое провограничение (в первом случае – собственнику транспортного средства, во втором случае – владельцу животного). Указанные правоограничения причиняются путем применения нормативно обоснованной меры.  Производство выстрела для обезвреживания опасного животного, которое никому не принадлежит, на наш взгляд, не может являться мерой принуждения, поскольку ничьих прав не ограничивает. Данное действие является выполнением уполномоченным лицом своих обязанностей путем реализации нормативно закрепленных государственно-властных полномочий (в данном случае на производство выстрела для защиты себя или граждан).  При этом сотруднику органов внутренних дел необязательно до производства выстрела для обезвреживания опасного животного определять наличие или отсутствие у него хозяина. И в том, и в другом случае основания для производства выстрела у сотрудника органов внутренних дел имеются. При этом последующая квалификация действий сотрудника органов внутренних дел как правоограничительных или нет не противоречит принципу «субъективного вменения», поскольку умыслом сотрудника при производстве выстрела охватывались оба варианта (наличие или отсутствие хозяина у опасного животного).  Очевидно, что использование оружия по третьему основанию – для подачи сигналов тревоги или вызова помощи – по своему определению никогда не может причинить правоограничений кому-либо. Представляется в силу этого обстоятельства абсолютно обоснованной новелла Федерального закона «О полиции», в соответствии с которой производство выстрела в указанных случаях может осуществляться не только вверх, но и «в ином безопасном направлении» (п. 4 ч. 3 ст. 23). Такая формулировка обусловлена тем, что безопасность – это главное при производстве таких выстрелов, поскольку в указанных случаях возможность причинения кому-либо правоограничений не предусмотрена.  Производство выстрела, предупреждающего о намерении применить оружие, производится вверх также именно для того, чтобы не причинить кому-либо какого-либо вреда. Производство выстрела, предупреждающего о намерении применить оружие, во всех случаях, по нашему мнению, будет не применением самостоятельной меры принуждения, а действиями по соблюдению необходимых условий применения такой меры административного принуждения, как применение оружия на поражение человека. | |  | |  | | |  | | |  |
|  |  |