

В. А. Мельников

**СОДЕРЖАНИЕ МЕР АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ,
ПРИМЕНЯЕМЫХ СОТРУДНИКАМИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
В СООТВЕТСТВИИ С ФЕДЕРАЛЬНЫМ ЗАКОНОМ «О ПОЛИЦИИ»**

В статье исследуются проблемы правовой регламентации и определения содержания мер административного принуждения, применяемых сотрудниками органов внутренних дел в соответствии с Федеральным законом «О полиции». Автор обосновывает большую практическую значимость правильного нормативно-правового закрепления такого элемента меры административного принуждения, как ее содержание. Это обусловлено прежде всего тем, что нормативно закреплённое содержание меры административного принуждения определяет точный объем правоограничений, возможно причиняемых ее применением. В свою очередь, правильное понимание содержания меры административного принуждения правоприменителем позволит ему избежать многих нарушений законности на практике. На основе анализа ряда нормативных правовых актов, опроса действующих сотрудников органов внутренних дел автор дает определение содержания основных (самых распространенных) мер административного принуждения, применяемых ими в своей внешней административной деятельности, и обосновывает связанные с этим необходимые изменения и дополнения в Федеральный закон «О полиции».

Ключевые слова: органы внутренних дел, меры административного принуждения, меры специального пресечения.

V. A. Melnikov

**THE CONTENT OF ADMINISTRATIVE CONSTRAINT MEASURES USED
BY LAW ENFORCEMENT OFFICERS IN ACCORDANCE
WITH THE FEDERAL LAW «ON THE POLICE»**

The article dwells on issues of legal regulation and the definition of the content of administrative constraint measures used by law enforcement officers in accordance with the Federal Law «On the Police». The author grounds the high practical importance of correct legal fixation of the content of administrative constraint. Such fixation provides an accurate definition of the volume of the limitations of rights caused by the constraint. The rights understanding of the content of administrative constraint lets an officer avoid various violations of the law in his/her activity. Taking into account some legal acts and opinions of law enforcement officers the author defines the content of the administrative constraint measures most commonly used in the officers' activity. The author proposes amending of the Federal Law «On the police» as well.

Keywords: law enforcement bodies, administrative constraint measures, special preventive measures.

С принятием в 2001 г. Кодекса РФ об административных правонарушениях в его главе 27 впервые было нормативно закреплено содержание каждой меры, обеспечивающей производство по делам об административных правонарушениях. Одной из основных категорий должностных лиц, уполномоченных применять названные меры, являются сотрудники органов внутренних дел. Другим нормативно-правовым актом, регламентирующим применение сотрудниками органов внутренних дел основных

(самых распространенных) мер административного принуждения, является Федеральный закон «О полиции». Однако в нем правовой регламентации содержания предусмотренных им мер административного принуждения, к сожалению, не уделено должного внимания. Вместе с тем содержание меры административного принуждения является, на наш взгляд, обязательным элементом ее правового регламентирования. Значимость нормативного закрепления содержания меры

принуждения определяется необходимостью понимания правоприменителем точного объема возможно причиняемых правоограничений той или иной мерой принуждения.

Проблема определения содержания любой меры административного принуждения представляется актуальной для 39,7 % опрошенных руководителей территориальных органов внутренних дел, занимающих должности на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации, и только для 18,7 % опрошенных сотрудников ОВД, занимающих руководящие должности на уровне города, района (что, естественно, определяется уровнем проблематики их деятельности) [1, с. 266].

Пункт 1 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции» предоставляет право сотрудникам полиции требовать от граждан и должностных лиц прекращения противоправных действий. Однако, по нашему мнению, требование прекратить неправомерные действия, хотя и имеет своей целью пресечение противоправного поведения, но к мерам принуждения не относится ввиду отсутствия возможности причинения этим требованием правоограничений подвластному.

Пункт 2 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции» предоставляет право сотрудникам полиции проверять документы, удостоверяющие личность граждан. Проверка документов является мерой административного принуждения, однако ее содержание в нормативно-правовых актах не закреплено. Не вызывает сомнений, что в содержание проверки документов входит обследование документов без нарушения их конструктивной целостности. Однако, по нашему мнению, следует в содержание проверки документов включить и ограничение свободы передвижения проверяемого лица на период проверки его документов. Без такого нормативного закрепления ограничение свободы передвижения лица на период проверки его документов нельзя признать правомерным.

Ограничение одного из основных прав граждан — права на свободу передвижения и личную неприкосновенность — обуславливают тяжесть такой меры административного принуждения, как задержание в соответствии со ст. 14 Федерального закона «О полиции».

Не следует путать административное задержание с задержанием, осуществляемым в

соответствии со ст. 14 Федерального закона «О полиции». В правоприменительной практике затруднения, связанные с отличием административного задержания, предусмотренного ст. 27.3—27.6 Кодекса РФ об административных правонарушениях, от задержания, осуществляемого в административном порядке, предусмотренном ст. 14 Федерального закона «О полиции», испытывают 88,8 % сотрудников ОВД, занимающих руководящие должности на уровне города, района. Меньше проблем возникает у сотрудников ОВД, занимающих руководящие должности на федеральном уровне, уровне субъектов Российской Федерации. Такие затруднения испытывают лишь 19 % из них [1, с. 286, 287].

Основания задержания по Федеральному закону «О полиции» шире. Административное задержание полностью охватывается лишь одним п. 5 ч. 2 ст. 14 закона. Порядок и сроки задержания по Федеральному закону «О полиции» и административного задержания также в ряде случаев отличаются. Объединяет эти две меры административного принуждения лишь одно — их содержание.

Так, п. 13 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции» предоставляет полиции право доставлять граждан, т. е. осуществлять их принудительное препровождение, в служебное помещение территориального органа или подразделения полиции, в помещение муниципального органа, в иное служебное помещение в целях решения вопроса о задержании гражданина (при невозможности решения данного вопроса на месте). Остается непонятным, что же делать сотрудникам полиции в случаях, когда принятие решения о применении к гражданину меры административного принуждения в виде задержания можно принять на месте? В этом случае оснований для доставления не имеется, а без доставления невозможно осуществить лишь только последующее за ним задержание. Следовательно, задержанию в соответствии со ст. 14 Федерального закона «О полиции» (так же, как и административному задержанию, в соответствии со ст. 27.3—27.6 Кодекса РФ об административных правонарушениях) всегда предшествует доставление, а содержанием самого административного задержания и задержания по Федеральному закону «О полиции»

будет являться кратковременное ограничение свободы физического лица путем содержания его в специальном охраняемом помещении.

Полиция имеет право задерживать 13 категорий лиц. Принадлежность лица к одной из этих 13 категорий и является основанием для его задержания. В статье 14 Федерального закона «О полиции» установлены свои сроки и порядок задержания (часто отличающиеся от установленных для административного задержания Кодексом РФ об административных правонарушениях).

Остается проблемой определение содержания применения огнестрельного оружия в Российской Федерации. Другой проблемой также остается и отсутствие правового закрепления в Федеральном законе «О полиции» содержания применения того или иного специального средства, и немного в меньшей степени — применения физической силы.

Следует признать неудачной позицию законодателя, заключающуюся в соединении в одной мере принуждения применения и использования огнестрельного оружия. С данным мнением соглашаются и 93,1 % опрошенных сотрудников ОВД, занимающих руководящие должности на федеральном уровне, уровне субъектов Российской Федерации, города, района [1, с. 262].

Анализ принятого Федерального закона «О полиции» (в части регламентации применения и использования огнестрельного оружия) приводит к следующим выводам.

Регламентируя применение одной (вместо двух, как ранее) меры административного принуждения — применения огнестрельного оружия, выделяются два ее «подвида»: применение огнестрельного оружия на поражение человека и не на его поражение. Данное обстоятельство является не чем иным, как их различием по содержанию. Далее, в законе (как нами уже указывалось) предлагаются две различные группы оснований для применения двух различных «подвидов» применения огнестрельного оружия. При регламентации порядка применения огнестрельного оружия (ч. 5 ст. 23 закона) в законе также выделяются некоторые особенности его применения, 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?

Очевидно, что применение огнестрельного оружия 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. 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.

Таким образом, для устранения имеющихся сложностей в правоприменительной практике применения и использования огнестрельного оружия как двух самостоятельных мер административного принуждения предлагается:

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

- нормативно закрепить использование оружия как самостоятельную меру административного принуждения, содержанием которой является производство выстрела не по человеку в целях причинения вреда какому-либо субъекту права;

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

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

опасность.

Следующей по тяжести за применением огнестрельного оружия мерой административного принуждения, заключающейся в непосредственном физическом воздействии на граждан, является такая мера, как применение специальных средств.

В соответствии с п. 2 ст. 18 Федерального закона «О полиции» перечень состоящих на вооружении полиции специальных средств устанавливается Правительством Российской Федерации.

Для большинства специальных средств, применяемых в соответствии со ст. 21 Федерального закона «О полиции», имеются разработанные их конструкторами назначение, технические особенности и основные характеристики, в соответствии с которыми они и применяются. В этих случаях содержание применения того или иного специального средства и будет определено в прилагаемых к нему описаниях в виде вышеназванных составляющих. Законодатель, закрепляя возможность применения подобных специальных средств, подразумевает их применение только по назначению, т. е. в рамках, определенных их техническими возможностями.

Однако содержание применения служебных животных (п. 7 ч. 2 ст. 21 Федерального закона «О полиции») законодателем не определено.

Законом РФ «О милиции» регламентировалось применение лишь единственного вида служебных животных — служебных собак. О применении каких еще служебных животных идет речь в Федеральном законе «О полиции», остается непонятным.

Основания и порядок применения служебных животных (в т. ч. и служебных собак) регламентируются ст. 21 Федерального закона «О полиции». Вместе с тем определение содержания применения такой меры административного принуждения, как применение служебной собаки, в названном нормативно-правовом акте не содержится. При этом правильное понимание содержания меры принуждения (как объема действий, причиняющих правоограничения и охватывающихся данной мерой принуждения) имеет важное практическое значение для правильного принятия решения в процессе осуществления правоприменительной деятельности и правильной оценки действий правоприменителя.

Для определения содержания применения служебной собаки необходимо обратиться к приказу МВД России «Об утверждении Наставления по организации деятельности кинологических подразделений органов внутренних дел Российской Федерации» от 31 декабря 2005 г. № 1171 [2].

Исходя из анализа названного нормативно-правового акта, можно сделать вывод о том, что содержанием применения служебной собаки как меры административного принуждения будет являться причинение правоограничений субъектам права путем работы собаки по запаховым следам при осуществлении личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице, досмотра транспортных средств, осмотра принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов; либо непосредственном физическом воздействии собаки на физическое лицо путем причинения вреда его здоровью, либо прямой непосредственной угрозы причинения такого вреда в случае определенного поведения этого физического лица (охрана задержанного).

О содержании применения такой меры специального пресечения, как применение физической силы, можно судить по тексту Федерального закона «О полиции». В соответствии с п. 1 ст. 20 закона «сотрудник полиции имеет право лично или в составе подразделения (группы) применять физическую силу, в том числе боевые приемы борьбы, если несиловые способы не обеспечивают выполнение возложенных на полицию обязанностей».

Из названия меры принуждения и содержания приведенной нормы права следует, что содержанием рассматриваемой меры административного принуждения будет являться непосредственное физическое воздействие на граждан в целях преодоления имеющихся препятствий для выполнения сотрудником полиции своих служебных обязанностей. При этом это физическое воздействие может быть оказано не только в форме применения боевых приемов борьбы.

Содержанием такой меры административного принуждения, как применение физической силы, Ю. П. Соловей, по нашему мнению, обоснованно понимает «не сопровождающиеся применением спецсредств и огнестрельного оружия физические

действия сотрудника милиции, направленные против отдельных лиц либо имущества и состоящие в ограничении телесной неприкосновенности этих лиц, свободы их действий, передвижения или распоряжения какими-либо предметами, а также в повреждении или временном изъятии принадлежащего кому-либо имущества в целях прекращения активного противоправного поведения этих лиц или в случае их противоправного бездействия самостоятельного исполнения сотрудником милиции своего законного требования» [3, с. 284].

Правильное понимание содержания каждой меры административного принуждения, применяемой сотрудниками органов внутренних дел, позволит им избежать многих нарушений законности в процессе осуществления внешней административной деятельности.

Список библиографических ссылок

1. Мельников В. А. Административно-правовое ограничение прав граждан и механизм его реализации органами внутренних дел: моногр. Волгоград, 2013.
2. Сборник приказов МВД России, признанных не нуждающимися в государственной регистрации, 2005—2007 гг. // Бюллетень текущего законодательства. М., 2007.
3. Соловей Ю. П. Правовое регулирование применения милицией силы // Государство и право. 1993. № 4. С. 107, 108; Кондрашов Б. П., Соловей Ю. П., Черников В. В. Комментарий к Закону Российской Федерации «О милиции». М., 2006.

© Мельников В. А., 2015