

Федеральное государственное казённое
образовательное учреждение высшего образования
«Санкт-Петербургский университет
Министерства внутренних дел Российской Федерации»

На правах рукописи



МАМЕДОВ Эдуард Халиллаевич

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАКОННОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ПОЛИЦИЕЙ
МЕР АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ

Специальность 12.00.14 – Административное право;
административный процесс

Диссертация
на соискание учёной степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный работник высшей школы
Российской Федерации
Каплунов Андрей Иванович

Санкт-Петербург – 2020

Оглавление

ВВЕДЕНИЕ	4
ГЛАВА I. ЗАКОННОСТЬ ПРИМЕНЕНИЯ ПОЛИЦИЕЙ МЕР АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ И АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА ЕЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ	18
§ 1. Понятие законности применения полицией мер административного принуждения.....	18
§ 2. Классификация нарушений законности применения полицией мер административного принуждения.....	44
§ 3. Общая характеристика и виды административно-правовых средств обеспечения законности применения полицией мер административного принуждения.....	65
ГЛАВА 2. СОДЕРЖАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ СРЕДСТВ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ СОТРУДНИКАМИ ПОЛИЦИИ МЕР АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ	86
§ 1. Административно-правовые средства, направленные на предупреждение нарушений сотрудниками полиции законности при применении мер административного принуждения	86
§ 2. Ведомственный контроль как способ обеспечения законности применения сотрудниками полиции мер административного принуждения	115
§ 3. Судебный контроль как способ обеспечения законности применения сотрудниками полиции мер административного принуждения.....	144
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	163
БИБЛИОГРАФИЯ	173
ПРИЛОЖЕНИЯ	192
<i>Приложение 1.</i> Виды нарушений законности применения полицией мер административного принуждения (кроме применения специальных мер административного пресечения)	192
<i>Приложение 2.</i> Поводы и основания для отмены (прекращения, возврата) судом постановлений по делам об административных правонарушениях	193
<i>Приложение 3.</i> Виды административных правонарушений в производстве по делам о которых допущены процессуальные нарушения законности	194
<i>Приложение 4.</i> Виды административных правонарушений, в производстве по делам о которых допущены процессуальные нарушения законности	195
<i>Приложение 5.</i> Количество правонарушений по регионам.....	196
<i>Приложение 6.</i> Количество правонарушений по округам.....	197
<i>Приложение 7.</i> Соотношение количества решений, принятых должностными лицами территориальных органов МВД России	

по административным правонарушениям с количеством прекращенных дел и возвращенных протоколов для доработки	198
<i>Приложение 8.</i> Анализ составов административных правонарушений, в производстве по делу о которых допущено нарушение законности	199
<i>Приложение 9.</i> Соотношение количества прекращенных дел по обстоятельствам, перечисленным в п.п. 1, 2, 6 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ и возвращенных протоколов исполнителям для доработки с количеством решений, принятых должностными лицами территориальных органов МВД России относительно всех выявленных административных правонарушений	200
<i>Приложение 10.</i> Зависимость количества решений, принятых судом относительно конкретных выявленных административных правонарушений с количеством прекращенных дел по этим же составам, по обстоятельствам, перечисленным в ст. 24.5 КоАП РФ	201
<i>Приложение 11.</i> Сопоставление всего количества прекращенных дел на основании ст. 24.5 КоАП РФ с количеством решений, принятых судебными органами относительно конкретного состава(ов) правонарушений	202
<i>Приложение 12.</i> Количество отмененных судом постановлений по протестам либо обжалованию. Количество отмененных должностными лицами ОВД постановлений по протестам либо обжалованию	204
<i>Приложение 13.</i> Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях за 2017 г., 2018 г., 2019 г. (Форма № 1-АП) (Выборка в рамках предмета диссертационного исследования).....	205
<i>Приложение 14.</i> Удовлетворено административных исков по административному надзору за осужденными (в %)	205

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования объясняется тем, что на сегодняшний день обеспечение законности является первоочередной задачей любого правового государства. Российская Федерация согласно ст. 1 Конституции¹ провозгласила себя демократическим федеративным правовым государством. Одной из наиболее важных проблем, связанных с проведением в Российской Федерации демократических реформ, является реальное обеспечение прав и свобод человека, в том числе путем защиты личности от противоправных посягательств. Существенную роль в этом играет полиция, которая отличается от других субъектов функциональной власти тем, что наделена значительным объемом прав применять меры административного принуждения.

Ежегодный прирост количества пресеченных административных правонарушений, предусмотренных Кодексом об административных правонарушениях Российской Федерации (далее – КоАП РФ), и рассмотренных дел об административных правонарушениях, свидетельствует об увеличении роли административного принуждения в деятельности полиции. Так, в 2017 году было пресечено 121 516 013 правонарушений², в 2018 году – 140 631 509³, а в 2019 году – 153 386 306⁴. Рассмотрено полицией дел об административных правонарушениях

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

² Сведения об административной практике органов внутренних дел Российской Федерации (Итог по «Охране общественного порядка», «Госавтоинспекции», «Миграции») за январь–декабрь 2017 г. [Электронный ресурс] // URL: http://10.5.0.16/csi/files/content/stat/books/text/txt577_201712.015.txt (дата обращения: 10.01.2020).

³ Сведения об административной практике органов внутренних дел Российской Федерации (Итог по «Охране общественного порядка», «Госавтоинспекции», «Миграции») за январь–декабрь 2018 г. [Электронный ресурс] // URL: http://10.5.0.16/csi/files/content/stat/books/text/txt577_201812.015.txt (дата обращения: 10.01.2020).

⁴ Сведения об административной практике органов внутренних дел Российской Федерации (Итог по «Охране общественного порядка», «Госавтоинспекции», «Миграции») за январь–декабрь 2019 г. [Электронный ресурс] // URL: http://10.5.0.16/csi/files/content/stat/books/text/txt577_201912.015.txt (дата обращения: 10.01.2020).

в соответствии со ст. 23.3 КоАП РФ в 2017 году 113 622 980, в 2018 году – 133 270 902, а в 2019 году – 146 351 347. При этом следует отметить, что указанные количественные показатели характеризуют не состояние правопорядка, а интенсивность усилий, прилагаемых полицией, в том числе и в применении мер административного принуждения.

Вместе с тем, результативность и эффективность применения полицией мер административного принуждения определяется не только количественными показателями, но и качественными, ключевым из которых является законность их применения сотрудниками полиции. В связи с этим, вопросы обеспечения законности применения административного принуждения приобретают особую актуальность, и прежде всего посвященные исследованию содержания административно-правовых средств обеспечения законности применения полицией мер административного принуждения.

Необходимо отметить, что законодатель не оставляет эту проблему без внимания. Так, в Федеральном законе «О полиции» (далее – ФЗ «О полиции») принципам деятельности полиции посвящена целая глава, в отличие от Закона Российской Федерации «О милиции», в котором эти принципы были лишь перечислены. А содержание принципа законности детально раскрыто в отдельной 6-й статье ФЗ «О полиции», в том числе применительно к применению принуждения. Помимо прочего, в ФЗ «О полиции» выделена отдельная глава по мерам государственного принуждения, внесена определённая ясность в основания и порядок применения сотрудниками полиции отдельных мер административного принуждения.

Однако несмотря на предпринимаемые усилия, законодательство, регламентирующее полномочия полиции по применению административного принуждения, до сих пор содержит пробелы, конкурирующие противоречивые нормы, трудновыполнимые положения. Их наличие можно объяснить тем, что в теории административного принуждения нет пока полной ясности в вопросах о содержании и структуре норм, закрепляющих конкретные способы принудительного воздействия, об основаниях и порядке их реализации, о перечне

и содержании административно-правовых средств обеспечения законности применения полицией мер административного принуждения.

Таким образом, исследование теоретических и практических вопросов обеспечения законности применения полицией мер административного принуждения в условиях постоянного реформирования административного и административно-процессуального законодательства не только не теряет свою актуальность, но и повышает их роль и значение в совершенствовании государственного управления и деятельности по обеспечению прав и свобод человека.

Степень научной разработанности темы. Проблематика института административно-правового принуждения как вида государственно-правового принуждения активно разрабатывалась в науке административного права в различные времена. В частности, определением сущности, роли, пределов и целей применения административного принуждения занимались: К. С. Баканов, И. О. Васюхно, О. Н. Гапонов, А. И. Каплунов, А. В. Коркин, А. В. Леженин, А. А. Ложевский, Д. В. Пивоваров, С. А. Романькова, А. Ю. Соколов и др.

Отдельные вопросы применения органами внутренних дел мер административного принуждения изучались в работах: К. А. Кареевой-Попелковской, А. С. Князькова, О. О. Лебедевой, С. В. Линецкого, Ю. В. Помогаловой, А. А. Резниковой, А. М. Сильникова и др.

Способам, средствам и гарантиям обеспечения законности в сфере государственного управления и деятельности органов внутренних дел посвятили свои исследования: С. П. Булавин, А. Ю. Красноглазов, В. А. Поникаров.

Обеспечение законности деятельности органов внутренних дел, в том числе по применению мер принуждения, на общетеоретическом уровне было рассмотрено в диссертациях: В. С. Афанасьева «Обеспечение законности: вопросы теории и практики (по материалам органов внутренних дел)» (1993); Н. В. Пашковой «Обеспечение законности в деятельности органов внутренних дел» (2006); М. А. Латушкина «Обеспечение законности применения мер государственно-правового принуждения (теоретико-правовой аспект)» (2011); на отраслевом уровне

в диссертациях Н. А. Овчинникова «Административно-правовое регулирование обеспечения законности в системе МВД России» (2011); И. Ю. Капустиной «Административно-правовые средства обеспечения законности и дисциплины службы в органах внутренних дел» (2009); С. А. Высоцкого «Административно-правовые средства обеспечения законности контрольно-надзорной деятельности ГИБДД» (2019); А. В. Гирвиц «Полицейское усмотрение в деятельности органов внутренних дел Российской Федерации» (2017); Ю. В. Сидорова «Разрешение в органах внутренних дел жалоб граждан на меры административного принуждения, применяемые сотрудниками милиции» (2002).

Вместе с тем, комплексного изучения вопросов обеспечения законности применения полицией мер административного принуждения в рамках отдельного диссертационного исследования не проводилось, большинство имеющихся работ написаны достаточно давно, а поэтому не отражают новых современных реалий.

Таким образом, недостаточная теоретическая разработанность указанных вопросов, необходимость их рассмотрения на основе анализа обновленного законодательства, закрепляющего содержание законности и применение полицией отдельных мер государственного принуждения, а также необходимость разработки предложений по совершенствованию нормативной основы и правоприменительной практики в данной области, определили выбор темы и основные направления диссертационного исследования.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, возникающие при реализации административно-правовых средств обеспечения законности применения полицией мер административного принуждения.

Предметом исследования являются законодательство, устанавливающее правила применения полицией мер административного принуждения и административно-правовые средства обеспечения законности их применения, сведения о состоянии законности применения полицией мер административного принуждения и правоприменительная практика по реализации административно-правовых средств обеспечения законности их применения.

Цель и задачи исследования. Целью диссертационного исследования является разработка теоретических положений, характеризующих законность применения полицией мер административного принуждения и административно-правовые средства её обеспечения и выработка на их основе предложений по совершенствованию закреплённой законодательством системы таких средств и практики их применения.

Для достижения поставленной цели предполагается решить следующие научно-исследовательские задачи:

- сформулировать понятие «законность применения полицией мер административного принуждения» на основе анализа содержания категорий «законность» и «мера административного принуждения»;
- дать характеристику и авторскую классификацию нарушений законности при применении сотрудниками полиции мер административного принуждения;
- рассмотреть понятие и определить виды административно-правовых средств обеспечения законности применения полицией мер административного принуждения;
- раскрыть перечень и содержание административно-правовых средств, направленных на предупреждение нарушений сотрудниками полиции законности при применении мер административного принуждения;
- определить и рассмотреть формы и методы ведомственного контроля за законностью применения сотрудниками полиции мер административного принуждения;
- раскрыть содержание и формы судебного контроля как способа обеспечения законности применения полицией мер административного принуждения.

Методологическая основа исследования. Совокупность применяемых в диссертации приёмов познания основана на использовании диалектико-материалистической теории познания как фундаментального метода научного анализа социально-правовой действительности. Для достижения конкретных результатов в ходе исследования применялись следующие методы: общенаучные

методы (анализ и синтез; системный); частные методы общественных наук (социологический – для выработки предложений по совершенствованию законодательства и их апробации); специальные методы юридических исследований (сравнительно-правовой, формально-логический; исторический).

Нормативную основу исследования составили: международные нормативные акты; Конституция Российской Федерации; административное и административно-процессуальное законодательство Российской Федерации, предусматривающие поводы, основания и порядок применения мер административного принуждения; ведомственные нормативные акты, регламентирующие правоприменительную деятельность в данной сфере.

Теоретическую основу работы составили диссертационные исследования перечисленных выше учёных-административистов и труды по проблемам законности применения административного принуждения таких представителей науки административного права как Д. Н. Бахрах, О. И. Бекетов, Е. В. Елфимова, Т. М. Занина, Е. А. Крылова, А. В. Лубенков, В. И. Майоров, Ю. В. Мишина, А. В. Мягков, Р. В. Никулин, В. Н. Опарин, Д. В. Осинцев, Л. Л. Попов, И. И. Пустовойт, А. В. Равнюшкин, В. Г. Розенфельд, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков, А. М. Субботин, Г. Н. Сулова и др.

Кроме того, в проведённом исследовании использованы труды по вопросам *обеспечения законности в государственном управлении*: Ю. Е. Аврутина, В. А. Власова, Л. Л. Дедкова, А. Е. Лунева, С. С. Студеникина, Ц. А. Ямпольской, в том числе в органах внутренних дел – В. М. Безденежных, Ф. Е. Колонтаевского, Е. А. Черенкова, В. И. Шулежко, М. В. Ярмошик, по вопросам *контроля и надзора* С. М. Зубарева, А. В. Мартынова.

Специфика работы потребовала обращения к трудам представителей теоретико-правовой науки, исследовавших вопросы *обеспечения законности* – С. С. Алексеева, Н. В. Витрука, М. В. Волковой, Д. А. Керимова, В. Н. Кудрявцева, М. С. Строговича, Д. А. Ягофарова, а также вопросы *применения принуждения* – С. Н. Кожевникова, М. А. Латушкина, Н. В. Макарейко.

Эмпирическую базу исследования составили 2811 решений Верховного Суда Российской Федерации и судов общей юрисдикции по делам о применении конкретных мер административного принуждения, изученных диссертантом в период с октября 2016 по октябрь 2018 года, из которых 239 с нарушениями законности применения полицией мер административного принуждения; результаты анализа 52 дел по административному исковому заявлению территориальных органов МВД России об установлении административного надзора; а также результаты анализа сведений об административной практике органов внутренних дел Российской Федерации и отчетов о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях, выполненные по форме «№ 1-АП» за 2017, 2018 и 2019 годы.

Научная новизна определяется тем, что диссертант на основе авторского подхода к применению меры административного принуждения как реализации способа принудительного воздействия, характеризующего её содержание, анализа научных источников и новейшего законодательства, акцентирует внимание на специфике обеспечения законности применения полицией мер административного принуждения.

В результате проведённого исследования:

- сформулированы понятия «мера административного принуждения», «способ принудительного воздействия», «применение меры административного принуждения», «законность применения полицией мер административного принуждения» и «нарушение законности применения мер административного принуждения»;

- предлагается авторская классификация нарушений законности при применении полицией мер административного принуждения, в зависимости от критериев правомерной реализации способа принудительного воздействия, характеризующего содержание меры принуждения;

- сформулировано определение термина «административно-правовые средства обеспечения законности применения полицией мер административного принуждения»;

- определены виды административно-правовых средств обеспечения законности применения полицией мер административного принуждения;
- раскрывается перечень административно-правовых средств, направленных на предупреждение нарушений сотрудниками полиции законности при применении мер административного принуждения;
- сформулированы авторские понятия терминам «сопротивление» и «управление транспортным средством»;
- определены формы и методы ведомственного контроля, обеспечивающие законность применения полицией мер административного принуждения;
- выявлены формы судебного контроля как способа обеспечения законности применения полицией мер административного принуждения.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. С учетом отличительных черт, которые присущи мерам административного принуждения, их можно определить, как «предусмотренные административным или административно-процессуальным законодательством способы принудительного воздействия, реализуемые уполномоченными на то должностными лицами в установленных законом случаях и порядке в качестве реакции на административное правонарушение, преступление, либо иную правовую аномалию».

Способ принудительного воздействия представляет собой предусмотренное законом правоохранительное действие в виде силового и иного воздействия морального, материального или организационного характера, влекущее ограничение прав лица, претерпевание им лишений, дополнительных обременений, причинение материального и физического вреда.

2. Под применением меры административного принуждения предлагается понимать процедурный или процессуальный порядок реализации закрепленного в диспозиции или санкции правовой нормы способа принудительного воздействия, характеризующего содержание меры принуждения.

Мера принуждения считается применённой, если совершены предусмотренные диспозицией правовой нормы правоохранительные действия

либо обязанное лицо претерпело ограничения, лишения или обременения, предусмотренные санкцией правовой нормы, устанавливающей меру административного принуждения.

3. Под законностью применения полицией мер административного принуждения диссертант предлагает понимать соответствие фактических действий уполномоченных сотрудников полиции положениям административного или административно-процессуального законодательства, устанавливающего основания, цели, порядок и условия реализации способа принудительного воздействия, характеризующего содержание конкретной меры принуждения, процедурно-процессуальные сроки и требования к документированию.

4. Виды нарушений законности применения сотрудниками полиции мер административного принуждения обусловлены теми элементами их правовой регламентации, которые устанавливают критерии правомерной реализации способа принудительного воздействия, характеризующего содержание мер принуждения.

В зависимости от критериев правомерной реализации способа принудительного воздействия, характеризующего содержание меры принуждения, можно выделить следующие виды нарушений законности:

- нарушение компетенционных норм, определяющих круг лиц, уполномоченных применять соответствующую меру административного принуждения;

- реализация способа принудительного воздействия при отсутствии достаточных для этого оснований;

- несоблюдение требований норм, устанавливающих «условия» реализации способа принудительного воздействия, характеризующего содержание меры принуждения;

- несоблюдение уполномоченным должностным лицом положений закона, устанавливающих «цели» применения меры административного принуждения;

- нарушение установленного административно-процессуальными нормами порядка назначения административных наказаний или применения отдельных

принудительных мер административного предупреждения, включая нарушение процессуальных сроков и требований к документированию;

– нарушение установленного законом процедурного порядка применения мер административного пресечения, мер процессуального обеспечения и принудительных мер административного предупреждения, способ принудительного воздействия которых закреплен диспозицией правовой нормы, их устанавливающей;

– несоблюдение уполномоченным должностным лицом требований, устанавливающих пределы правомерного причинения вреда при применении специальных мер административного пресечения.

5. Под административно-правовыми средствами обеспечения законности применения полицией мер административного принуждения мы предлагаем понимать предусмотренные нормами административного и административно-процессуального права специальные юридические гарантии, направленные на достижение соответствия фактических действий уполномоченных сотрудников полиции положениям законодательства, устанавливающим основания, цели, порядок и условия реализации способа принудительного воздействия, характеризующего содержание конкретной меры административного принуждения, процедурно-процессуальные сроки и требования к документированию её применения.

6. Административно-правовые средства обеспечения законности применения сотрудником полиции мер административного принуждения в зависимости от их целевого назначения можно объединить в следующие группы:

– **меры профилактики отклонений от требований законности**, включающие в себя: нормы, закрепляющие требования законности применения сотрудником мер административного принуждения; меры по совершенствованию законодательства, регламентирующего правила применения сотрудником мер административного принуждения; меры по формированию готовности сотрудника к правомерному применению мер административного принуждения;

– **способы мониторинга законности применения сотрудником мер административного принуждения**, включающие в себя: ведомственный контроль, прокурорский надзор, судебный контроль;

– **меры реагирования на факты правомерного или противоправного применения сотрудником мер административного принуждения**, включающие в себя: меры социальной и правовой поддержки, поощрения или меры ответственности;

– **средства инициирования восстановления нарушенного права в результате противоправного применения административного принуждения**, включающие в себя: административную или судебную жалобу, административный иск.

7. К административно-правовым средствам обеспечения законности применения полицией мер административного принуждения, имеющих предупредительный характер, относятся следующие группы норм: 1) нормы-принципы, прямо обязывающие властного субъекта соблюдать положения норм, устанавливающих пределы правомерного применения конкретной меры административного принуждения; 2) нормы, указывающие на наступление юридической ответственности, в случае несоблюдения властным субъектом норм, устанавливающих пределы правомерного применения конкретной меры административного принуждения; 3) нормы, устанавливающие дисциплинарную ответственность, за конкретные факты превышения сотрудником полиции полномочий при применении конкретной меры административного принуждения.

8. В целях реализации положения, закрепленного в ч. 5 ст. 18 ФЗ «О полиции», содержание программы специальной подготовки сотрудников полиции к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия, которая является содержательным элементом примерной основной образовательной программы для соответствующей категории обучающихся, целесообразно определять на основе предварительной разработки соответствующих квалификационных требований к специальной профессиональной подготовке выпускников, в данном случае, это

должны быть «Квалификационные требования к специальной подготовке сотрудников полиции к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия».

9. Предлагается следующий вариант нормы, закрепляющей понятие «сопротивления» как формы противодействия, требующей со стороны сотрудника полиции ответной силовой правоохранительной реакции:

«Сопротивлением, указанным в ч. 3 ст. 19, п. 3 и 6 ч. 1 ст. 21 настоящего Федерального закона, признаются активные действия лица, совершившего уголовно или административно наказуемое деяние, в отношении сотрудника полиции, выразившиеся в попытках вырваться от захвата или убежать при задержании и доставлении, в ином силовом противодействии, в том числе нанесении ударов, побоев, причинении материального ущерба имуществу».

10. Положение о том, что первичная проверка информации о применении сотрудником меры административного принуждения, полученной в результате реализации лицом, в отношении которого применена мера принуждения, права на обращение, проводится в рамках производства по рассмотрению жалоб граждан, являющегося процессуальной формой внутриведомственного контроля. Если в ходе проведенной проверки будет установлено отсутствие в действиях сотрудника нарушений нормативных правовых актов Российской Федерации, а доводы гражданина о нарушении его прав, свобод и законных интересов не подтвердятся, отказ в удовлетворении жалобы будет являться результатом внутриведомственного контроля как самостоятельного способа обеспечения законности применения полицией мер административного принуждения.

Теоретическая значимость исследования состоит в том, что сформулированные и обоснованные в диссертации дефиниции таких понятий, как «меры административного принуждения», «применение меры административного принуждения», «способ принудительного воздействия», «законность применения полицией мер административного принуждения» и административно-правовые средства её обеспечивающие, а также классификация нарушений законности применения полицией мер административного принуждения и административно-

правовых средств, обеспечивающих законность их применения, дополняют и развивают соответствующие положения административно-правовой науки, уточняют её понятийный аппарат.

Теоретически значимы сформулированные в диссертации положения и выводы, раскрывающие роль и значение ведомственного контроля и судебного контроля как способов обеспечения законности применения полицией мер административного принуждения.

Практическая значимость диссертации определяется тем, что его результаты могут быть использованы в научно-исследовательской деятельности, связанной с анализом законности применения полицией мер административного принуждения и административно-правовых средств ее обеспечения.

Конкретные предложения, направленные на совершенствование законодательства, регулирующего правила применения полицией административного принуждения и административно-правовые средства, обеспечивающие законность их применения, могут быть востребованы при разработке законодательных и иных нормативных актов, посвящённых вопросам применения мер административного принуждения в целом, обеспечения законности их применения полицией в частности.

Результаты данного исследования могут также быть использованы в учебном процессе образовательных организаций системы МВД России при проведении занятий по дисциплинам «Административное право», «Административно-процессуальное право», «Административная деятельность органов внутренних дел».

Апробация и внедрение результатов исследования. Основные теоретические положения, выводы и практические рекомендации, сформулированные в результате проведённого исследования:

- обсуждены на кафедре административного права Санкт-Петербургского университета МВД России;
- отражены в 19-ти научных публикациях автора, 4 из которых в журналах, рекомендованных ВАК;

– докладывались на Форуме молодых законодателей и экспертов «Стратегия развития: вызов молодым» (организаторы: МГЮА им. О. Е. Кутафина, Государственная Дума Российской Федерации, Сбербанк России) (13–15 декабря 2018 г., Москва), международных научно-теоретических конференциях адъюнктов и докторантов «Правоохранительная деятельность органов внутренних дел России в контексте современных научных исследований» (6 декабря 2017 г., 7 декабря 2018 г., 6 декабря 2019 г., Санкт-Петербург), ежегодных международных научно-практических конференциях, посвящённых памяти профессора В. Д. Сорокина, «Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права» (23 марта 2018 г., 22 марта 2019 г., 27 марта 2020 г., Санкт-Петербург).

Результаты диссертационного исследования внедрены в учебный процесс Санкт-Петербургского университета МВД России при преподавании дисциплин «Административное право» и «Административная деятельность органов внутренних дел», а также в практическую деятельность Комитета по вопросам законности, правопорядка и безопасности Правительства Санкт-Петербурга.

Структура исследования. Работа состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения, библиографии и приложения.

ГЛАВА I. ЗАКОННОСТЬ ПРИМЕНЕНИЯ ПОЛИЦИЕЙ МЕР АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ И АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА ЕЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ

§ 1. Понятие законности применения полицией мер административного принуждения

Административное принуждение как отраслевой вид государственного принуждения представляет собой «метод государственного управления, состоящий в применении субъектами функциональной власти установленных нормами административного и административно-процессуального права принудительных мер воздействия, направленных на обеспечение неукоснительного выполнения юридических обязанностей лицами, в связи совершением ими противоправных действий или при возникновении обстоятельств, угрожающих безопасности личности или общественной безопасности»⁵.

Самыми широкими полномочиями по применению данного вида государственного принуждения и метода государственного управления наряду с убеждением наделена полиция.

Административное принуждение представлено мерами административного принуждения, применяемыми уполномоченными должностными лицами полиции. Поэтому понятие «обеспечение законности» административного принуждения целесообразно уточнить и рассмотреть через понятие «законность применения мер административного принуждения». Для этого указанную дефиницию необходимо разложить на отдельные составляющие, такие как «мера административного принуждения», «применение меры принуждения», «законность», а затем синтезировать в единое понятие.

⁵ Каплунов А. И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ): дис. ... д-ра юрид. наук. М.: Московский университет МВД России, 2005. С. 123–124.

Обратимся к рассмотрению базовой категориальной единицы административного принуждения – «мере административного принуждения».

В научной литературе неоднократно обращалось внимание учеными-административистами о разграничении понятий «административное принуждение» и «меры административного принуждения». По мнению А. С. Князькова, «эти два понятия соотносятся как содержание и форма. Внешнее проявление административного принуждения и есть та или иная административно-принудительная мера»⁶. Дополняет данное мнение А. В. Коркин, который полагает, что административное принуждение выражается в применении конкретных мер, которые являются его формой⁷.

Иными словами, формой выражения административного принуждения как метода государственного управления являются конкретные меры административного принуждения, посредством которых оно реализуется. В зависимости от того, каких целей хочет достичь субъект, уполномоченный применять административное принуждение, он избирает ту или иную меру административного принуждения.

Рассмотрим имеющиеся в научной и учебной литературе определения мер административного принуждения.

Как справедливо отмечает А. А. Резникова, «Мерами административного принуждения И. Т. Тарасов и другие ученые-полицисты называли все действия полиции по предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений и административных правонарушений: личное задержание, аресты, секвестры, конфискации, запрещения, обыски, выемки освидетельствования и пр.»⁸.

⁶ Князьков А. С. Применение и использование огнестрельного оружия сотрудниками милиции как мера административно-правового пресечения: дис. ... канд. юрид. наук. Томский гос. ун-т, 1998. С. 26; Применение сотрудниками полиции мер административного принуждения: учебное пособие / рук. кол. авт. д-р юрид. наук, доц. Д. В. Осинцев. Екатеринбург, 2016. С. 21.

⁷ Коркин А. В. Институт административно-правового принуждения: меры, применяемые сотрудниками милиции: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2004. С. 48.

⁸ Резникова А. А. Административное приостановление как мера административного принуждения: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск: Южно-Уральский гос. ун-т, 2009. С. 18.

Ю. С. Рябов считает, что «мера принуждения – индивидуальный акт управления, адресованный конкретному лицу и вызывающий для него какие-то неблагоприятные, невыгодные последствия»⁹.

В настоящее время ученые определяют административно-принудительные меры как «средства принудительного характера, используя которые исполнительные органы (должностные лица) обеспечивают необходимое упорядочивающее воздействие на регулируемые общественные отношения»¹⁰.

А. А. Резникова в своей работе приходит к выводу, что мера административного принуждения – установленный нормами административного и административно-процессуального права способ (средство) целенаправленного воздействия органов (должностных лиц) исполнительной власти и судей на физических и юридических лиц в рамках внеслужебного подчинения, применяемый с целью предупреждения и пресечения правонарушений, обеспечения надлежащего осуществления административного процесса, наказания правонарушителей, а также при возникновении иных обстоятельств, угрожающих безопасности личности и общественной безопасности¹¹.

По мнению А. И. Каплунова «меры принуждения» являются первичным структурным элементом принуждения как метода государственного управления и представляют собой «закрепленные законом способы, приемы и средства воздействия личного, имущественного и организационного характера, позволяющие заставить лицо исполнять юридические обязанности и соблюдать правовые запреты, и состоящие из правовых ограничений, лишений, обременений, ответных физических действий насильственного характера, влекущих наступление правового урона, причинение морального, материального и (или) физического вреда»¹².

⁹ Рябов Ю. С. Административно-предупредительные меры по советскому праву. М., 1973. С. 46.

¹⁰ Леженин А. В. Административно-предупредительные меры правового принуждения: дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2004. С. 45.

¹¹ Резникова А. А. Указ. соч. С. 23.

¹² Административное право: учебник / под общ. ред. А. И. Каплунова. М.: ДГСК МВД России, 2011. С. 181.

По мнению В. И. Майорова и А. В. Коркина меры административного принуждения – это конкретные виды воздействия на физических и юридических лиц, выраженные в психических, материальных, организационных и физических ограничениях, применяемых специально уполномоченными на то субъектами как в связи с правонарушением (преступлением), так и при его отсутствии для охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности¹³.

Е. А. Крылова и Г. Н. Суслова пишут, что понятие меры административно-правового принуждения, выступающей методами административной деятельности полиции, можно определить как способы целенаправленного воздействия на участников административно-правовых отношений в целях обеспечения с их стороны поведения, необходимого для успешного решения конкретных задач, достижения поставленных целей, действительного осуществления функций управления¹⁴.

В данном определении авторы не учли сложную юридическую природу и конструкцию изучаемых общественных отношений. В связи с чем в нем имеется существенный недостаток, касающийся ограниченного круга участников правоотношений, а именно административно-правовых, в то время как специальные меры административного пресечения, являясь разновидностью мер административного принуждения, воздействуют на участников уголовно-правовых отношений. Речь о разновидности общественных отношений, где реализуются меры административного принуждения, пойдет ниже, при анализе понятия «административное принуждение, применяемое органами внутренних дел».

С. Н. Брайченко считает, что меры административного принуждения, применяемые милицией, – это применение соответствующими субъектами к лицам, которые не находятся в их подчинении, независимо от воли и желания

¹³ Применение сотрудниками полиции мер административного принуждения: учебное пособие / рук. кол. авт. д-р юрид. наук, доц. Д. В. Осинцев. Екатеринбург, 2016. С. 23; Коркин А. В. Институт административно-правового принуждения: меры, применяемые сотрудниками милиции. С. 49; Майоров В. И., Коркин А. В. Административное принуждение: понятие, место и формы выражения // Административное право и процесс. № 4 (11). 2016. С. 18.

¹⁴ Крылова Е. А., Суслова Г. Н. Применение сотрудниками полиции мер административно-правового принуждения к несовершеннолетним лицам и их законным представителям: монография. М., 2012. С. 4.

последних, предусмотренных административно-правовыми нормами мер воздействия морального, имущественного, личностного (физического) и иного характера с целью охраны соответствующих общественных отношений путем предупреждения и пресечения правонарушений, а также: наказание за их совершение¹⁵.

Существующие научные подходы в осмыслении меры административного принуждения как юридической категории позволяют выделить ряд её характерных черт:

- представляет собой способ (прием, средство) воздействия на объект управления вопреки его воле и желанию;
- является реакцией на административное правонарушение или преступление, иную правовую аномалию;
- состоит из правовых ограничений, лишений, обременений, ответных силовых физических действий;
- влечет, как правило, наступление правового урона, причинение морального, материального и (или) физического вреда;
- позволяет заставить лицо исполнять юридические обязанности и соблюдать правовые запреты;
- целевое назначение состоит в предупреждении и пресечении административных правонарушений или преступлений, процессуальном обеспечении;
- устанавливается (предусматривается) административным или административно-процессуальным законодательством;
- реализуется в процедурном или процессуальном порядке;
- применяется уполномоченными субъектами в рамках внешневластной деятельности.

¹⁵ Брайченко С. Н. Оскарження в адміністративному судочинстві заходи адміністративного примусу, що застосовуються міліцією: дис. ... канд. юрид. наук. Харків: Харківський національний ун-т МВС України, 2013. С. 30.

Из перечисленных черт «мер административного принуждения» основной чертой, характеризующей её содержание и качественную определённую как меры принуждения, является та, которая характеризует её в качестве «способа (приема, средства) воздействия на объект управления вопреки его воле и желанию», другими словами «способа принудительного воздействия».

С учетом отличительных черт, которые присущи мерам административного принуждения, их можно определить, как *«предусмотренные административным или административно-процессуальным законодательством способы принудительного воздействия, реализуемые уполномоченными на то должностными лицами в установленных законом случаях и порядке в качестве реакции на административное правонарушение, преступление либо иную правовую аномалию»*.

К примеру, в законодательстве следующим образом дается характеристика способу принудительного воздействия, раскрывающего содержание меры административного принуждения.

Так, под «доставлением» как мерой обеспечения производства по делу об административном правонарушении понимается «принудительное препровождение физического лица ... в служебное помещение органа внутренних дел (полиции) или в помещение органа местного самоуправления сельского поселения» (п. 1 ч. 1 ст. 27.2 КоАП РФ), в свою очередь административное задержание «есть кратковременное ограничение свободы физического лица» (ч. 1 ст. 27.3 КоАП РФ), путем содержания задержанных лиц «в специально отведенных для этого помещениях органов, указанных в ст. 27.3 КоАП РФ» (ч. 1 ст. 27.6 КоАП РФ).

«Предупреждение» как вид административного наказания выражается «в официальном порицании физического или юридического лица» (ч. 1 ст. 3.4 КоАП РФ). Административный штраф является «денежным взысканием», которое «выражается в рублях» (ч. 1 ст. 3.5 КоАП РФ). Административный арест «заключается в содержании нарушителя в условиях изоляции от общества» на срок до пятнадцати суток, а за отдельные административные правонарушения на срок до тридцати суток (ст. 3.9 КоАП РФ).

Под «физической силой» понимаются «в том числе боевые приемы борьбы» (ч. 1 ст. 20 ФЗ «О полиции»). Способ принудительного воздействия, характеризующий применение огнестрельного оружия, закреплён в норме, устанавливающей запрет на применение огнестрельного оружия, в которой сказано о применении огнестрельного оружия «с производством выстрела на поражение» в отношении отдельных категорий лиц (ч. 5 ст. 23 ФЗ «О полиции»).

В научной литературе предлагаются более детализированные характеристики указанных мер административного пресечения. Так, «физическая сила» определяется как «непосредственный основанный на мускульной силе механический контакт с объектом воздействия (лицом, имуществом), в том числе путём захватов лица за его одежду, использования приёмов самбо и иных боевых приёмов борьбы, в том числе нанесения ударов»¹⁶. Применением огнестрельного оружия, по мнению А. И. Каплунова, является «производство сотрудником полиции, в случаях, перечисленных в ч. 1 ст. 23 ФЗ «О полиции», прицельного выстрела из огнестрельного оружия на поражение посягающего (задерживаемого) с соблюдением установленного порядка и требований уголовного законодательства о необходимой обороне или задержании лица, совершившего преступление, либо крайней необходимости»¹⁷.

Способ принудительного воздействия представляет собой предусмотренное законом правоохранительное действие в виде силового физического или иного воздействия морального, материального, организационного или механического характера, влекущее ограничение прав лица, претерпевание им лишений, дополнительных обременений, либо причинение материального или физического вреда.

¹⁶ Лебедева О. О. Правовое регулирование применения принудительных мер административного предупреждения и пресечения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород: Нац. исслед-ий Нижегород. гос. ун-т им. Н. И. Лобачевского, 2017. С. 23.

¹⁷ Каплунов А. И. О праве сотрудников полиции на «применение огнестрельного оружия» как способе принудительного воздействия, предусмотренном ФЗ «О полиции» // Актуальные вопросы применения норм административного права («Корневские чтения»): сб. науч. тр. II Междунар. науч.-практ. конф., 15 ноября 2018 г. М.: Московский университет МВД России им. В. Я. Кикотя, 2018. С. 265–266.

Дальнейший анализ понятийно-категориального аппарата, характеризующего институт административного принуждения, делает необходимым рассмотрение термина «применение» меры административного принуждения.

Термин «применение» в отношении мер принуждения неоднократно упоминается в ФЗ «О полиции». Так, в ч. 5 ст. 6 ФЗ «О полиции» сказано, что «*Применение* сотрудником полиции мер государственного принуждения для выполнения обязанностей и реализации прав полиции допустимо только в случаях, предусмотренных федеральным законом». В п. 8 ч. 1 ст. 13 полиции предоставлено право для выполнения возложенных на нее обязанностей «*применять* меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях», подавляющее большинство которых являются мерами административно-процессуального обеспечения. Статья 18 ФЗ «О полиции» закрепляет право сотрудников полиции на «*применение* физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия», т. е. на применение конкретных специальных мер административного пресечения.

Как видим термин «применение» используется для характеристики мер принуждения в целом как универсальный и обобщающий, а также для характеристики конкретных мер административного принуждения. В связи с этим О. О. Лебедева справедливо замечает, что «при характеристике способа воздействия, раскрывающего содержание специальных мер пресечения, законодатель употребляет термин "применение"», который является универсальным и не отражает особенностей реализации каждого из перечисленных в законе средств воздействия: физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия»¹⁸.

У сотрудника полиции, применяющего меры административного принуждения, возникают резонные вопросы, что, например, понимать под применением физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия.

¹⁸ Лебедева О. О. Правовое регулирование применения принудительных мер административного предупреждения и пресечения: дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2017. С. 90–91.

Нельзя сказать, что это проблема является новой. Над ее решением занимались такие ученые-административисты как А. И. Каплунов¹⁹, Ю. П. Соловей²⁰, А. М. Сильников²¹, О. И. Бекетов и В. Н. Опарин²².

В русском языке слово «ПРИМЕН'ЕНИЕ, применения, ... ср.» определяется как «1. Действие по гл. применить в 1 знач. – применять»²³. В свою очередь слово «ПРИМЕНИ'ТЬ» означает «Употребить, использовать, осуществить что-л. на деле, на практике»²⁴, прежде всего «ПРИМЕНИ'ТЬ, ... Осуществить на деле, на практике»²⁵.

В толковом словаре Ушакова слово «ПРИМЕН'ИТЬ, ... ·совер. (к применять), что» разъясняется как «1. Дать употребление чему-нибудь, осуществить на деле каким-нибудь образом, приложить. Применить на практике предложенный способ»²⁶.

В научной литературе последних лет термин «применение» употребляется в отношении мер административного принуждения в контексте реализации именно «способа принудительного воздействия»²⁷, характеризующего их содержание. Под

¹⁹ Каплунов А. И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ). С. 252, 262.

²⁰ Соловей Ю. П. Закон РСФСР «О полиции» (инициативный авторский проект) // Информационное и правовое обеспечение деятельности органов внутренних дел: межвуз. сб. науч. тр. Омск: Высшая школа милиции МВД РСФСР, 1991. Ч. II. С. 104.

²¹ Сильников А. М. Организационно-правовые основы применения сотрудниками полиции специальных средств принуждения: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2011. С. 37–38.

²² См.: Бекетов О. И., Опарин В. Н. Применение полицейской силы по законодательству Российской Федерации: монография. Омск: Академия МВД России, 2001; Бекетов О. И. Применение силы и оружия должностными лицами полицейских органов России: учебное пособие. Омск: Академия МВД России, 2003. – 73 с.

²³ Толковый словарь Ушакова / ПРИМЕН'ЕНИЕ [страница сайта] // URL: <https://gufo.me/dict/ushakov/%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5> (дата обращения: 05.05.2019).

²⁴ Большой толковый словарь русского языка / гл. ред. С. А. Кузнецов. СПб.: НОРИНТ, 2000. С. 982.

²⁵ Ожегов С. И. и Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / РАН. Институт русского языка им. В. В. Виноградова. – 4-е изд., доп. М.: ООО А ТЕМП, 2006. С. 594.

²⁶ Толковый словарь Ушакова / ПРИМЕН'ИТЬ [страница сайта] // URL: <https://gufo.me/dict/ushakov/%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%82%D1%8C> (дата обращения: 05.05.2019).

²⁷ Каплунов А. И., Лебедева О. О. Процессуальные формы применения мер административного принуждения сотрудниками правоохранительных органов // Уголовно-исполнительное право. 2016. № 3 (25). С. 14; Каплунов А. И., Лебедева О. О. Производство по применению отдельных принудительных мер административного предупреждения как структурный элемент административного процесса // Административное право и процесс. 2017. № 3. С. 72.

применением меры административного принуждения понимается «реализация закрепленного в диспозиции или санкции правовой нормы, устанавливающей принудительную меру, способа воздействия для достижения необходимого юридического результата»²⁸.

В свою очередь для характеристики реализации (осуществления) способа принудительного воздействия «на деле, на практике» и в законодательстве используется термин «порядок применения» меры административного принуждения.

Как справедливо указывается в литературе, в зависимости от способа принудительного воздействия порядок применения мер административного принуждения может быть либо *процедурным*, либо *процессуальным*. Если способ принудительного воздействия представляет собой конкретное правоохранительное действие, направленное на прекращение противоправного деяния либо предупреждение или устранение реально существующей угрозы личной или общественной безопасности, и закреплено в таком структурном элементе нормы права как диспозиция, то реализуется такой принудительный способ в «процедурном» порядке. В процедурном порядке применяются меры пресечения, процессуального обеспечения и отдельные принудительные меры административного предупреждения. Процедурный порядок в большинстве случаев предусматривает вначале реализацию самого способа принудительного воздействия, а после этого документальную фиксацию факта его реализации или (и) его результатов.

Если же способ принудительного воздействия представлен в виде правоограничения, лишения и дополнительного обременения, которое закреплено в санкции нормы права, устанавливающей меру административного принуждения, то реализуется такой принудительный способ в «процессуальном» порядке. Так, в процессуальном порядке применяются все административные наказания и отдельные принудительные меры административного предупреждения. Порядок

²⁸ Административно-процессуальное право: учебник / под ред. д-ра юрид. наук, проф. А. И. Каплунова. – 2-е изд., перераб. и доп. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России; Р-КОПИ, 2017. С. 188.

их применения предусматривает возбуждение соответствующего дела, его рассмотрение и вынесение по нему решения (постановления), а затем исполнение вынесенного решения (постановления).

Исходя из данного методологического подхода, под применением меры административного принуждения предлагается понимать *процедурный или процессуальный порядок реализации закрепленного в диспозиции или санкции правовой нормы способа принудительного воздействия, характеризующего содержание меры принуждения.*

Мера принуждения считается применённой, если совершены предусмотренные диспозицией правовой нормы правоохранительные действия, либо обязанное лицо претерпело ограничения, лишения или обременения, предусмотренные санкцией правовой нормы, устанавливающей меру административного принуждения.

Для того, что сформулировать определение «законности применения полицией мер административного принуждения» вначале обратимся к характеристике общего понятия законности как юридической категории, а затем рассмотрим его через призму оснований, порядка, способа принудительного воздействия и властных полномочий лиц, применяющих меры административного принуждения.

Отвечая на вопрос законности в государственном управлении и что входит в ее содержание А. Е. Лунев, С. С. Студеникин и Ц. А. Ямпольская писали, что данный вопрос, чрезвычайно простой на первый взгляд, но они не находят на него четкого ответа в юридической литературе²⁹.

По мнению В. И. Ремнева: без преувеличения можно сказать, что проблема законности принадлежит к разряду «вечных» объектов исследования юридической науки. Сложная социальная структура социалистической законности отражается в различных ее характеристиках. Так, она определяется как объективно

²⁹ Лунев А. Е, Студеникин С. С., Ямпольская Ц. А. Социалистическая законность в советском государственном управлении / под общ. ред. Студеникина С. С. М.: Институт права академии наук СССР. Юридическое изд-во Министерства Юстиции СССР, 1948. С. 17.

необходимый «метод» государственного руководства обществом, как «режим», «принцип», неотъемлемый элемент демократии³⁰.

Несмотря на то, пишет Ю. Е. Аврутин, что рассмотрение сущности категории законности является, по образному выражению Л. С. Мамута, специфическим компонентом или «фирменным знаком», прежде всего, российской (советского и постсоветского периода) правовой науки, в юриспруденции пока нет достаточной четкости в этой дефиниции³¹.

В фундаментальной работе А. Е. Лунева, С. С. Студеникина и Ц. А. Ямпольской под законностью авторы понимают:

- а) результат законодательной деятельности государства (законы, действующие в государстве); принцип деятельности государства;
- б) процесс законодательства (законодательствование).

При этом авторы указанной работы акцентируют внимание, что предметом их исследования является законность как принцип верховенства закона, и лишь в некоторых случаях они касаются других ее значений³². Сами авторы не дают определение понятию законность в государственном управлении.

Справедливо отмечает А. Ф. Ефремов, что законность представляет собой сложное и многогранное явление. В научной литературе оно рассматривается в разных аспектах: как общеправовой (конституционный) принцип, как политический режим и как способ управления делами государства (или как метод поведения и деятельность большинства субъектов) и др. При этом каждое направление в научном мире рассматривается по-разному. Например, законность как общеправовой принцип может рассматриваться и как отраслевой принцип права, хотя некоторые правоведы утверждают, что он может быть общеправовым³³.

Мы соглашаемся с теми авторами, которые говорят, что законность является ключевым понятием, свойственным всем отраслям российского права, однако

³⁰ Ремнев В. И. Социалистическая законность в государственном управлении. М., 1979. С. 13.

³¹ Аврутин Ю. Е. Избранные труды. Размышления о государстве и государственной власти, законности и правопорядке, публичном управлении и административном праве. СПб., 2017. С. 184.

³² Лунев А. Е, Студеникин С. С., Ямпольская Ц. А. Указ. соч. С. 19.

³³ Ефремов А. Ф. Принципы и требования законности. Самара, 1999. С. 17.

считаем, что наибольшее значение она имеет в деятельности государственных органов, прежде всего в правоохранительной деятельности.

Ремнев В. И., подвергая критике³⁴ на предмет отсутствия понятия законности в государственном управлении в указанной выше работе А. Е. Лунева, С. С. Студеникина и Ц. А. Ямпольской, а также в более позднем труде А. Е. Лунева «Обеспечение законности в государственном управлении» (М., 1963) дает определение понятию социалистической законности в деятельности аппарата советского государственного управления как основанный на Конституции СССР и других актах законодательства режим функционирования государственного аппарата, всех его служащих, в процессе которого обеспечивается неуклонное исполнение и соблюдение требований законодательства, а также постоянное совершенствование правового регулирования работы аппарата в соответствии с назревшими потребностями общества³⁵.

Однако В. И. Ремневым не приняты во внимание мнения Д. А. Керимова, В. А. Власова, упомянутые им же самим в своей работе.

Так, Д. А. Керимов, критикуя предшественников, указывает, что недостаток многих определений понятия законности, сформулированных различными авторами, прежде всего в том, что в них отсутствует указание на ту или иную существенную сторону законности, в результате чего эти определения оказываются неполными и односторонними. По его мнению, во многих определениях отсутствует, в частности, указание на требования законности соблюдать не только законы, но и все другие правовые акты, изданные на основе и во исполнение законов. М. С. Строгович³⁶, критикуя Д. А. Керимова, указывает, что в определении законности ему (Д. А. Керимову) нет надобности включать указание на необходимость соблюдать не только законы, но и подзаконные акты на том основании, что «высшим выражением государственной воли является закон и

³⁴ Ремнев В. И. Указ соч. С. 51.

³⁵ Ремнев В. И. Указ. соч. С. 58–59.

³⁶ Строгович М. С. Теоретические вопросы советской законности // Советское государство и право. 1956. № 3. С. 19.

именно соблюдение и исполнение законов составляет содержание законности. Иные нормативные акты государственных органов должны издаваться на основании закона, во исполнение закона, в соответствии с законом. Поэтому их соблюдение и исполнение есть тем самым соблюдение закона, а их нарушение – нарушение закона»³⁷. Для Д. А. Керимова это возражение кажется мало убедительным не только потому, что, идя по этому пути, можно было бы в определении указать лишь на необходимость соблюдать Конституцию, но и прежде всего потому, что такое сокращенное определение законности может вызвать на практике ложное представление о необходимости соблюдения только законов и необязательности соблюдения подзаконных актов³⁸.

В связи с чем, Д. А. Керимов, стремясь устранить указанный недостаток, дает комплексное определение законности как метода ..., принципа и средства обеспечения и охраны общественных и личных интересов членов общества, требует точного и неуклонного, единообразного и своевременного исполнения законов и подзаконных актов всеми государственными и общественными организациями, должностными лицами и гражданами, требует обеспечения всеми необходимыми материальными и духовными гарантиями реализации правовых предписаний во всем их объеме и значении³⁹.

Вряд ли можно признать подобного рода столь объемную формулировку удачной, поскольку саму проблему законности в сфере государственного управления оно не снимает. Однако позиция о том, что законность, независимо от того, в каком контексте она рассматривается, предполагает соблюдение не только законов субъектами функциональной власти, но и основанных на них подзаконных актов, является сильной стороной данного определения. Специфика реализации государственно-властных полномочий при применении полицией мер административного принуждения состоит как раз в том, что помимо действующего ФЗ «О полиции» сотрудники руководствуются множеством подзаконных актов.

³⁷ Строгович М. С. Указ. соч. С. 20–21.

³⁸ Керимов Д. А. Обеспечение законности в СССР. М., 1956. С. 11.

³⁹ Керимов Д. А. Указ. соч. С. 15.

Нужно отметить, что в данном контексте, мнение Д. А. Керимова разделяют В. А. Власов⁴⁰, В. М. Лесной⁴¹, И. С. Самощенко⁴², Л. М. Розина⁴³.

Исследуя вопросы обеспечения законности в административной деятельности милиции Ф. Е. Колонтаевский, вопреки мнению Д. А. Керимова, справедливо указывает, что среди ученых-юристов существует единодушное мнение, что законность представляет собой элемент демократии, направлена на охрану и дальнейшее развитие советского государственного и общественного строя, на обеспечения прав, свобод и законных интересов граждан и является необходимым условием успешного выполнения задач в нашей стране. Однако стремясь раскрыть содержание законности, авторы по-разному оценивают законность, в целом определяя ее как режим неуклонного исполнения всеми участниками общественных отношений законов и основанных на них правовых актов, как метод государственного руководства обществом, принцип деятельности органов государства, общественных организаций и должностных лиц, поведения граждан, как средство обеспечения и охраны общественных и личных интересов. При этом, по мнению Ф. Е. Колонтаевского, все указанные общие оценки законности правильно отображают ее сущность. Применение одного понятия не исключает использования других при характеристике законности применительно к разным областям общественной жизни⁴⁴.

Аналогичным образом рассуждают Л. Л. Дедков⁴⁵, В. М. Безденежных⁴⁶, Е. А. Лукашева⁴⁷, Е. А. Черенков⁴⁸.

⁴⁰ Власов В. А. Обеспечение законности в советском государственном управлении: учебное пособие. М., 1958. С. 3.

⁴¹ Лесной В. М. Советская социалистическая законность. М., 1959. С. 14.

⁴² Самощенко И. С. Охрана режима законности советским государством. М., 1960. С. 43.

⁴³ Розин Л. М. О социалистической законности. Библиотечка участкового уполномоченного милиции / под. ред. М. И. Еропкина. М.: ГУМ ВШ МООП РСФСР, 1964. С. 4.

⁴⁴ Колонтаевский Ф. Е. Обеспечение законности в административной деятельности милиции: учебное пособие. Ташкент, 1975. С. 16–17.

⁴⁵ Дедков Л. Л. Обеспечение законности в общенародном государстве. Минск, 1980. С. 16–17.

⁴⁶ Безденежных В. М. Обеспечение законности в деятельности ОВД: учебное пособие. М., 1998. С. 4-6.

⁴⁷ Социалистическая законность и способы ее обеспечения / под ред. В. М. Чхиквадзе. М., 1968. С. 8.

⁴⁸ Черенков Е. А. Обеспечение социалистической законности мер административного воздействия: учебное пособие. Горький, 1989. С. 8–9.

В последующем этимология законности развивалась как специалистами в области теории государства и права, так и административистами. Сторонниками подхода, рассматривающие законность комплексно, как совокупность принципа, режима и метода были В. А. Козбаненко⁴⁹, С. М. Зубарев⁵⁰, А. В. Мартынов⁵¹, С. П. Булавин⁵², Д. А. Ягофаров⁵³.

В свою очередь, А. С. Шабуров считает, что «законность есть комплексное политико-правовое явление, отражающее правовой характер организации общественно-политической жизни, органичную связь права и власти, права и государства»⁵⁴. С такой трактовкой законности нельзя не согласиться, поскольку законность может выступать связующим звеном между различными государственно-правовыми явлениями и процессами.

Анализируя высказанную точку зрения, отметим, что законность, безусловно, упорядочивает различные общественные отношения, делает их стройными, что дает возможность избежать хаоса и неразберихи в правоприменительной, а тем более в правоохранительной деятельности.

В. Н. Кудрявцев также акцентирует внимание на различных аспектах законности, в частности автор указывает на то, что законность – это определенный режим общественной жизни, метод государственного руководства, состоящий в организации общественных отношений посредством издания и неуклонного осуществления законов и других правовых актов⁵⁵.

⁴⁹ Козбаненко В. А. Законность, целесообразность и дисциплина в государственном управлении. Проблемная лекция. М., 2002. С. 4–6.

⁵⁰ Зубарев С. М. Обеспечение законности в деятельности государственных гражданских служащих Российской Федерации: учебное пособие. М., 2012. С. 6–8.

⁵¹ Мартынов А. В. Обеспечение законности как важнейшее направление контрольной деятельности в Советском государстве // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. 2010. № 1. С. 261.

⁵² Булавин С. П. Юридические гарантии законности в СССР и место органов внутренних дел в механизме их реализации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1991. С. 153.

⁵³ Ягофаров Д. А. Категории и понятия общей теории государства и права. Екатеринбург, 1995. С. 54.

⁵⁴ Теория государства и права / С. С. Алексеев, С. И. Архипов, Г. В. Игнатенко, А. С. Шабуров. М., 2002. С. 256.

⁵⁵ Кудрявцев В. Н. Законность: содержание и современное состояние // Законность в Российской Федерации. М., 1998. С. 4.

Если законность – принцип, то следует подчеркнуть, что всю свою деятельность, где бы она ни осуществлялась, должностные лица обязаны сопоставлять с требованиями закона, а также иных нормативных правовых актов. Только добившись соответствия между соответствующей правоприменительной деятельностью и требованиями нормы права, можно говорить о том, что принцип законности достиг своей цели. В этой связи прав В. Н. Кудрявцев, говоря о том, что законность можно рассматривать как центральный принцип права, определяющий многие другие его принципы и положения. В более широком смысле можно сказать, что законность – это общий принцип организации современного демократического государства, основа обеспечения и защиты прав личности и поддержания правопорядка в стране. Законность – стержень нормального функционирования всей общественной системы⁵⁶.

К сожалению, следует признать, что принцип законности, как принцип деятельности должностных лиц органов власти и управления, начал подменяться принципом верховенства Конституции Российской Федерации. Данную тенденцию нельзя признать положительной, поскольку это существенно снижает содержание принципа законности, который должен занимать центральное место в системе иных принципов деятельности органов власти и управления, а также иных должностных лиц.

В этой связи представляются правильными соображения С. С. Алексеева, который пишет, что именно в силу нормативности права и других его достоинств может быть выдвинут и может обеспечиваться принцип законности. То есть должны быть не просто требования обязательности юридических норм, но такого рода требования должны быть адресованы ко «всем лицам» (гражданам, должностным лицам, государственным органам), которые должны действовать в строгом соответствии с законом⁵⁷.

Несмотря на то, что действующее законодательство не всегда рассматривает законность как принцип деятельности правоохранительных органов, в научной

⁵⁶ Кудрявцев В. Н. Указ. соч. С. 4.

⁵⁷ Алексеев С. С. Частное право. М., 1999. С. 14.

литературе законность рассматривается именно так. Другой аспект изучаемого явления – воздействие законности на участников общественных отношений, то есть законность – это метод воздействия или метод деятельности. В этой связи, несомненно, прав Л. Ш. Берекашвили, который отмечает, что «...одним из наиболее эффективных методов государственного руководства обществом является законность. Как метод, законность проявляется в том, что решение экономических, политических, социальных и иных задач осуществляется государством правовым путем, через нормы права»⁵⁸.

По мнению авторского коллектива в лице А. В. Елисеева, А. В. Зубача, В. И. Акулова законность представляется как соблюдение нормативных предписаний, содержащихся в Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законах, федеральных законах, указах Президента, актах Правительства Российской Федерации и иных федеральных органов власти и управления, предписаний, содержащихся в законах и иных нормативных правовых актах власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также предписаний, содержащихся в судебных решениях, принятых судами различной инстанции⁵⁹.

Требования законности при применении мер воздействия представляют собой руководящие начала, закрепленные в тексте закона либо вытекающие из принципов и смысла административно-правовых норм, устанавливающие процедуру и регулирующие процесс применения мер административного воздействия, создавая объективные предпосылки соответствия его (процесса) закону, имеющие целью наиболее справедливое и рациональное разрешение дела, подлежащие обязательному осуществлению субъектом, применяющим

⁵⁸ Берекашвили Л. Ш. Обеспечение прав человека и законности в деятельности правоохранительных органов. М., 2002. С. 126.

⁵⁹ Елисеев А. В., Зубач А. В., Акулов В. И. Административно-правовые средства обеспечения законности в деятельности ГИБДД МВД России: учебно-практическое пособие. Домодедово, 2014. С. 6.

конкретную меру, и являющиеся в связи с этим качественным показателем социалистической законности⁶⁰.

Законность – это универсальное требование, которое обязательно не только для органов власти и управления и их должностных лиц; законность как принцип, метод и правовой режим обязателен также для граждан и хозяйствующих субъектов, которые взаимодействуют с органами власти и управления. Поэтому В. В. Фролов вполне обоснованно пишет о том, что требования законности отражают ее направленность, которая обусловлена содержанием правовых норм, обязательных как для компетентных государственных органов, так и для отдельных личностей⁶¹.

В этой связи примечательна позиция Ю. Е. Аврутина, который, как бы подводя итог подобного рода рассуждениям о многообразии мнений в научном мире среди учёных-административистов и теории государства и права, пишет, что не исключаются и иные определения феномена «законность», акцентирующие либо ее функциональные, «ролевые» аспекты (метод социально-политического управления, осуществления задач и функций государства, охраны субъективных прав и свобод граждан), либо идеологические (принцип правосознания, правовой культуры, правовой идеологии), либо политические (обеспечение государственного суверенитета непосредственной и представительной демократии, разделения властей). Право на существование имеют все теоретические представления⁶².

По мнению С. А. Высоцкого, «законность представляет собой такое состояние жизни общества, при котором существует качественное непротиворечивое законодательство, а принятые в установленном порядке нормы

⁶⁰ Черенков Е. А. Указ соч. С. 13.

⁶¹ Фролов В. В. Законность, демократия и милиция. М., 2009. С. 26.

⁶² Аврутин Ю. Е. Избранные труды. Размышления о государстве и государственной власти, законности и правопорядке, публичном управлении и административном праве. СПб., 2017. С. 186.

права уважаются, соблюдаются и исполняются органами власти, должностными лицами, организациями и гражданами»⁶³.

Вместе с тем, Ю. Е. Аврутин полагает, что только понимание законности как особого режима, состояния (совокупности определенных реально существующих свойств) социально-политических отношений, урегулированных соответствующими нормативными правовыми актами, позволяет усматривать в этом феномене специфическое правовое явление, не сводимое ни к законодательству, ни к общему представлению о норме права, ни к юридически значимой деятельности⁶⁴.

Законность как базовый принцип правового государства закреплён в ст. 15 Конституции Российской Федерации, которая так говорит о законности: «Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения должны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы». Данный принцип адресован всем участникам правовых отношений.

Учитывая цель и задачи нашего исследования, отметим, что законность, как режим взаимоотношений между сотрудниками полиции, с одной стороны, и гражданами, должностными лицами – с другой стороны, рассматривается через призму соблюдения субъектом власти (управления) норм, которые закрепляют его права как сотрудника органов внутренних дел (полиции) и должностного лица, уполномоченного применять меры административного принуждения, т. е. речь идёт о правомерности использования предоставленных субъекту управления властных полномочий.

Административно-правовое содержание законности определяется тем, что данный принцип реализуется в сфере государственного управления, где проявляется, по мнению Д. Н. Бахраха, самая важная сторона законности «как режима взаимоотношений граждан и организаций с субъектами власти, который

⁶³ Высоцкий С. А. Административно-правовые средства обеспечения законности контрольно-надзорной деятельности ГИБДД: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2019. С. 20.

⁶⁴ Розенфельд В. Г., Старилов Ю. Н. Указ. соч. С. 123.

благоприятствует обеспечению прав и законных интересов личности, её всестороннему развитию, формированию и развитию гражданского общества, успешной деятельности государственного механизма»⁶⁵.

Под законностью в административно-правовом смысле применительно к сфере государственного управления следует понимать соблюдение властным субъектом Конституции Российской Федерации и законов при реализации своих властных полномочий.

С точки зрения того, что необходимо соблюдать, можно согласиться с мнением Н. А. Овчинникова, который отмечает что «законность - это соблюдение нормативных предписаний, содержащихся в Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законах, федеральных законах, указах Президента, актах Правительства Российской Федерации, актах иных федеральных органов власти и управления, а также соблюдение предписаний, содержащихся в законах и иных нормативных актах органов власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, и предписаний, содержащихся в судебных решениях, принятых судами различной инстанции и юрисдикции»⁶⁶.

Рассматривая действие принципа законности в отношении применения мер административного принуждения, учёные-административисты отмечают следующее.

По мнению В. Г. Розенфельда и Ю. Н. Старилова, законность применения мер административного принуждения представляет собой комплексный правовой институт, объединяющий правовые нормы различных правовых отраслей (материальных и процессуальных). Законность в сфере административной юрисдикции состоит в осуществлении специально созданными государственными органами контрольно-надзорных функций по выявлению несоответствия (либо соответствия) действий юридических и физических лиц правовым установлениям,

⁶⁵ Бахрах Д. Н. Административное право России: учебник. – 3-е изд., испр. и доп. М.: Эксмо, 2007. С. 354; Он же. Административное право: учебник для вузов. М.: БЕК, 1996. С. 229.

⁶⁶ Овчинников Н. А. Административно-правовое регулирование обеспечения законности в системе МВД России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М.: ВНИИ МВД России, 2011. С. 7.

предусматривающим возможность наложения административных санкций за неправомерное поведение, ненадлежащее выполнение должностными лицами своих обязанностей⁶⁷.

И. И. Пустовойт отмечает, что законность как принцип применения мер административного принуждения представляет собой «основополагающее начало их реализации»⁶⁸ во всех аспектах своего проявления⁶⁹, включая неукоснительное соблюдение правовых норм, устанавливающих возможность ограничения прав и свобод личности⁷⁰, оснований и порядка применения мер административного принуждения⁷¹. Поддерживая позицию И. И. Пустовойта, В. И. Шулежко отмечает, что «административные органы обязаны действовать в пределах предоставленных законодательством полномочий и в нормативно установленном порядке»⁷². Как показывает анализ практики, предметом обжалования неправомерных действий (бездействий), как правило, служат нарушения оснований и порядка применений той или иной меры принуждения⁷³.

Е. В. Елфимова и А. В. Коркин предлагают более развернутый перечень критериев «соответствия применения мер административного принуждения требованиям законности», к числу которых относят следующие:

- *основания* применения меры административного принуждения;
- *условия* применения;
- *цель*;

⁶⁷ Розенфельд В. Г., Старилов Ю. Н. Указ. соч. С. 123.

⁶⁸ Пустовойт И. И. Правовые вопросы реализации принципа обеспечения законности при применении мер административного принуждения // Общество: политика, экономика, право. 2013. № 4. С. 128.

⁶⁹ Пустовойт И. И. Указ. соч. С. 130.

⁷⁰ Пустовойт И. И. Указ. соч. С. 128.

⁷¹ Пустовойт И. И. Указ. соч. С. 129.

⁷² Шулежко В. И. Особенности реализации принципа обеспечения законности при применении мер административного принуждения // Законность и правопорядок в современном обществе: сб. мат. XXXVI Междунар. науч.-практ. конф. / под общ. ред. С. С. Чернова. Новосибирск: ЦРНС, 2017. С. 175.

⁷³ Ярмошик М. В. Проблемы нарушения принципа законности при применении мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях // Законность и правопорядок в современном обществе. 2016. № 34. С. 43.

– *субъекты*, т. е. кто из должностных лиц полиции и в отношении каких граждан уполномочен применять конкретную меру административного принуждения, а иногда и в чьем присутствии;

– *порядок* применения, в том числе необходимость разъяснения перед началом применения меры административного принуждения участникам прав и обязанностей, обусловленных содержанием конкретной меры, а также необходимость действовать еще и в соответствии с требованиями ФЗ «О полиции» (п. 2 ч. 4 ст. 5), где закреплена обязанность сотрудника полиции разъяснить гражданину причину и основания применения мер, ограничивающих его права и свободы, а также возникающие в связи с этим права и обязанности гражданина, и не забыв, что в порядке применения многих мер административного принуждения можно выделить этапы действий «до», «во время» и «после»;

– *сроки* применения;

– формальные и содержательные *требования к документу*, которым оформляется факт применения меры; и наконец,

– уяснить для себя сущность, т. е. раскрыть *содержание* понятия *применяемой меры* административного принуждения, которое не всегда, а чаще скорее не содержится в законодательстве о применении мер административного принуждения сотрудниками полиции⁷⁴.

Такая подробная детализация критериев законности позволяет уяснить различные проявления принципа законности в отношении применения мер административного принуждения. При этом *содержание* применяемой меры административного принуждения является ключевым критерием при определении правомерности её применения.

Содержание меры административного принуждения является, по мнению В. А. Мельникова, «обязательным элементом ее правового регламентирования. Значимость нормативного закрепления содержания меры принуждения

⁷⁴ Елфимова Е. В., Коркин А. В. Особенности обеспечения законности при применении сотрудниками полиции мер административного принуждения // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2016. № 4 (26). С. 23.

определяется необходимостью понимания правоприменителем точного объема возможно причиняемых правоограничений той или иной мерой принуждения»⁷⁵.

Думается, что содержание меры административного принуждения представлено способом принудительного воздействия, с помощью которого достигаются цели её применения. В связи с этим законность применения меры административного принуждения определяется четким формулированием в законе, прежде всего, самого способа принудительного воздействия, затем закреплением оснований, целей, порядка и условий (ограничений) его применения, далее установлением круга субъектов, которые вправе его применять, сроков реализации, требований к документированию.

Особое внимание следует обратить на то, что правомерность реализации закрепленного законом способа принудительного воздействия включает «соблюдение уполномоченными органами пределов их юрисдикции». Это, по мнению Ю. В. Мишиной, один «из главных аспектов реализации принципа законности»⁷⁶ при привлечении к административной ответственности. Наличие у должностного лица права на применение соответствующей меры принуждения является общим и обязательным критерием (требованием) законности применения любой из мер административного принуждения.

В конечном счете, законность применения меры административного принуждения, может рассматриваться как правомерность реализации уполномоченным органом, должностным лицом закрепленного законом способа принудительного воздействия, характеризующего содержание меры административного принуждения.

⁷⁵ Мельников В. А. Содержание мер административного принуждения, применяемых сотрудниками органов внутренних дел в соответствии с федеральным законом «О полиции» // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2015. № 1 (32). С. 42.

⁷⁶ Мишина Ю. В. К вопросу об обеспечении законности при применении мер административного принуждения сотрудниками госавтоинспекции // Управление деятельностью по обеспечению безопасности дорожного движения (состояние, проблемы, пути совершенствования). Орёл: Орловский юридический институт МВД России им. В. В. Лукьянова, 2017. С. 253.

Для уяснения правовых основ статуса сотрудников полиции, применяющих меры административного принуждения, обратим внимание на следующие положения административного законодательства.

Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», раскрывает содержание принципа законности применительно к деятельности полиции в целом. Так, ч. 1 ст. 6 ФЗ «О полиции» устанавливает, что «Полиция осуществляет свою деятельность в точном соответствии с законом». Далее в ч. 2 ст. 6 ФЗ «О полиции» сказано: «Всякое ограничение прав, свобод и законных интересов граждан, а также прав и законных интересов общественных объединений, организаций и должностных лиц допустимо только по основаниям и в порядке, которые предусмотрены федеральным законом». И, наконец, в ч. 5 ст. 6 ФЗ «О полиции» закреплено положение, которое определяет законность применения сотрудником полиции мер принуждения, а именно: «Применение сотрудником полиции мер государственного принуждения для выполнения обязанностей и реализации прав полиции допустимо только в случаях, предусмотренных федеральным законом».

По мнению Р. С. Мельника, «законность деятельности по применению мер административного предупреждения и пресечения означает, что отмеченные меры основываются на Конституции ... и других актах законодательства, применяются в полном соответствии с требованиями норм права, специально уполномоченными на это субъектами органов исполнительной власти, а в некоторых случаях и гражданами, с учетом целесообразности применения той или другой меры принуждения»⁷⁷. В данном определении внимание акцентируется на нормативной основе и её соблюдении при применении мер принуждения.

Думается, что в определении законности применения полицией мер административного принуждения особое внимание необходимо обратить на специфику содержательной характеристики применяемых мер принуждения и особенностях её закрепления действующим законодательством.

⁷⁷ Мельник Р. С. Забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу, не пов'язаних з відповідальністю: дис... канд. юрид. наук. Харків: Національний ун-т внутрішніх справ, 2002. С. 68–69.

Соответственно под законностью применения полицией мер административного принуждения диссертант предлагает понимать соответствие фактических действий уполномоченных сотрудников полиции положениям административного или административно-процессуального законодательства, устанавливающего основания, цели, порядок и условия реализации способа принудительного воздействия, характеризующего содержание конкретной меры принуждения, процедурно-процессуальные сроки и требования к документированию.

Завершая анализ понятийно-категориального аппарата, характеризующего законность применения полицией мер административного принуждения, сформулируем ряд обобщающих выводов:

1. С учетом отличительных черт, которые присущи мерам административного принуждения, их можно определить, как «предусмотренные административным или административно-процессуальным законодательством способы принудительного воздействия, реализуемые уполномоченными на то должностными лицами в установленных законом случаях и порядке в качестве реакции на административное правонарушение, преступление, либо иную правовую аномалию».

Способ принудительного воздействия представляет собой предусмотренное законом правоохранительное действие в виде силового и иного воздействия морального, материального или организационного характера, влекущее ограничение прав лица, претерпевание им лишений, дополнительных обременений, причинение материального и физического вреда.

2. Под применением меры административного принуждения предлагается понимать *процедурный или процессуальный порядок реализации закрепленного в диспозиции или санкции правовой нормы способа принудительного воздействия, характеризующего содержание меры принуждения.*

Мера принуждения считается применённой, если совершены предусмотренные диспозицией правовой нормы правоохранительные действия, либо обязанное лицо претерпело ограничения, лишения или обременения,

предусмотренные санкцией правовой нормы, устанавливающей меру административного принуждения.

3. Под законностью в административно-правовом смысле применительно к сфере государственного управления следует понимать соблюдение властным субъектом Конституции Российской Федерации и законов при реализации своих властных полномочий.

Под законностью применения полицией мер административного принуждения диссертант предлагает понимать соответствие фактических действий уполномоченных сотрудников полиции положениям административного или административно-процессуального законодательства, устанавливающего основания, цели, порядок и условия реализации способа принудительного воздействия, характеризующего содержание конкретной меры принуждения, процедурно-процессуальные сроки и требования к документированию.

§ 2. Классификация нарушений законности применения полицией мер административного принуждения

Изучение видов нарушений законности при применении мер принуждения является задачей нетривиального порядка. В административно-правовой науке специальных работ, посвященных анализу видов нарушений законности при применении органами внутренних дел мер административного принуждения и их классификации, не было. Вопросы о нарушениях законности при применении полицией мер административного принуждения поднимались в работах, посвященных правовым основам применения различных видов мер административного принуждения, либо обеспечению законности их применения как на общетеоретическом, так и отраслевом уровнях.

Так, изучая вопросы обеспечения законности применения мер государственного принуждения в теоретико-правовом аспекте, М. А. Латушкин пришел к выводу, что нарушения законности могут иметь субъективно и

объективно противоправный характер. В первом случае они выражены в должностных правонарушениях (злоупотребления государственно-принудительными полномочиями), а во втором – в правоприменительных ошибках⁷⁸.

Ошибка в процессе применения мер государственно-правового принуждения, по мнению М. А. Латушкина, представляет собой противоречащий нормам материального или процессуального права и не достигающий истинных целей правового регулирования результат государственно-властной деятельности субъектов, уполномоченных применять меры государственно-правового принуждения, который квалифицируется в качестве такового компетентным органом в особом акте⁷⁹.

В свою очередь должностные правонарушения (злоупотребления государственно-принудительными полномочиями) М. А. Латушкин определяет как нарушающую режим законности властную юрисдикционную, контрольно-надзорную или административно-распорядительную деятельность должностных лиц посредством издания необоснованных и незаконных актов применения права, выступающих результатом конфликта индивидуальной и государственной воли⁸⁰.

М. А. Латушкин указывает, что данные явления по отдельности получили достаточно подробную характеристику в юридической литературе, однако конкретизация их содержания в сфере применения мер государственно-правового принуждения является малоизученной⁸¹. Автор считает, что вопрос о видах и классификации ошибок в процессе применения мер государственно-правового принуждения не получил достаточную разработку в юридической литературе, поэтому он выделяет следующие виды ошибок в сфере применения мер государственно-правового принуждения:

1. В познании (познавательные);

⁷⁸ Латушкин М. А. Обеспечение законности применения мер государственно-правового принуждения (теоретико-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2010. С. 150.

⁷⁹ Латушкин М. А. Указ. соч. С. 155.

⁸⁰ Латушкин М. А. Указ. соч. С. 20.

⁸¹ Латушкин М. А. Указ. соч. С. 150–151.

2. В оценке фактических обстоятельств дела (квалификационные);
3. В юридически значимой деятельности (деятельностные)⁸².

В зависимости от степени познания и выявления ошибки в процессе применения мер государственно-правового принуждения могут быть установленными и не установленными (латентными), спорными и бесспорными⁸³.

В зависимости от степени повторяемости ошибки в деятельности по применению мер государственно-правового принуждения могут быть типичными (распространенными) и нетипичными (нераспространенными)⁸⁴.

В зависимости от степени социальной вредности ошибки в процессе применения мер государственно-правового принуждения могут быть существенные (полные) и малозначительные (частичные)⁸⁵.

По цели применения мер государственно-правового принуждения М. А. Латушкин подразделяет на ошибки «в наказании, в предупреждении, в пресечении, в восстановлении, в процессуальном обеспечении»⁸⁶. Данный вариант классификации ошибок обусловлен принадлежностью применяемой меры государственного принуждения к соответствующей правовой форме государственного принуждения⁸⁷.

В зависимости от природы нарушенных правовых норм ошибки в процессе применения мер государственно-правового принуждения могут быть материально-правовые и процедурно-процессуальные⁸⁸.

В процессе применения мер государственно-правового принуждения могут совершаться ошибки в субъекте, подлежащем принуждению, в разновидности, подлежащей применению государственно-принудительной меры, в объеме и интенсивности ее воздействия.

⁸² Латушкин М. А. Указ. соч. С. 155.

⁸³ Латушкин М. А. Указ. соч. С. 156.

⁸⁴ Латушкин М. А. Указ. соч. С. 158.

⁸⁵ Латушкин М. А. Указ. соч. С. 158.

⁸⁶ Латушкин М. А. Указ. соч. С. 158.

⁸⁷ Латушкин М. А. Указ. соч. С. 158.

⁸⁸ Латушкин М. А. Указ. соч. С. 158.

В зависимости от уполномоченных органов, в результате деятельности которых имело место незаконное и неправильное применение мер государственно-правового принуждения, ошибки могут быть судебные и внесудебные⁸⁹.

Вместе с тем, автор указанной выше работы отмечает, что в науках уголовного, административного, гражданского и конституционного права и процесса накоплен значительный практический материал, который можно использовать для поиска «болевых точек» законности и диагностики причин их появления. К сожалению, по его мнению, в настоящее время в отраслевых науках проблемы «болевых точек» законности на процессуальных стадиях (этапах) применения отраслевых видов государственно-правового принуждения еще недостаточно изучены⁹⁰.

Вывод М. А. Латушкина о наличии в числе нарушений законности «должностных правонарушений» и «правоприменительных ошибок» возражений не вызывает. Вместе с тем следует отметить, что указанные виды нарушений законности тесно между собой взаимосвязаны.

Как правило ошибки «квалификационные» или «деятельностные» лежат в основе таких нарушений законности при применении мер административного принуждения, как «должностные правонарушения».

Термин «нарушение законности» применения полицией мер административного принуждения произведен от понятия «законности» их применения. Если под законностью автор данной работы понимает «соответствие фактических действий уполномоченных сотрудников полиции положениям административного или административно-процессуального законодательства», то с точки зрения нормативного подхода к пониманию законности и формальной логики «нарушением законности» будет являться любое *отклонение от положений законодательства, устанавливающих круг лиц, уполномоченных применять соответствующую меру принуждения, основания, цели, порядок и условия реализации способа принудительного воздействия, характеризующего*

⁸⁹ Латушкин М. А. Указ. соч. С. 158.

⁹⁰ Латушкин М. А. Указ. соч. С. 172.

содержание конкретной меры принуждения, процедурно-процессуальные сроки и требования к документированию.

На первое место при принятии решения о применении меры административного принуждения следует поставить соблюдение сотрудниками полиции компетенционных норм, определяющих круг лиц, уполномоченных применять соответствующую меру административного принуждения. Нарушение данных норм, как правило квалифицируется как превышение служебных полномочий и содержит признаки состава конкретного вида «должностного правонарушения» (должностного проступка, должностного административного правонарушения, должностного преступления). Перечисленные «должностные правонарушения» можно назвать компетенционными, вид нарушения законности «компетенционным».

Далее, с точки зрения дальнейших действий по реализации способа принудительного воздействия, характеризующего конкретную меру принуждения, отклонения от требований законодательства, в том числе и в результате «правоприменительных ошибок», имеют существенную специфику в зависимости от того, к какой форме государственного принуждения относится применяемая мера административного принуждения: к предупреждению, пресечению, процессуальному обеспечению, либо к наказанию (мерам ответственности). Соответственно, можно говорить о нарушениях законности при применении мер административного предупреждения, мер административного пресечения, мер административно-процессуального обеспечения, административных наказаний.

Вместе с тем данные меры принуждения объединяет такое общее требование законности их применения, как наличие основания для реализации способа принудительного воздействия, характеризующего содержание конкретной меры принуждения.

Так, для применения административного наказания основанием является наличие состава административного правонарушения, для мер административно-процессуального обеспечения наличие материального основания (события административного правонарушения) и, как правило, процессуального

(необходимость составления протокола об административном правонарушении и т. п.), для специальных мер административного пресечения – возникновение описанной в норме права общественно-опасной или иной противоправной ситуации, для мер административного предупреждения основанием является возникновение указанной в законе потенциальной или реальной угрозы для охраняемых законом общественных отношений, в том числе иной правовой аномалии.

Нарушение законности в виде реализации способа принудительного воздействия при отсутствии достаточных для этого оснований нередко встречается на практике. Подтверждением тому являются работы как советского, так и постсоветского периода, в которых приводятся примеры такого вида нарушений законности.

В науке административного права одним из первых авторов, который содержательно, на практическом уровне предпринял попытку изучить виды реальных нарушений законности применения сотрудниками органов внутренних дел мер административного принуждения, стал Л. Л. Попов. Это была первая репрезентативная работа, в которой автор указал на виды нарушений законности работниками милиции при применении мер административного принуждения с учетом общепринятой на тот период времени классификации мер административного принуждения, а именно: административно-предупредительные меры; меры административного пресечения; меры административного взыскания⁹¹.

Следует отметить, что автором не стояла цель изучения видов нарушений законности, поскольку Л. Л. Попов, излагая учебный материал для сотрудников милиции, указал на возможные нарушения лишь в некоторых подгруппах мер административного принуждения в качестве примера.

В отношении рассматриваемого нами нарушения законности при применении задержания и доставления как мер административного принуждения, Л. Л. Попов отмечает, что недопустимо задержание граждан, когда нарушение

⁹¹ Попов Л. Л. Обеспечение социалистической законности в деятельности советской милиции: учебное пособие. М.: Изд-во МВД СССР. ДСП, 1972. С. 29.

отсутствует. Тем не менее, встречаются задержания и доставления за то, что гражданин «бежал по парку», «находился с девушкой на отдаленной части сквера», стоял у станции метро и, по мнению постового, «намеривался нарушить общественный порядок», либо «бесцельно стоял у магазина», либо «вечерами ходил по городу, сидел в парке с радиоприемником или гитарой, хорошо пел, и вокруг него собирались люди».

Все перечисленные случаи объединяет то, что в описанном в них поведении граждан отсутствуют признаки объективной стороны какого-либо административного правонарушения, а значит и основание для доставления их в служебное помещение органа внутренних дел.

В свою очередь, А. Ю. Красноглазов справедливо отмечает, что согласно закону нарушитель может быть доставлен в целях составления протокола об административном правонарушении при невозможности составить его на месте, если составление протокола является обязательным. Наиболее часто встречающимся в практике обстоятельством, препятствующим составлению протокола на месте, является невозможность установления личности правонарушителя. Но некоторые ошибочно полагают, что, руководствуясь этой нормой, можно доставлять в органы внутренних дел для «установления личности» любое лицо, не имеющее при себе документов или отказавшееся предъявить их⁹². Подобное толкование нормы не может быть признано правильным, поскольку отсутствие у лица документов, удостоверяющих личность или отказ предъявить их работнику милиции, сами по себе не могут служить основанием для доставления. Основанием применения данной административно-процессуальной меры является совершенное лицом правонарушение, поэтому доставление с целью установления личности гражданина является правомерным лишь при наличии в его действиях

⁹² Красноглазов А. Ю. Обеспечение законности в применении административно-процессуальных мер на стадии возбуждения дела об административном правонарушении: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 60.

признаков административного правонарушения, по фактам которого обязательно составление протокола⁹³.

При назначении административных наказаний совершаются нарушения законности, связанные с фальсификацией материалов об административных правонарушениях (привлечением к административной ответственности лица, фактически не совершавшего административное правонарушение)⁹⁴.

Далее, при наличии основания для применения меры административного принуждения, должны учитываться «условия», установленные законом для её применения, которые, по сути, ограничивают саму возможность или пределы реализации способа принудительного воздействия, характеризующего содержание конкретной меры принуждения.

К примеру, «условия» применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия выступают в качестве обстоятельств, от которых зависит правомерность применения данного вида государственного принуждения. Они закреплены в законе в виде обязательных требований и правил, которые должны соблюдаться при реализации данной меры административного принуждения⁹⁵. К таким условиям, в частности, относятся установленные ФЗ «О полиции» запреты на применение огнестрельного оружия в отношении определённых категорий лиц (ч. 5 ст. 23)⁹⁶.

К «условиям» применения административных наказаний можно отнести обстоятельства, исключающие административную ответственность, или обстоятельства, освобождающие от административной ответственности. При совершении лицом деяния, подпадающего под признаки административного

⁹³ Красноглазов А. Ю. Указ. соч. С. 60.

⁹⁴ Десятова О. В., Резниченко О. В., Квасов В. В., Сабитов Р. Р. Вопросы правовой оценки и предупреждения отдельных ситуаций нарушения законности в деятельности сотрудников строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции: метод. рекомендации. Тюмень: Тюменский институт повышения квалификации сотрудников МВД России, 2015. С. 12.

⁹⁵ Каплунов А. И. Применение сотрудниками полиции огнестрельного оружия: законодательство, теория и практика: монография. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2018. С. 47.

⁹⁶ Каплунов А. И. Указ. соч. С. 47.

правонарушения, отношения ответственности не возникают, либо прекращаются, если имеет место одно из перечисленных обстоятельств⁹⁷.

Таким образом, нарушение законности применения мер административного принуждения может иметь место в виде несоблюдения требований норм, устанавливающих «условия» реализации способа принудительного воздействия, характеризующего её содержание.

К особенностям правового регулирования применения отдельных мер административного принуждения относится установление «цели» или «целей» их применения.

К примеру, такие меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении как:

- «Доставление» применяется **«в целях** составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, если составление протокола является обязательным» (ч. 1 ст. 27.1 КоАП РФ);

- «Личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице» (ч. 1 ст. 27.7 КоАП РФ), «досмотр транспортного средства» (ч. 1 ст. 27.9 КоАП РФ) производятся **«в целях** обнаружения орудий совершения либо предметов административного правонарушения» (ч. 1 ст. 27.7 КоАП РФ);

- «Задержание транспортного средства» применяется **«в целях** пресечения нарушений правил эксплуатации, использования транспортного средства и управления транспортным средством соответствующего вида» (ст. 27.13 КоАП РФ);

- «Задержание судна, доставленного в порт Российской Федерации» (ч. 1 ст. 27.13.1 КоАП РФ) осуществляется **«для** выяснения обстоятельств административного правонарушения, обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении».

⁹⁷ Административное право: учебник / под общ. ред. А. И. Каплунова. С. 245.

Указание на цели применения меры административного принуждения ограничивает пределы использования соответствующего способа принудительного воздействия и дополняет содержательную характеристику меры принуждения.

Таким образом, в качестве самостоятельного вида нарушения законности применения меры административного принуждения может выступать несоблюдение уполномоченным должностным лицом требований норм, устанавливающих «цели» её применения.

Далее, логика последовательности применения меры административного принуждения предполагает совершение действий, направленных на реализацию способа принудительного воздействия, характеризующего содержание конкретной меры принуждения, с соблюдением установленного законом «порядка». Как уже было сказано, такой порядок может быть либо «процедурным», либо «процессуальным».

Если способ принудительного воздействия закреплён диспозицией нормы, устанавливающей меру принуждения, то процедурный порядок её применения на этом этапе состоит в непосредственном совершении действий, характеризующих содержание конкретного способа принудительного воздействия.

Если способ принудительного воздействия закреплён санкцией нормы права, устанавливающей меру административного принуждения, то процессуальный порядок её применения включает совершение предусмотренных законом процессуальных действий, обеспечивающих: 1) фиксацию индивидуальной конкретной ситуации, требующей разрешения; 2) рассмотрение материалов данного дела и принятие по нему решения; 3) исполнение принятого по делу юрисдикционного акта, т. е. совершение действий по непосредственной реализации предусмотренного санкцией правовой нормы принудительного способа воздействия на обязанное лицо⁹⁸.

Так, процессуальной формой назначения и исполнения административных наказаний является производство по делам об административных

⁹⁸ Административно-процессуальное право: учебник / под ред. д-ра юрид. наук, проф. А. И. Каплунова. С. 191-192.

правонарушениях, а процессуальной формой применения принудительных мер административного предупреждения, закрепленных санкциями правовых норм их устанавливающих, является производство по применению отдельных принудительных мер административного предупреждения.

Как справедливо отмечает А. Ю. Красноглазов, законность в производстве по делам об административных правонарушениях – это выполнение всех процессуальных действий в точном соответствии с законом, соблюдение административно-процессуальной формы этого производства⁹⁹.

В свою очередь, нарушение установленного административно-процессуальным законодательством порядка назначения административных наказаний или применения отдельных принудительных мер административного предупреждения, включая нарушение процессуальных сроков и требований к документированию, является самостоятельным видом нарушения законности применения указанных мер административного принуждения.

С октября 2016 по октябрь 2018 года диссертантом было изучено 2811 судебных решений по всей территории Российской Федерации с целью выявления нарушений законности при ведении сотрудниками полиции производства по делам об административных правонарушениях.

В таблице 1 представлены результаты проведенного анализа поводов и оснований для отмены, прекращения и возврата судом постановлений по делам об административных правонарушениях, вынесенных должностными лицами органов внутренних дел в связи с отдельными процессуальными нарушениями¹⁰⁰.

⁹⁹ Красноглазов А. Ю. Указ. соч. С. 43.

¹⁰⁰ См. Приложение 1.

**Виды нарушений законности применения полицией
мер административного принуждения
(кроме применения специальных мер административного пресечения)**

№ п/п	Поводы и основания для отмены (прекращения, возврата) судом постановлений по делам об адм. правонарушениях	Кол-во	Всего
1	Прекращение дела об адм. правонарушении в связи с истечением сроков давности привлечения к адм. ответственности (п. 6 ч. 1 ст. 24.5, п. 3 ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ)	14	14
2	Прекращение дела об адм. правонарушении в связи с отсутствием состава адм. правонарушения (п. 2 ч. 1 ст. 24.5, п. 3 ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ)	Связанные с неправильной квалификацией правонарушения 31	67
		Несвязанные с квалификацией правонарушения 36	
3	Прекращение дела об адм. правонарушении в связи с отсутствием события адм. правонарушения (п.п. 1, 9 ч. 1 ст. 24.5, п. 3 ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ)	Связанные с наличием недопустимого доказательства 18	43
		Несвязанные с наличием недопустимого доказательства 25	
4	Возвращение дела об адм. правонарушении в связи с существенными нарушениями процессуальных требований (п. 4 ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ)	По причине неполноты материала 25	57
		По иным причинам 32	
5	Отмена постановлений и направление дела об адм. правонарушении на рассмотрение по подведомственности и подсудности (п. 5 ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ)	В связи с нарушением подведомственности 5	28
		В связи с нарушением подсудности 23	
6	Прекращение дела об адм. правонарушении в связи с малозначительностью (ст. 2.9, п. 9 ч. 1 ст. 24.5, п. 3 ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ)	9	9
7	Прекращение дела об адм. правонарушении в связи с неверным избранием вида наказания (п. 2 ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ)	14	14
8	Прекращение дела об адм. правонарушении по иным обстоятельствам (п. 6 ч. 1 ст. 24.5, п. 3 ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ)	7	7
9	Итого		239

Проведенный анализ показал, что процессуальные нарушения имели место в 8,5 % изученных диссертантом дел об административных правонарушениях.

Из сведений, приведенных в таблице 1, видно, что чаще всего нарушения законности при производстве по делу об административном правонарушении

приводят к прекращению производства по делу об административном правонарушении по причине отсутствия состава административного правонарушения (п. 2 ч. 1 ст. 24.5, п. 3 ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ) – 67, что составляет почти треть от общего числа нарушений законности. Из 67 - 31 связано с неверной квалификацией административного правонарушения¹⁰¹.

Типичным видом (наиболее распространенным в правоприменительной деятельности) нарушения законности, связанного с квалификацией противоправных действий, является порочная практика применения ст. 19.3 КоАП РФ через «призму» другого состава административного правонарушения. *Так, например, в Ленинский районный суд г. Курска поступил административный материал в отношении Нефеденкова Д. Б. по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 19.3 КоАП РФ. Как следует из протокола об административном правонарушении Нефеденков Д. Б. находился в общественном месте с признаками алкогольного опьянения, имел шаткую походку, неопрятный внешний вид, чем нарушил человеческое достоинство и общественную нравственность в общественном месте; на законные требования сотрудников полиции о прохождении освидетельствования на состояние алкогольного опьянения ответил отказом, тем самым оказал неповиновение законным требованиям сотрудника полиции.*

Изучив материалы дела, суд установил, что в представленных материалах отсутствует протокол о направлении Нефеденкова Д. Б. на медицинское освидетельствование. Кроме того, по мнению суда, диспозиция ст. 20.21 КоАП РФ предусматривает ответственность за появление на улицах, стадионах, в скверах, парках, в транспортном средстве общего пользования, в других общественных местах в состоянии опьянения, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность. Объективная сторона данного правонарушения заключается в том, что лицо находится в общественном месте не просто в пьяном виде, а в такой степени опьянения, которая оскорбляет человеческое

¹⁰¹ См. Приложение 2.

достоинство, общественную нравственность. В протоколе об административном правонарушении в отношении Нефеденкова Д. Б. не указано, в чем конкретно в рассматриваемой ситуации его появление в общественном месте в состоянии алкогольного опьянения оскорбляет человеческое достоинство или общественную нравственность. Установление данных обстоятельств также необходимо для правильной квалификации действий Нефеденкова Д. Б. для решения вопроса о наличии законных оснований для привлечения его к административной ответственности по ч. 1 ст. 19.3 КоАП РФ. При таких обстоятельствах суду невозможно было установить, являлось ли требование сотрудника полиции законным и обоснованным. В результате чего судом материалы дела об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 19.3 КоАП РФ, в отношении Нефеденкова Д. Б. были возвращены в территориальный отдел полиции¹⁰². В данной ситуации сотрудники полиции в качестве основания привлечения к административной ответственности по ст. 19.3 КоАП РФ используют состав ст. 20.21. КоАП РФ – появление в общественных местах в состоянии алкогольного опьянения. Данный пример не единственный¹⁰³.

Таким образом создается двойственность нарушений законности применения сотрудником полиции мер административной ответственности, поскольку за одно деяние, признаки состава которого не установлены должным образом, создается вторая ситуация отступления от нормы административного права сотрудником полиции. Такая сложная конструкция нарушения законности применения полицией мер административного принуждения наносит серьезный

¹⁰² Определение Ленинского районного суда г. Курска от 08.02.2017 г. по делу № 5-242/2017 [Электронный ресурс] // URL: <http://sudact.ru/regular/doc/pJdoOCUusj5J/> (дата обращения: 20.09.2018).

¹⁰³ Определение Ленинского районного суда г. Курска от 08.02.2017 г. по делу № 5-261/2017 [Электронный ресурс] // URL: <http://sudact.ru/regular/doc/MICGCjH6nHQR/> (дата обращения: 20.09.2018); Определение Ленинского районного суда г. Курска от 08.02.2017 г. по делу № 5-264/2017 [Электронный ресурс] // URL: <http://sudact.ru/regular/doc/6TWI5ZeES96/> (дата обращения: 20.09.2018); Определение Ленинского районного суда г. Курска от 08.02.2017 г. по делу № 5-262/2017 [Электронный ресурс] // URL: <http://sudact.ru/regular/doc/YfsIINnk7zLr/> (дата обращения: 20.09.2018); Определение Ленинского районного суда г. Курска от 8 февраля 2017 г. по делу № 5-262/2017 [Электронный ресурс] // URL: <http://sudact.ru/regular/doc/YfsIINnk7zLr/> (дата обращения: 20.09.2018).

урон административным правоотношениям, в связи с тем, что лицо, подвергнутое административному принуждению, дважды подвергается незаконному правоограничению. Опасность данного общественного явления заключается в том, что реализация нормы административного права сотрудником полиции дает ему право на использование специальных мер административного пресечения в виде применения специальных средств, физической силы или огнестрельного оружия, которые могут нанести существенный вред жизни и здоровью лицу, незаконно подвергнутому административному воздействию.

Однако существуют и другие случаи нарушения законности по рассматриваемому основанию. Так, согласно материалам, предоставленным из ГИБДД, постановлением мирового судьи судебного участка № N Кушвинского судебного района Свердловской области Грачев Н. Н. признан виновным в совершении правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 12.26 КоАП РФ, выразившееся в том, что он, управляющий транспортным средством – мотоблоком «Целина МБ-601», отказался выполнять законные требования сотрудника полиции о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения, имея признаки опьянения, за что ему назначено наказание в виде штрафа в размере 30000 рублей с лишением права управления транспортными средствами на срок в 1 год 6 месяцев. Исследовав материалы дела, вышестоящий суд пришел к выводу, что мотоблок «Целина МБ-601» нельзя отнести к автотранспортным средствам, указанным в примечании к ст. 12.1 КоАП РФ, о чем должны были знать сотрудники полиции, составившие протокол об административном правонарушении. Таким образом, по мнению суда, Грачев Н. Н., управляющий мотоблоком, и являющийся участником дорожного движения, не является субъектом административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 12.26 КоАП РФ, что явилось основанием для отмены предыдущих принятых решений по делу¹⁰⁴.

¹⁰⁴ Решение Кушвинского городского суда Свердловской области от 11.10.2016 г. по делу № 12-71/2016 [Электронный ресурс] // URL: <http://sudact.ru/regular/doc/PseR3kQzqTHT/> (дата обращения: 20.09.2018).

Прекращение дела об административном правонарушении в связи с отсутствием состава административного правонарушения (п. 2 ч. 1 ст. 24.5, п. 3 ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ), несвязанное с неправильной квалификацией, зачастую происходит по причине отсутствия достаточных данных для квалификации содеянного, либо нарушения процедуры оформления материала об административном правонарушении, которые связаны как с безответственным отношением к служебным обязанностям, так и с отсутствием необходимых правовых знаний у сотрудника полиции.

Анализ составов административных правонарушений, в производстве по делу о которых допущено нарушение законности показал, что наибольшее количество нарушений связано со следующими составами (по убыванию): ст.ст. 19.3, 20.1, 18.8, 12.27, 12.8, 6.1.1, 7.27, 14.16, 12.26, 20.20 КоАП РФ и составляет в совокупности 145 нарушений законности. То есть на 9 составов административных деликтов приходится более половины (60,7 %) нарушений законности из 44 – общего числа составов¹⁰⁵.

Количественные показатели ошибок и нарушений законности при производстве по конкретным категориям дел об административных правонарушениях в зависимости от степени повторяемости позволяют говорить об ошибках и нарушениях законности, которые более распространены и менее распространены.

Отдельно следует отметить о проблемах, связанных с нарушениями законности при привлечении к ответственности за правонарушения в области дорожного движения, указанные в главе 12 КоАП РФ, поскольку они в совокупности составили 78 (33 %) от общего числа нарушений¹⁰⁶.

Количественные показатели нарушений законности при производстве по делам об административных правонарушениях могут быть дифференцированы по регионам (субъектам Российской Федерации), по федеральным округам.

¹⁰⁵ См. Приложение 3, 4.

¹⁰⁶ См. Приложение 3.

Так, анализ по субъектам Российской Федерации показал, что треть нарушений законности применения полицией административных наказаний (35,6 %) приходится на 6 регионов Российской Федерации (по убыванию): Курская область, Тверская область, Республика Саха (Якутия), Республика Татарстан, Самарская область, Кемеровская область¹⁰⁷.

В свою очередь данные по федеральным округам свидетельствуют, что первое место по количеству нарушений законности применения полицией мер административного принуждения занимает Центральный федеральный округ, второе – Приволжский федеральный округ, и третье делят Сибирский и Дальневосточный федеральные округа. В совокупности на указанные четыре округа приходится 198 нарушений из 239, что составляет 83 %¹⁰⁸.

Однако следует отметить, что согласно сведений Федеральной службы государственной статистики (Росстата)¹⁰⁹ указанные показатели полностью соответствует соотношению численности населения по федеральным округам Российской Федерации.

Прекращение производства по делу об административном правонарушении, как правило, является следствием процессуальных нарушений и ошибочной квалификации противоправных действий на стадии возбуждения производства по делу. Не случайно, проблеме обеспечения законности в применении административно-процессуальных мер на стадии возбуждения дела об административном правонарушении посвящено отдельное диссертационное исследование, выполненное А. Ю. Красноглазовым. Учёные-административисты обращают внимание на следующие недостатки и нарушения, допускаемые при совершении процессуальных действий лицами, ведущими производство по делу об административном правонарушении, а именно:

¹⁰⁷ См. Приложение 5.

¹⁰⁸ См. Приложение 6.

¹⁰⁹ [Электронный ресурс] // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики (Росстат). URL: https://showdata.gks.ru/report/278928/?filter_ (дата обращения: 20.09.2020).

– составление протокола об административном правонарушении ненадлежащим (неуполномоченным) субъектом административной юрисдикции¹¹⁰;

– неполное описание в протоколе об административном правонарушении противоправных действий, совершенных нарушителем¹¹¹;

– деятельность по разрешению таких вопросов, как сбор, анализ и закрепление доказательств, определяющих юридическую основу рассматриваемого дела, а также осуществление юридической оценки собранных доказательств в некоторых случаях не отвечает необходимым требованиям¹¹²;

– недостаточность информации о правонарушителе (подвергался ли административной ответственности, место работы, наличие документов, подтверждающих личность и др.)¹¹³.

Как уже было сказано, нередко перечисленные процессуальные нарушения приводят к тому, что на стадии рассмотрения или пересмотра производство по делу об административном правонарушении прекращается, а правонарушитель избегает назначения административного наказания. До реализации правоограничений, лишений и дополнительных обременений, предусмотренных санкцией правовой нормы, устанавливающей такую меру административного принуждения, как административное наказание, дело об административном правонарушении не доходит.

Процедурный порядок в отличие от процессуального предполагает самостоятельное принятие сотрудником полиции решения о применении меры административного принуждения на месте выявления правонарушения или иной правовой аномалии и непосредственном совершении действий по реализации способа принудительного воздействия, характеризующего её содержание. Речь идет о мерах административного пресечения, мерах процессуального обеспечения и принудительных мерах административного предупреждения, способ

¹¹⁰ Гришаев А. Н. Обеспечение прав граждан при назначении органами внутренних дел административных наказаний: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 44.

¹¹¹ Красноглазов А. Ю. Указ. соч. С. 46.

¹¹² Красноглазов А. Ю. Указ. соч. С. 47.

¹¹³ Красноглазов А. Ю. Указ. соч. С. 48.

принудительного воздействия которых закреплён диспозицией правовой нормы, их устанавливающей¹¹⁴. Как правило, после применения мер, входящих в указанные группы, производится процессуальное оформление факта их применения.

Учитывая отмеченную особенность порядка применения указанных мер административного принуждения, нарушение установленного законом процедурного порядка применения мер административного пресечения, мер процессуального обеспечения и принудительных мер административного предупреждения, способ принудительного воздействия которых закреплён диспозицией правовой нормы, их устанавливающей, следует рассматривать в качестве самостоятельного вида нарушения законности.

Особого внимания заслуживает порядок применения сотрудниками полиции физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия, которые являются силовыми способами принудительного воздействия, и влекут причинение вреда гражданам и организациям.

Как сказано в ч. 9 ст. 18 ФЗ «О полиции», сотрудник полиции не несёт ответственность за вред, причиненный гражданам и организациям при их применении, «если применение физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия осуществлялось по основаниям и в порядке, которые установлены федеральными конституционными законами, настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами».

При реализации этих способов принудительного воздействия сотрудник полиции согласно ч. 3 ст. 19 ФЗ «О полиции» «действует с учетом создавшейся обстановки, характера и степени опасности действий лиц, в отношении которых применяются физическая сила, специальные средства или огнестрельное оружие, характера и силы оказываемого ими сопротивления. При этом сотрудник полиции обязан стремиться к минимизации любого ущерба».

¹¹⁴ Каплунов А. И. Развитие теории административного процесса как условие совершенствования административно-процессуальной деятельности правоохранительных органов // Административная деятельность правоохранительных органов РФ и зарубежных стран: сб. мат. Всероссийской науч.-практ. конф. / под общ. ред. Л. В. Павловой. Рязань, 2017. С. 35.

Как видим, правомерность применения специальных мер административного пресечения закон связывает с тяжестью наступившего при этом вреда и соблюдением норм, устанавливающих «условия, при наличии которых действия, причинившие тот или иной вред объектам уголовно-правовой охраны, не образуют преступления»¹¹⁵.

Таким образом, в качестве самостоятельного вида нарушения законности применения специальных мер административного пресечения может стать несоблюдение уполномоченным должностным лицом требований, устанавливающих пределы правомерного причинения вреда объектам уголовно-правовой охраны.

Перечисленные виды нарушений законности применения мер административного принуждения отражают их юридическую природу, обусловленную особенностями реализации способа принудительного воздействия, характеризующего их содержание, и являются основой для разработки и совершенствования административно-правовых способов и средств, обеспечивающих законность применения полицией мер административного принуждения.

Завершая анализ видов нарушений законности применения полицией мер административного принуждения, сформулируем ряд обобщающих выводов:

1. Нарушением законности применения мер административного принуждения является *отклонение от положений законодательства, устанавливающих круг лиц, уполномоченных применять соответствующую меру принуждения, основания, цели, процедурный или процессуальный порядок и условия реализации способа принудительного воздействия, характеризующего содержание конкретной меры принуждения, процедурно-процессуальные сроки и требования к документированию.*

¹¹⁵ Абз. 4 вводной части Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2012 № 19 «О применении судами законодательства о необходимой обороне и причинении вреда при задержании лица, совершившего преступление» [Электронный ресурс] // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_135861/ (дата обращения: 20.02.2020).

2. Виды нарушений законности применения сотрудниками полиции мер административного принуждения обусловлены теми элементами их правовой регламентации, которые устанавливают критерии правомерной реализации способа принудительного воздействия, характеризующего содержание мер принуждения.

В зависимости от критериев правомерной реализации способа принудительного воздействия, характеризующего содержание меры принуждения, можно выделить следующие виды нарушений законности:

- нарушение компетенционных норм, определяющих круг лиц, уполномоченных применять соответствующую меру административного принуждения;

- реализация способа принудительного воздействия при отсутствии достаточных для этого оснований;

- несоблюдение требований норм, устанавливающих «условия» реализации способа принудительного воздействия, характеризующего содержание меры принуждения;

- несоблюдение уполномоченным должностным лицом положений закона, устанавливающих «цели» применения меры административного принуждения;

- нарушение установленного административно-процессуальными нормами порядка назначения административных наказаний или применения отдельных принудительных мер административного предупреждения, включая нарушение процессуальных сроков и требований к документированию;

- нарушение установленного законом процедурного порядка применения мер административного пресечения, мер процессуального обеспечения и принудительных мер административного предупреждения, способ принудительного воздействия которых закреплен диспозицией правовой нормы, их устанавливающей;

- несоблюдение уполномоченным должностным лицом требований, устанавливающих пределы правомерного причинения вреда при применении специальных мер административного пресечения.

§ 3. Общая характеристика и виды административно-правовых средств обеспечения законности применения полицией мер административного принуждения

Административно-правовые средства обеспечения законности применения полицией мер административного принуждения являются отраслевой разновидностью «правовых средств», они применяются в сфере государственного управления и урегулированы нормами административного права. Для качественной правовой идентификации разновидности «правовых средств», являющихся предметом нашего исследования, и определения их перечня необходимо уяснить содержание терминов «обеспечить законность», административно-правовые средства» и отраслевые границы, в рамках которых данные правовые средства закреплены.

Административно-правовые средства «обеспечения законности» уже были объектом диссертационного исследования, но только применительно к службе в органах внутренних дел в целом, без привязки к конкретному направлению деятельности органа внутренних дел¹¹⁶, и в отношении контрольно-надзорной деятельности Государственной инспекции безопасности дорожного движения¹¹⁷.

Перечень административно-правовых средств обеспечения законности в целом, в нашем случае «применения полицией мер административного принуждения», определяется базовым понятием, лежащим в основе наименования этих средств, понятием «правовые средства».

Проведённый С. А. Высоцким анализ категории «правовые средства» позволил ему сделать вывод, что «когда речь идёт о правовых средствах обеспечения законности властной деятельности, в том числе отраслевых (административно-правовых), то ... термин правовые средства, используется в

¹¹⁶ Капустина И. Ю. Административно-правовые средства обеспечения законности и дисциплины службы в органах внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. СПб.: СПб университет МВД России, 2009. - 241 с.

¹¹⁷ Высоцкий С. А. Указ. соч. - 220 с.

данном случае как универсальное, обобщающее понятие высокого уровня наряду с понятиями «гарантии», «способы», «методы», «механизм» обеспечения законности»¹¹⁸. Соглашаясь с данной позицией, мы разделяем мнение С. А. Высоцкого о том, что правовую категорию «средство» следует рассматривать как базовое более широкое понятие по сравнению со значением термина «способ», имеющего прикладное значение¹¹⁹.

Как общеправовая категория, термин «правовые средства» охватывает, как справедливо отметил А. В. Мильков, «самые разноплановые субстанции: нормы и принципы права, юридические факты, правоспособность, дееспособность, субъективные права и юридические обязанности, дозволения, запреты, позитивные обвязывания, льготы, меры поощрения и меры наказания, правоприменительные акты, сделки, договоры и т. д.»¹²⁰. Термином «правовые средства» называют почти все явления правовой действительности, обладающие регулятивным или правоохранительным значением, любые механизмы, меры, методы, способы и режимы юридического воздействия»¹²¹.

Авторы различных работ, используя категорию «правовые средства», раскрывают её содержание, включая разнообразные термины и понятия: гарантии, инструменты, способы, методы, механизм и т. д. Такая юридическая техника позволяет вкладывать в термин «правовые средства» разнообразный смысл, тем более, если он используется в различных контекстах и применительно к определенной сфере правоотношений. К примеру, в правовой сфере к правовым средствам самозащиты можно отнести «обращения», «жалобы», «исковые заявления», «административные иски», а способами самозащиты являются процедуры их подачи, направления, оспаривания¹²².

¹¹⁸ Высоцкий С. А. Указ. соч. С. 59.

¹¹⁹ Высоцкий С. А. Указ. соч. С. 60.

¹²⁰ Мильков А. В. К определению понятия «правовые средства» // Бизнес в законе. 2009. № 1. С. 113–114.

¹²¹ Волкова М. В. Правовые средства обеспечения прав и свобод человека: теоретико-правовой анализ: дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2010. С. 26–27.

¹²² Еремеева Е. А., Фомина М. М. Соотношение понятий «средство» и «способ»: филолого-правовое обоснование и их практическое применение // Симбирский научный вестник. 2015. № 4. С. 190.

Правовое средство – это всегда «выраженный в праве инструмент, который при помощи организации определённой совокупности юридических и фактических действий позволяет решать конкретные практические задачи, стоящие перед субъектами права»¹²³. К примеру, как отмечает Н. А. Овчинников, «механизм административно-правового регулирования обеспечения законности в деятельности органов внутренних дел представляет собой определенную систему правовых средств, при помощи которых осуществляется правовое регулирование общественных отношений в сфере внутренних дел, позволяющее достичь необходимого результата – обеспечить законность в деятельности сотрудников органов внутренних дел»¹²⁴.

Перечень правовых средств, являющихся предметом нашего исследования, обусловлен спецификой их функционального назначения, а именно, они предназначены для того, чтобы «обеспечить законность».

Этимология слова «обеспечить» может быть представлена в виде следующих примеров, раскрывающих варианты его смыслового содержания:

1) ОБЕСПЕЧИТЬ, -чу, -чишь; *прич. страд. прош.* обеспеченный, -чен, -а, -о; *сов., перех. (несов. обеспечивать)*. **1.** Предоставить достаточные материальные средства к жизни. **2.** *Кем-чем.* Снабдить кем-, чем-л. в достаточном количестве. **3.** Создать все необходимые условия для осуществления чего-л., **гарантировать** что-л. **4.** *Устар.* Оградить, защитить, предохранить¹²⁵.

2) ОБЕСПЕЧИТЬ, чу, чишь, *сов. (к обеспечивать)*. **1.** *Кого-что.* Предоставить кому-н. достаточные материальные средства к жизни. **2.** *Что кому-чему.* **Гарантировать**, сделать что-н. верным, несомненным¹²⁶.

¹²³ Гимазова Э. Н. Понятие, значение и классификация гражданско-правовых средств // Бизнес в законе. 2007. № 3. С. 205–206.

¹²⁴ Овчинников Н. А. О содержании административно-правового механизма обеспечения законности в системе МВД России // Административное и муниципальное право. 2011. № 11. С. 36.

¹²⁵ Словарь русского языка: в 4-х т. / РАН, Ин-т лингвистич. исследований. – 4-е изд., стер. М.: Рус. яз.; Полиграфресурсы, 1999. Т. 2. К-О. С. 529.

¹²⁶ Толковый словарь русского языка: в 4 т. М.: Гос. изд-во иностр. и нац. слов, 1938. Т. 2. Л-Ояловеть. Стб. 633.

Из приведенных примеров можно сделать вывод, о том, что синонимом слова «обеспечить» является слово «гарантировать». **«ГАРАНТИ'РОВАТЬ, –... 1. Что. Дать (давать) гарантию в чём-н. Г. прочность изделия. 2. Кого-, что. Защитить (-ищать), обеспечить (-ивать) (книжн.)»**¹²⁷. В этой связи, термин «обеспечение законности» необходимо рассматривать через призму понятия «гарантия».

Термин «гарантия» заимствован из французского языка. Гарантия (garantie) – означает «ручательство, обеспечение»¹²⁸, «условие, обеспечивающее что-либо»¹²⁹, «обстоятельство, обеспечивающее что-либо, поручительство»¹³⁰. Гарантировать – значит определенным образом обеспечивать, ограждать, защищать, охранять, сделать реальным¹³¹.

В настоящее время мнения ученых в вопросах, связанных с определением видов *гарантий обеспечения законности*, весьма схожи. Так, общепризнанными являются выделение в системе гарантий двух ее групп: общие (экономические, политические, идеологические, социальные, организационные) и специальные (юридические, иными словами правовые) средства обеспечения законности¹³².

Е. Н. Хазов и В. Е. Хазова предлагают выделить следующие виды юридических гарантий: международно-правовые; конституционно-правовые; административно-правовые; административно-процессуальные; гражданско-правовые; гражданско-процессуальные; уголовно-правовые; уголовно-

¹²⁷ Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / РАН. Институт русского языка им. В. В. Виноградова. – 4-е изд., доп. М.: ООО А ТЕМП, 2006. С. 126.

¹²⁸ Словарь иностранных слов / составлен бригадой гос. института «Советская энциклопедия»; с прилож. табл. и грамматики, сост. проф. Н. В. Юшмановым. М.: ОГИЗ РСФСР, 1937. С. 124.

¹²⁹ Яценко Н. Е. Толковый словарь обществоведческих терминов. СПб., 1999 [Электронный ресурс] // URL: http://www.slovarnik.ru/html_tsot/g/garanti8.html (дата обращения: 06.05.2020).

¹³⁰ Словарь иностранных слов современного русского языка / сост. Т. В. Егорова. М.: Аделант, 2014. С. 142.

¹³¹ Пашкова Н. В. Обеспечение законности в деятельности органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 57; Афанасьев В. С. Обеспечение законности: вопросы теории и практики (по материалам органов внутренних дел): дис. ... д-ра юрид. наук в форме науч. доклада, выполняющего функцию авторефер. М., 1993. С. 20.

¹³² Алексеев С. С. Общая теория права: курс в 2-х т. М.: Юрид. лит., 1981. Т. 1. С. 234; Витрук Н. В. О юридических средствах обеспечения реализации и охраны прав советских граждан // Правоведение. 1964. № 4. С. 29; Мицкевич А. В. О гарантиях прав и свобод советских граждан в общенародном государстве // Советское государство и право. 1963. № 8. С. 27.

процессуальные; финансово-правовые; гарантии трудовых прав; семейно-правовые; земельно-правовые; экологическо-правовые¹³³.

По мнению В. А. Поникарова, под гарантиями обеспечения законности в административной деятельности милиции следует понимать «закрепленную в нормах права систему административно-правовых средств, способствующих реализации определенных правовых норм, регламентирующих административную деятельность милиции, а также специально выработанные государством способы, которые обеспечивают в этой сфере деятельности точное соблюдение, применение законов и подзаконных нормативных актов, правильное использование прав, исполнение всеми участниками административных правоотношений с привлечением правонарушителей к юридической ответственности»¹³⁴.

В более поздней работе В. А. Поникаров под юридическими гарантиями законности в теории правоохранительной деятельности полиции понимает «систему правовых средств, способствующих и обеспечивающих в этой сфере точное соблюдение, исполнение, использование и применение законов всеми участниками правоотношений»¹³⁵.

А. В. Денисова полагает, что гарантии обеспечения законности в производстве по делам об административных правонарушениях – это «система предпосылок и различных по своему содержанию правовых средств и способов, установленных материальными и процессуальными нормами административно-процессуального законодательства и содержащих обеспеченные принуждением ограничения и запреты, требующие правомерного привлечения граждан

¹³³ Хазов Е. Н., Хазова В. Е. Юридические гарантии свобод человека и гражданина и механизм их реализации // Вестник Московского университета МВД России. 2017. № 5. С. 123.

¹³⁴ Поникаров В. А. Гарантии законности в административной деятельности милиции: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998. С. 53.

¹³⁵ Поникаров В. А. Юридические гарантии законности в теории правоохранительной деятельности полиции // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2017. № 2 (38). С. 118–119.

к административной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях»¹³⁶.

Дефиниции данных авторов объединяет то, что понятие гарантий обеспечения законности в первом случае в «правоохранительной деятельности полиции», во втором – «в производстве по делам об административных правонарушениях» они определяют через термин «правовые средства», как более широкую общеправовую категорию.

Приведённые точки зрения свидетельствуют о том, что основу правовых средств обеспечения законности составляют специальные (юридические) «гарантии» законности, которые рассматриваются в качестве базовых правовых элементов обеспечения законности. По мнению Н. В. Витрука, «Правовые гарантии как вид специальных гарантий включают: а) меры по совершенствованию законодательства; б) меры выявления правонарушений законности; в) меры защиты; г) меры ответственности; д) меры надзора и контроля за состоянием законности, правопорядка; е) меры профилактики нарушений законности, правопорядка»¹³⁷. Вместе с тем, перечисленными специальными (юридическими) гарантиями отраслевые правовые средства обеспечения законности не исчерпываются.

К примеру, к числу административно-правовых средств обеспечения законности контрольно-надзорной деятельности ГИБДД С. А. Высоцкий относит: «Повышение уровня профессиональной подготовки сотрудников ... , их профессиональных знаний, умений, навыков и компетенции, необходимых для выполнения служебных обязанностей, в том числе в условиях, связанных с применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия»¹³⁸; «закреплённые административным законодательством требования законности к субъекту контроля (надзора), и меры профилактики отклонений от

¹³⁶ Денисова А. В. Гарантии законности административного процесса в целом, и в частности производства по делам об административном правонарушении // Вестник Московского университета МВД России. 2013. № 5. С. 182.

¹³⁷ Теория государства и права: учебник / под ред. В. К. Бабаева. М.: Юрист, 2003. С. 532.

¹³⁸ Высоцкий С. А. Указ. соч. С. 76-77.

требований законности»¹³⁹ ; меры реагирования (в том числе меры ответственности) на выявленные нарушения действующего законодательства, совершённые субъектом контроля (надзора)¹⁴⁰.

Далее, правовая идентификация рассматриваемых административно-правовых средств определяется тем кругом общественных отношений, законность которых обеспечивается с их помощью, речь идет о «применении мер административного принуждения».

В отличие от ранее проведенных исследований, в которых речь шла об обеспечении законности «службы в органах внутренних дел», или «контрольно-надзорной деятельности ГИБДД», исследуемый нами круг общественных отношений является значительно уже, он является составной частью ранее исследованных видов государственно-властной деятельности.

Понятие «применение меры административного принуждения» было рассмотрено в первом параграфе данного исследования, оно определяет предметное содержание общественных отношений, законность которых обеспечивается. А это в свою очередь позволяет определить конкретный перечень административно-правовых средств, обеспечивающих применение мер административного принуждения, являющихся составной частью правовых средств, обеспечивающих, к примеру, законность контрольно-надзорной деятельности ГИБДД.

Если говорить с позиции правовых средств обеспечения законности, то государственное принуждение и его отраслевой вид административное принуждение – сами входят в число правовых средств обеспечения законности.

По мнению С. С. Алексеева, «Решающим в правовых средствах обеспечения законности, их ядром является *государственное принуждение*, осуществляемое на основе юридических норм в необходимых процессуальных формах»¹⁴¹. Оно

¹³⁹ Высоцкий С. А. Указ. соч. С. 79.

¹⁴⁰ Высоцкий С. А. Указ. соч. С. 80.

¹⁴¹ Алексеев С. С. Проблемы теории права: курс лекций: в 2-х т. Свердловск, 1972. Т. I: Основные вопросы общей теории социалистического права. С. 127.

напрямую связано с такими административно-правовыми средствами как контроль и надзор. С. А. Сергеев справедливо отмечает, что контрольно-надзорная деятельность «предполагает не только установление фактов отклонений от требований норм законов и норм подзаконных нормативных правовых актов ..., но и закрепление правовых средств реагирования на выявленные отклонения для их устранения»¹⁴².

С точки зрения способов обеспечения законности в государственном управлении (контроль, надзор и обжалование) к системе «гарантий» законности Д. Н. Бахрах также относит «контроль и принуждение»¹⁴³, рассматривая их как специальные юридические, организационно-правовые средства обеспечения режима законности¹⁴⁴. И это не случайно, поскольку принуждение является закономерным продолжением контроля, реакцией на выявленные отклонения от установленных правил.

Специфика исследуемых правовых средств состоит в том, что речь идет об обеспечении с их помощью законности действий самого субъекта государственного управления (властного субъекта), которые являются реакцией на нарушение закона, выявленного в ходе реализации других способов обеспечения законности (контроля, надзора, обжалования), обеспечивающих законность действий объекта государственного управления (граждан, организаций).

В связи с этим, следует обратить внимание на то, что в теории права проводят разграничение между «обеспечением» и «охраной (защитой)» законности и правопорядка¹⁴⁵. При этом, по мнению Н. В. Витрука, «обеспечение законности, правопорядка связано с гарантированием положительной реализации законов (юридических норм), с их упрочением, профилактикой возможных

¹⁴² Сергеев С. А. Административно-правовой статус ГИБДД как субъекта контрольно-надзорных правоотношений: монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2007. С. 58.

¹⁴³ Бахрах Д. Н. Административное право России: учебник. – 3-е изд., испр. и доп. М.: Эксмо, 2007. С. 358.

¹⁴⁴ Административное право: учебник / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – 3-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2008. С. 761.

¹⁴⁵ Теория государства и права. С. 532.

правонарушений»¹⁴⁶, а «охрана (защита) законности, правопорядка» – с нарушениями последних, с восстановлением законности, правопорядка»¹⁴⁷.

С точки зрения данного подхода, сотрудники полиции являются субъектами контроля и надзора в сфере внутренних дел как способов обеспечения законности в этой сфере общественных отношений. Выявляя в ходе этого контроля и надзора нарушения законности, они становятся субъектами, применяющими административное принуждение, выступающего в качестве «гарантии», способа охраны (защиты) и восстановления законности, правопорядка.

В свою очередь с помощью правовых средств, являющихся предметом нашего исследования, обеспечивается законность применения уже самими сотрудниками полиции мер административного принуждения. Под обеспечением законности в этих случаях следует понимать гарантирование административно-правовыми средствами соответствия фактических действий уполномоченных сотрудников полиции положениям законодательства, устанавливающим правила осуществления конкретного вида действий (деятельности).

Однако в отношении законности применения властным субъектом мер административного принуждения, необходимо обратить внимание ещё на одну особенность. Мера принуждения применяется в качестве ответной реакции на противоправные, в том числе общественно-опасные действия. Её применение, как уже было сказано, влечёт причинение вреда правонарушителю, и должно быть не только обоснованным, но и соразмерным как совершаемому противоправному деянию, так и силе оказываемого противодействия. К примеру, согласно ч. 3 ст. 19 ФЗ «О полиции» «Сотрудник полиции при применении физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия **действует с учетом** создавшейся обстановки, характера и степени опасности действий лиц, в отношении которых применяются физическая сила, специальные средства или огнестрельное оружие, характера и силы оказываемого ими сопротивления». Необходимость учета сотрудником указанных обстоятельств свидетельствует о том, что его действия

¹⁴⁶ Теория государства и права. С. 532.

¹⁴⁷ Теория государства и права. С. 532.

должны быть не только законными, но и соразмерными. Совокупность данных требований к применению сотрудником полиции мер административного принуждения более точно характеризует термин «правомерность». Законность в данном случае выступает ключевым, но не единственным условием правомерности применения меры административного принуждения.

В научной литературе в качестве ещё одного важного элемента правомерности выделяют «целесообразность»¹⁴⁸. Целесообразность в правоприменении, по мнению Л. Н. Тарасовой – это «выбор оптимального пути осуществления правовой нормы в конкретной жизненной ситуации»¹⁴⁹. В случаях применения меры административного принуждения, если сотрудник полиции реализует способ принудительного воздействия, характеризующий её содержание, без учета закрепленных в законе условий и последствий, которые при этом могут наступить, применение меры принуждения может быть признано неправомерным, несмотря на то, что все другие требования закона будут соблюдены.

В связи с этим административно-правовые средства обеспечения законности применения мер административного принуждения должны включать правовые средства, которые в целом обеспечивают правомерность реализации властным субъектом способа принудительного воздействия, характеризующего содержание меры принуждения.

Указанная специфика исследуемых общественных отношений является ключевой для определения перечня административно-правовых средств, обеспечивающих законность применения сотрудниками полиции мер административного принуждения. Поскольку эти правовые средства являются составной частью административно-правовых средств обеспечения законности, которые уже были предметом диссертационных исследований, обратимся к анализу результатов этих научных исследований. Это позволит определить общее и особенное при характеристике административно-правовых средств,

¹⁴⁸ Тарасова Л. Н. Правомерность как правовой принцип, метод правового регулирования и правовой режим // Вестник Московского финансово-юридического университета. 2012. № 4. С. 46.

¹⁴⁹ Тарасова Л. Н. Указ. соч. С. 47.

обеспечивающих законность применения сотрудниками полиции мер административного принуждения.

Так И. Ю. Капустина определяет «административно-правовые средства обеспечения законности и дисциплины служебной деятельности в органах внутренних дел как: «предусмотренные нормами административного права инструменты и технологии правового и организационного характера, позволяющие предупредить или выявить нарушения законности и дисциплины среди личного состава органов внутренних дел, восстановить нарушенные при этом права и законные интересы физических и юридических лиц, оказать соответствующее дисциплинарное воздействие в отношении нарушителей, а также правопослушных и добросовестных сотрудников, принять меры к недопущению впредь нарушений законности и дисциплины»¹⁵⁰. В данном определении административно-правовые средства выступают как «инструменты и технологии правового и организационного характера» и конкретизируется их целевое назначение. Их отраслевая принадлежность состоит в том, что они закреплены нормами административного права.

В свою очередь С. А. Высоцкий под административно-правовыми средствами обеспечения законности контрольно-надзорной деятельности ГИБДД понимает «установленные материальными и процедурными нормами административного права специальные юридические гарантии, которые направлены на преодоление препятствий, возникающих в ходе реализации норм, регламентирующих данный вид деятельности, на предупреждение отклонений субъекта контроля (надзора) от требований законодательства, выявление и пресечение таких отклонений, наказание виновных»¹⁵¹. В данном случае административно-правовые средства автор определяет, как «специальные

¹⁵⁰ Капустина И. Ю. Административно-правовые средства обеспечения законности и дисциплины службы в органах внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб.: СПб университет МВД России, 2009. С. 10.

¹⁵¹ Высоцкий С. А. Административно-правовые средства обеспечения законности контрольно-надзорной деятельности ГИБДД: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2019. С. 19.

юридические гарантии», которые для того, чтобы обеспечить законность контрольно-надзорной деятельности ГИБДД, направлены на:

- преодоление препятствий, возникающих в ходе реализации норм, регламентирующих данный вид деятельности;
- предупреждение отклонений субъекта контроля (надзора) от требований законодательства;
- выявление и пресечение таких отклонений, наказание виновных.

С точки зрения отраслевой принадлежности, эти правовые средства, по мнению С. А. Высоцкого, установлены «материальными и процедурными нормами административного права». С точки зрения реализации регулятивных норм, регламентирующих контрольно-надзорную деятельность ГИБДД, такая позиция вполне оправдана.

Вместе с тем, если речь вести о применении мер административного принуждения, то порядок их применения, о чём уже шла речь в первом параграфе данного исследования, может быть либо *процедурным*, либо *процессуальным*. А именно, в процессуальном порядке применяются все административные наказания и отдельные принудительные меры административного предупреждения, способ принудительного воздействия которых закреплён в санкции нормы права, устанавливающей меру административного принуждения. В связи с этим, правовые средства обеспечения законности применения мер административного принуждения, могут быть закреплены как нормами административного, так и административно-процессуального права, к примеру, процессуальными нормами КоАП РФ. Справедливо замечает Е. А. Черенков, что гарантии законности применения мер воздействия, представляя собой определенную часть административно-процессуальных норм, обеспечивают действие тех из них, которые способствуют реализации норм административного материального права¹⁵².

С учетом использованной в определении С. А. Высоцкого терминологии (специальные юридические гарантии), приведем мнение А. А. Ложевского,

¹⁵² Черенков Е. А. Указ. соч. С. 25.

который полагает, что «под юридическими гарантиями законности при применении мер административного принуждения следует понимать закрепленную в нормах права систему административно-правовых средств, которые обеспечивают точное соблюдение, применение законов и подзаконных нормативных правовых актов, правильное использование прав и выполнение юридических обязанностей всеми участниками административных правоотношений»¹⁵³.

В данном определении предпринята попытка конкретизировать целевое назначение административно-правовых средств, обеспечивающих законность применения мер административного принуждения. Их целевое назначение, по мнению А. А. Ложевского, направлено на точное соблюдение, применение законов и подзаконных нормативных правовых актов, правильное использование прав и выполнение юридических обязанностей всеми участниками административных правоотношений.

Учитывая особенности предметного содержания общественных отношений, законность которых обеспечивается, под *административно-правовыми средствами обеспечения законности применения полицией мер административного принуждения* мы предлагаем понимать *предусмотренные нормами административного и административно-процессуального права специальные юридические гарантии, направленные на достижение соответствия фактических действий уполномоченных сотрудников полиции положениям законодательства, устанавливающим основания, цели, порядок и условия реализации способа принудительного воздействия, характеризующего содержание конкретной меры административного принуждения, процедурно-процессуальные сроки и требования к документированию её применения.*

Переходя к определению перечня административно-правовых средств, подпадающих под признаки сформулированного определения, необходимо отметить, что в этом определении акцентировано внимание прежде всего на

¹⁵³ Ложевский А. А. Задержание граждан по административному законодательству Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2004. С. 117.

специфике целевого назначения административно-правовых средств, обеспечивающих законность применения полицией мер административного принуждения. Однако их целевое назначение этим не исчерпывается.

Есть регулятивные нормы, устанавливающие правовую модель правомерного применения меры административного принуждения, которые характеризуют способ принудительного воздействия и порядок его реализации уполномоченным властным субъектом. Наряду с этими нормами, есть нормы, предусматривающие административно-правовые средства, обеспечивающие соблюдение властным субъектом, в нашем случае сотрудником полиции, вышеуказанных регулятивных норм. Нормы, предусматривающие административно-правовые средства, обеспечивающие соблюдение вышеуказанных регулятивных норм, чаще всего закреплены в тех же нормативных актах, которые устанавливают правовую модель правомерного применения соответствующей меры административного принуждения.

Многие известные дореволюционные российские ученые-правоведы к формам и методам обеспечения законности в сфере государственного управления относили увещание; угрозу; поощрение; регламентацию; ответственность; отчетность, ревизию и контроль; административную юстицию; институт административного надзора; начало закономерного повиновения (обязанность повиноваться только законным требованиям властей); право жалобы; ответственность должностных лиц; контроль; ответственность государственных учреждений за вред, причиненный неправомерными служебными действиями должностных лиц¹⁵⁴.

В одной из первых советских монографий, посвященных исследованию проблемы обеспечения законности в государственном управлении, к способам обеспечения законности относились: поощрение работников; дисциплинарная

¹⁵⁴ См.: Коркунов Н. М. Русское государственное право. СПб., 1894. С. 265; Тарасов И. Т. Краткий очерк науки административного права. Ярославль, 1888. С. 169; Елистратов А. И. Основные начала административного права. М., 1917. С. 121.

ответственность; прокурорский надзор; судебный контроль; административный контроль; инспекторские проверки¹⁵⁵.

В дальнейшем эта точка зрения получила поддержку в учебной литературе. С советского периода формирования науки административного права вопросами обеспечения законности занимались: В. А. Власов¹⁵⁶, Л. Л. Дедков¹⁵⁷, Д. А. Керимова¹⁵⁸, А. Е. Лунев¹⁵⁹, В. М. Чхиквадзе¹⁶⁰ и др.

Результатом научных исследований указанных авторов стало выделение и закрепление таких традиционных способов обеспечения законности, как контроль, надзор и обжалование.

Б. Н. Габричидзе под способами обеспечения законности и дисциплины понимает совокупность средств, приемов, методов, а также соответствующих норм, которые обеспечивают исполнение и практическую реализацию закона, иного нормативно-правового акта в соответствии с требованиями и нормами Конституции Российской Федерации, а также требований и правил дисциплины, оформленных в порядке или имеющих общий признанный характер правовых и организационных обычаев¹⁶¹.

В. М. Безденежных под способами обеспечения законности и дисциплины понимает организационно-правовые приемы предупреждения, обнаружения и своевременного пресечения нарушения или невыполнения правовых предписаний и требований дисциплины, восстановления нарушенных прав и законных интересов, наказания виновных¹⁶².

В целях защиты интересов государства, общества и отдельных граждан от отрицательных последствий нарушений закона и дисциплины, В. М. Безденежных

¹⁵⁵ Лунев А. Е., Студеникин С. С., Ямпольская Ц. А. Указ. соч. С. 107.

¹⁵⁶ Власов В. А. Указ соч. - 67 с.

¹⁵⁷ Дедков Л. Л. Указ. соч. - 94 с.

¹⁵⁸ Керимов Д. А. Указ. соч. – 167 с.

¹⁵⁹ Лунев А. Е. Обеспечение законности в советском государственном управлении. М.: Юридическая литература, 1963. – 160 с.

¹⁶⁰ Чхиквадзе В. М. Социалистическая законность и способы ее обеспечения. М.: Наука, 1968. – 216 с.

¹⁶¹ Габричидзе Б. Н., Елисеев Б. П. Российское административное право: учебник для вузов. М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1998. С. 322.

¹⁶² Безденежных В. М. Указ. соч. С. 14.

указывает на следующие способы обеспечения законности и дисциплины в административной деятельности органов внутренних дел: контроль представительных органов государственной власти (федеральных, субъектов Федерации) и местного самоуправления; контроль органов исполнительной власти общей компетенции (Правительства Российской Федерации, субъектов Федерации, губернаторов и местной администрации); контроль со стороны органов исполнительной власти межотраслевой и специальной компетенции (Совет безопасности, межведомственные комиссии, уполномоченные по правам человека, финансовые, налоговые, кредитные и др.); внутриведомственный контроль (в системе МВД России); судебный контроль (Конституционный суд, арбитражные и общие суды); надзор прокуратуры; общественный контроль¹⁶³.

По мнению Е. А. Черенкова, способы обеспечения законности при применении мер воздействия представляют собой основанный на нормах права вид юридической деятельности, которая отправляется по инициативе специально уполномоченных органов (должностных лиц) и иных заинтересованных лиц; направлена на выявление нарушений требований и гарантий законности в процессе применения мер, после его окончания с целью и их устранения, недопущения возникновения в дальнейшем, принятие соответствующих мер к виновным в нарушениях законности лицам. Способы обеспечения законности являются прокурорский надзор, судебный контроль, обжалование, внутриведомственный контроль¹⁶⁴.

Вышеприведенный обзор мнений учёных-административистов о способах обеспечения законности в сфере государственного управления и их целевом назначении свидетельствует об универсальности таких базовых специальных юридических гарантий законности как контроль, надзор и обжалование. Однако следует уточнить, что, применительно к исследуемой нами группе общественных отношений, следует вести речь о таких способах обеспечения законности как ведомственный контроль, прокурорский надзор и судебный контроль.

Вместе с тем специальные гарантии законности выражают также другие

¹⁶³ Безденежных В. М. Указ. соч. С. 14.

¹⁶⁴ Черенков Е. А. Указ. соч. С. 39.

свойства и особенности права, охватывают и иные сложившиеся в праве обеспечительные меры, которые, по мнению С. С. Алексеева, могут включать следующие виды:

- общее закрепление (прямое нормативно-правовое закрепление требований законности);
- предупреждение (средства превентивного, обеспечительного характера);
- восстановление (меры, направленные на обеспечение восстановления нарушенного права, реального исполнения юридической обязанности);
- воздействие (меры правовой ответственности, применяемые к правонарушителю за совершенное виновное противоправное деяние)¹⁶⁵.

Помимо общепринятых в административно-правовой литературе способов обеспечения законности, таких как контроль, надзор и обжалование, которые ориентированы, прежде всего, на выявление отклонений от требований закона, С. С. Алексеев обращает внимание на гарантии законности, направленные на их «предупреждение», «восстановление» нарушенного права, на «воздействие», применяемое к правонарушителю.

По мнению С. А. Высоцкого, административно-правовые средства обеспечения законности, имеющие прямое отношение к обеспечению законности контрольно-надзорной деятельности ГИБДД, и нормы их закрепляющие, в зависимости от функционального назначения могут быть объединены в следующие группы:

- «1) нормы, закрепляющие требования законности к субъекту контроля (надзора), и меры профилактики отклонений от требований законности;
- 2) нормы, устанавливающие формы (способы) мониторинга за деятельностью субъекта контроля (надзора) и установления её соответствия регулятивным нормам, регламентирующим контрольно-надзорную деятельность;
- 3) нормы, предусматривающие меры реагирования (в том числе меры ответственности) на выявленные нарушения действующего законодательства со

¹⁶⁵ Алексеев С. С. Проблемы теории права. С. 127–129.

стороны субъекта контроля (надзора);

4) нормы, устанавливающие способы инициирования восстановления нарушенного права»¹⁶⁶.

Закрепленные перечисленными нормами административно-правовые средства обеспечения законности контрольно-надзорной деятельности ГИБДД в полной мере могут быть распространены и на применение субъектами данной деятельности мер административного принуждения, которое органично вплетается в контрольно-надзорную деятельность.

Однако нельзя не учитывать специфику самого применения мер административного принуждения. Прежде всего, оно связано с ограничением прав и свобод лица, в отношении которого применяется административное принуждение, реализацией в отношении него правоограничений, лишений, дополнительных обременений, совершением силовых действий, влекущих причинение морального, материального и физического вреда. В связи с этим особое значение имеют «меры по совершенствованию законодательства»¹⁶⁷, регламентирующего применение мер административного принуждения, и «меры профилактики нарушений законности, правопорядка»¹⁶⁸, о которых упоминает Н. В. Витрук, говоря о специальных правовых гарантиях законности.

В числе мер реагирования на факт применения сотрудником полиции меры административного принуждения и воздействия на него, к примеру, в случае правомерного применения им огнестрельного оружия и причинения вреда здоровью правонарушителя, речь должна идти не о решении вопроса об его ответственности, а применения к нему «мер социальной и правовой поддержки»¹⁶⁹ и «поощрения»¹⁷⁰.

¹⁶⁶ Высоцкий С. А. Административно-правовые средства обеспечения законности контрольно-надзорной деятельности ГИБДД: дис. ... канд. юрид. наук. С. 72–73.

¹⁶⁷ Теория государства и права: учебник / под ред. В. К. Бабаева. М.: Юристъ, 2003. С. 532.

¹⁶⁸ Теория государства и права. С. 532.

¹⁶⁹ Овчинников Н. А. Административно-правовое регулирование обеспечения законности в системе МВД России: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 114.

¹⁷⁰ Черняк Б. А. Законность в организации и деятельности органов государственного управления: дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2003. С. 134.

Учитывая указанные выше особенности, административно-правовые средства обеспечения законности применения сотрудником полиции мер административного принуждения в зависимости от их целевого назначения можно объединить в следующие группы:

– **меры профилактики отклонений от требований законности**, включающие в себя: нормы, закрепляющие требования законности применения сотрудником мер административного принуждения; меры по совершенствованию законодательства, регламентирующего правила применения сотрудником мер административного принуждения; меры по формированию готовности сотрудника к правомерному применению мер административного принуждения;

– **способы мониторинга применения сотрудником мер административного принуждения**, включающие в себя: ведомственный контроль, прокурорский надзор, судебный контроль;

– **меры реагирования на факты правомерного или противоправного применения сотрудником мер административного принуждения**, включающие в себя: меры социальной и правовой поддержки, поощрения или ответственности;

– **средства инициирования восстановления нарушенного права в результате противоправного применения административного принуждения**, включающие в себя: административную или судебную жалобу, административный иск.

Следует отметить, что в представленной классификации административно-правовых средств обеспечения законности не все из перечисленных способов мониторинга применения сотрудником мер административного принуждения являются предметом исследования в рамках специальности 12.00.14. Речь идет о прокурорском надзоре, который согласно ст. 52 ФЗ «О полиции» осуществляют Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры *за исполнением полицией законов*.

Административно-правовой основой для осуществления прокурорского надзора как способа обеспечения законности применения полицией мер административного принуждения являются следующие нормы ФЗ «О полиции»:

1) ч. 7. ст. 15 – «О каждом случае вхождения сотрудника полиции в жилое помещение помимо воли находящихся там граждан письменно уведомляется прокурор в течение 24 часов»;

2) ч. 6. ст. 19 – «О каждом случае причинения гражданину ранения либо наступления его смерти в результате применения сотрудником полиции физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия уведомляется прокурор в течение 24 часов»;

3) ч. 3 ст. 22 – «Применение водометов и бронемашин осуществляется по решению руководителя территориального органа с последующим уведомлением прокурора в течение 24 часов».

Проверку правомерности действий сотрудников полиции в перечисленных ситуациях прокурор осуществляет в рамках двух направлений прокурорского надзора: надзора за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти (абз. 1 п. 2 ст. 1 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации») и надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти (абз. 1 п. 2 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»). Правоотношения, складывающиеся в связи с деятельностью органов прокуратуры, осуществляющих данные виды прокурорского надзора, являются объектом исследования по специальности 12.00.11 – «Судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность».

Завершая общую характеристику административно-правовых средств обеспечения законности применения полицией мер административного принуждения и их классификацию, сформулируем ряд обобщающих выводов:

1. Административно-правовые средства обеспечения законности применения административного принуждения должны включать правовые средства, которые в целом обеспечивают правомерность реализации властным субъектом способа принудительного воздействия, характеризующего содержание меры принуждения.

2. Под административно-правовыми средствами обеспечения законности применения полицией мер административного принуждения мы предлагаем

понимать предусмотренные нормами административного и административно-процессуального права специальные юридические гарантии, направленные на достижение соответствия фактических действий уполномоченных сотрудников полиции положениям законодательства, устанавливающим основания, цели, порядок и условия реализации способа принудительного воздействия, характеризующего содержание конкретной меры административного принуждения, процедурно-процессуальные сроки и требования к документированию её применения.

3. Административно-правовые средства обеспечения законности применения сотрудником полиции мер административного принуждения в зависимости от их целевого назначения можно объединить в следующие группы:

– **меры профилактики отклонений от требований законности**, включающие в себя: нормы, закрепляющие требования законности применения сотрудником мер административного принуждения; меры по совершенствованию законодательства, регламентирующего правила применения сотрудником мер административного принуждения; меры по формированию готовности сотрудника к правомерному применению мер административного принуждения;

– **способы мониторинга законности применения сотрудником мер административного принуждения**, включающие в себя: ведомственный контроль, прокурорский надзор, судебный контроль;

– **меры реагирования на факты правомерного или противоправного применения сотрудником мер административного принуждения**, включающие в себя: меры социальной и правовой поддержки, поощрения или меры ответственности;

– **средства инициирования восстановления нарушенного права в результате противоправного применения административного принуждения**, включающие в себя: административную или судебную жалобу, административный иск.

ГЛАВА 2. СОДЕРЖАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ СРЕДСТВ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ СОТРУДНИКАМИ ПОЛИЦИИ МЕР АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ

§ 1. Административно-правовые средства, направленные на предупреждение нарушений сотрудниками полиции законности при применении мер административного принуждения

В механизме обеспечения законности применения административного принуждения, административно-правовые средства, направленные на предупреждение нарушений сотрудниками полиции законности при применении мер административного принуждения, занимают ведущее место. Они направлены на профилактику и минимизацию нарушений при применении сотрудниками полиции мер административного принуждения.

Особую роль в этом играют нормы, устанавливающие требования законности применения соответствующих мер административного принуждения. В законе эти требования закрепляются в виде норм-принципов, обязанностей, условий, запретов.

По сравнению с Законом о милиции, ФЗ «О полиции» детализировал содержание принципа законности применительно к деятельности полиции, в том числе, связанной с применением мер государственного принуждения. Так, согласно закреплённому в ч. 5 ст. 6 ФЗ «О полиции» положению, раскрывающему сущность принципа законности в отношении применения сотрудником полиции мер государственного принуждения, оно применяется «для выполнения сотрудником обязанностей и реализации прав полиции» и «допустимо только в случаях, предусмотренных федеральным законом». В данной норме принцип законности применения полицией мер государственного принуждения закреплён в самом общем виде. В качестве критериев законности его применения в ней указаны только «случаи, предусмотренные настоящим законом» и условие его применения «для выполнения сотрудником обязанностей и реализации прав полиции».

Важное значение для обеспечения правомерного применения мер административного принуждения имеет положение, закреплённое в ч. 2 ст. 6 ФЗ «О полиции», согласно которому «Всякое ограничение прав, свобод и законных интересов граждан, а также прав и законных интересов общественных объединений, организаций и должностных лиц допустимо только по основаниям и в порядке, которые предусмотрены федеральным законом».

Если исходить из определения законности применения меры административного принуждения, сформулированного нами в первом параграфе первой главы настоящего исследования, то к числу критериев законности применения меры принуждения наряду со случаями (либо «основаниями») относятся цели, порядок, условия реализации способа принудительного воздействия, характеризующего содержание конкретной меры принуждения, процедурно-процессуальные сроки и требования к документированию её применения. Это обусловлено тем, что главной особенностью государственного принуждения в условиях правового государства являются законодательно установленные пределы возможного, допустимого, а в некоторых случаях необходимого принудительного воздействия государства на субъектов права¹⁷¹.

Нормы, устанавливающие принцип законности применения полицией мер административного принуждения, находят своё продолжение в нормах, устанавливающих условия правомерности определённой группы или конкретной меры административного принуждения.

В качестве примера нормы, устанавливающей условия правомерности в отношении определённой группы мер принуждения, обратим внимание на ч. 1 ст. 18 ФЗ «О полиции», согласно которой «сотрудник полиции имеет право на применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия лично или в составе подразделения (группы) в случаях и порядке, предусмотренных федеральными конституционными законами, настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами».

¹⁷¹ Рогов А. П. Особенности государственного принуждения в правовом государстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013. С. 12.

Примером нормы, устанавливающей условия правомерности применения конкретной меры административного принуждения, является п. 5 ч. 2 ст. 14 ФЗ «О полиции», согласно которому «Полиция имеет право задерживать: ... лиц, в отношении которых ведется производство по делам об административных правонарушениях, – по основаниям, в порядке и на срок, которые предусмотрены законодательством об административных правонарушениях». Аналогичные нормы закреплены в ФЗ «О полиции» в отношении права сотрудника «входить в жилые помещения помимо воли проживающих в них граждан» – в ч. 2 ст. 15, в отношении оцепления (блокирования) участков местности, жилых помещений, строений и других объектов, связанного с ограничением полицией свободы передвижения граждан – в ч. 1 ст. 16.

При осуществлении производства по делам об административных правонарушениях, отнесенных законодательством об административных правонарушениях к подведомственности полиции (п. 11 ч. 1 ст. 12 ФЗ «О полиции»), ее уполномоченным должностным лицам предоставляется право «применять меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применять иные меры, предусмотренные законодательством об административных правонарушениях» (п. 8 ч. 1 ст. 15 ФЗ «О полиции»), в частности такие меры административной ответственности как «предупреждение» и «административный штраф».

Принцип обеспечения законности при применении мер административного принуждения в связи с административным правонарушением закреплен в ст. 1.6 КоАП РФ. Согласно ч. 1 ст. 1.6 КоАП РФ «Лицо, привлекаемое к административной ответственности, не может быть подвергнуто административному наказанию и мерам обеспечения производства по делу об административном правонарушении иначе как на основаниях и в порядке, установленных законом».

В ч. 2 ст. 1.6 КоАП РФ установлено, что «Применение уполномоченными на то органом или должностным лицом административного наказания и мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении в связи

с административным правонарушением осуществляется в пределах компетенции указанных органа или должностного лица в соответствии с законом».

Анализ норм, закрепляющих принцип законности деятельности полиции, в том числе действий по применению мер государственного принуждения, и норм, обеспечивающих его реализацию, показывает, что законность применения административного принуждения, связывается с обязательным соблюдением регулятивных норм, устанавливающих случаи (основания), порядок, сроки и пределы компетенции уполномоченных органов и их должностных лиц по применению мер административного принуждения.

По сути дела, применение административного принуждения регламентируют 2 группы норм: 1) нормы, устанавливающие пределы правомерного применения меры административного принуждения; 2) нормы, обеспечивающие строгое соблюдение норм, устанавливающих пределы правомерного применения меры административного принуждения.

Таким образом, к административно-правовым средствам обеспечения законности применения мер административного принуждения, имеющих предупредительный характер, относятся, прежде всего, нормы, прямо обязывающие властного субъекта соблюдать положения норм, устанавливающих пределы правомерного применения конкретной меры административного принуждения.

Кроме того, действующее законодательство содержит нормы, указывающие на наступление юридической ответственности в случае несоблюдения властным субъектом норм, устанавливающих пределы правомерного применения конкретной меры административного принуждения.

Так, в соответствии с ч. 8 ст. 18 ФЗ «О полиции» «Превышение сотрудником полиции полномочий при применении физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия влечет ответственность, установленную законодательством Российской Федерации». Под превышением полномочий в данном случае понимается выход сотрудника полиции за рамки норм, устанавливающих пределы правомерного применения меры административного принуждения.

В свою очередь, согласно ч. 9 ст. 18 ФЗ «О полиции», как говорилось ранее, сотрудник полиции не несет ответственность за вред, причиненный гражданам и организациям при применении физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия, если применение физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия осуществлялось по основаниям и в порядке, которые установлены федеральными конституционными законами, настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами. Данное положение, по мнению А. И. Каплунова, «по своему содержанию сформулировано в виде универсального **обстоятельства, освобождающего сотрудника полиции от ответственности** за вред, причиненный гражданам и организациям при применении огнестрельного оружия»¹⁷², поскольку оно начинается со слов: «Сотрудник полиции не несет ответственность за вред, причиненный гражданам и организациям».

Обстоятельством, освобождающим сотрудника полиции от ответственности за причиненный вред, является следующее условие: «если применение ... осуществлялось по основаниям и в порядке, которые установлены федеральными конституционными законами, настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами». По сути, в этой норме освобождение сотрудника полиции от ответственности за вред, причиненный гражданам и организациям при применении физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия, связывается с обязательным соблюдением им регулятивных норм, устанавливающих основания (случаи) и порядок их применения, т. е. базовых критериев, раскрывающих содержание принципа законности применения меры принуждения.

Таким образом, к административно-правовым средствам обеспечения законности применения мер административного принуждения, имеющих предупредительный характер, относятся также нормы, указывающие на наступление юридической ответственности в случае несоблюдения властным

¹⁷² Каплунов А. И. О критериях определения правомерности применения сотрудниками полиции огнестрельного оружия, повлекшего причинение вреда гражданам и организациям // Административное право и процесс. 2018. № 7. С. 78.

субъектом норм, устанавливающих пределы правомерного применения конкретной меры административного принуждения.

Данные нормы, являясь частью административного законодательства, имеют межотраслевое значение, поскольку в них не сказано о каком виде юридической ответственности идет речь.

Завершающим звеном в ряду норм, обеспечивающих соблюдение властным субъектом норм, устанавливающих пределы правомерного применения мер административного принуждения, являются нормы, непосредственно устанавливающие меры ответственности за конкретные факты превышения сотрудником полиции полномочий при применении конкретной меры административного принуждения.

Из существующих видов юридической ответственности (гражданско-правовая, уголовная, административная, дисциплинарная, материальная) к числу административно-правовых средств могут быть отнесены только те применяемые к сотрудникам полиции виды ответственности, которые урегулированы нормами административного права, а именно: административная и дисциплинарная.

По общему правилу, административная ответственность наступает за совершение административного правонарушения, а дисциплинарная за совершение дисциплинарного проступка. Однако, учитывая особенность привлечения сотрудников полиции к административной ответственности, а именно, согласно ч. 1 ст. 2.5 КоАП РФ «За административные правонарушения, за исключением административных правонарушений, предусмотренных ч. 2 настоящей статьи, ... имеющие специальные звания сотрудники ... органов внутренних дел ... в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, регламентирующими прохождение ... (службы) указанными лицами и их статус, несут дисциплинарную ответственность». Корреспондирующая этому правилу норма закреплена в ч. 2 ст. 15 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации ...» закреплено общее правило, согласно которому «За совершение административного правонарушения сотрудник органов

внутренних дел несёт дисциплинарную ответственность в соответствии с настоящим Федеральным законом, дисциплинарным уставом органов внутренних дел Российской Федерации, за исключением административного правонарушения, за совершение которого сотрудник подлежит административной ответственности на общих основаниях в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях».

Административные правонарушения, за совершение которых сотрудники полиции несут административную ответственность на общих основаниях, перечислены в ч. 2 ст. 2.5 КоАП РФ. Анализ составов этих административных правонарушений показывает, что они в подавляющем большинстве, за редким исключением, не связаны непосредственно с реализацией сотрудником полиции полномочий по применению мер административного принуждения. Исключение составляет административное правонарушение, предусмотренное ст. 12.35 КоАП РФ, а именно, «нарушение установленного порядка применения предусмотренных федеральным законом мер, направленных на ограничение прав на управление, пользование транспортным средством либо его эксплуатацию», признаки которого могут иметь место при «незаконном» применении таких мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, как отстранение от управления транспортным средством (ст. 27.12 КоАП РФ) и задержание транспортного средства (ст. 27.13 КоАП РФ), реализация способов принудительного воздействия которых влечет «ограничение прав на управление транспортным средством и его эксплуатацию».

При применении мер административного принуждения может быть совершено административное правонарушение, предусмотренное ст. 5.61 «Оскорбление» (то есть унижение чести и достоинства другого лица, выраженное в неприличной форме), вопреки положению, закрепленному в ч. 3 ст. 1.6 КоАП РФ, суть которого в том, что «При применении мер административного принуждения не допускаются решения и действия (бездействие), унижающие человеческое достоинство». Однако за такое административное правонарушение сотрудник полиции несёт дисциплинарную ответственность.

Сказанное позволяет сделать вывод, что к числу административно-правовых средств обеспечения законности применения мер административного принуждения, имеющих предупредительный характер, относятся также нормы, устанавливающие дисциплинарную и административную ответственность за конкретные факты превышения сотрудником полиции полномочий при применении конкретной меры административного принуждения.

Все перечисленные выше нормы воздействуют на волю и сознание сотрудника полиции, стимулируя (понуждая) его к строгому соблюдению норм, устанавливающих пределы правомерного применения конкретной меры административного принуждения. Их реализация как гарантий обеспечения законности применения мер административного принуждения зависит от воли и сознания сотрудника полиции.

В одном из словарей иностранных слов, слово «**Гарантировать**» разъясняется как «Создавать условия, обязательно обеспечивающие осуществление, получение, успех чего-либо»¹⁷³. К числу административно-правовых средств, «обязательно обеспечивающих» законность применения полицией мер административного принуждения, относятся предусмотренные административным законодательством меры по формированию готовности сотрудника к правомерному применению мер административного принуждения.

Такие меры обеспечения предусмотрены в отношении тех мер административного принуждения, применение которых связано с причинением вреда здоровью человека и создает угрозу его жизни.

В соответствии с ч. 4 ст. 18 ФЗ «О полиции» сотрудник полиции «обязан проходить специальную подготовку, а также периодическую проверку на профессиональную пригодность к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия». Данная норма предусматривает два взаимосвязанных административно-правовых средства обеспечения законности применения указанных мер административного пресечения:

¹⁷³ Васюкова И. А. Словарь иностранных слов (С грамматическими формами, синонимами, примерами употребления). М.: АСТ-ПРЕСС, 1999. С. 154.

1) специальную подготовку к действиям в условиях, связанных с их применением;

2) периодическую проверку на профессиональную пригодность к действиям в условиях, связанных с их применением.

Специальную подготовку к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия, сотрудники проходят в ходе освоения программ профессиональной подготовки, основных профессиональных образовательных программ среднего профессионального образования – программ подготовки специалистов среднего звена, высшего образования – программ бакалавриата, программ специалитета, программ магистратуры, в ходе профессиональной служебной и физической подготовки по месту службы¹⁷⁴.

Подготовка к указанным действиям именуется «специальной»¹⁷⁵, исходя из её предметной специфики. Как видим, организационно она не обособлена и является составной частью профессиональной подготовки, которую проходят сотрудники по программам профессионального обучения в образовательной организации системы МВД России, образовательном подразделении территориального органа МВД России, либо в ходе профессиональной служебной и физической подготовки по месту службы.

Граждане, впервые принятые на службу в органы внутренних дел, до самостоятельного выполнения служебных обязанностей (за исключением выполнения служебных обязанностей по должности курсанта) проходят профессиональное обучение по образовательным программам профессиональной подготовки по должности служащего «Полицейский» **в целях приобретения** ими

¹⁷⁴ См.: Порядок организации подготовки кадров для замещения должностей в органах внутренних дел Российской Федерации (п. 9), утвержденный приказом МВД России от 05.05.2018 г. № 275 «Об утверждении Порядка организации подготовки кадров для замещения должностей в органах внутренних дел Российской Федерации».

¹⁷⁵ СПЕЦИА'ЛЬНЫЙ, -ая, -ое; -лен, -льна. 1. Полн. ф. Особый, исключительно для чего-н. предназначенный / Толковый словарь русского языка с включением сведений о происхождении слов / РАН. Институт русского языка им. В. В. Виноградова; отв. ред. Н. Ю. Шведова. М.: Азбуковник, 2011. С. 927.

основных профессиональных знаний, умений, навыков и компетенций, необходимых для выполнения служебных обязанностей, в том числе в условиях, связанных с применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия.

Сотрудники, выполнившие в полном объеме учебный план по программам профессионального обучения и успешно прошедшие итоговую аттестацию в образовательной организации системы МВД России, образовательном подразделении территориального органа МВД России, *считаются завершившими профессиональное обучение*, а прошедшие итоговую аттестацию по программам профессиональной подготовки по должности служащего «Полицейский», *считаются прошедшими проверку* на профессиональную пригодность к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия.

Таким образом, сотрудники, выполнившие в полном объеме учебный план по программам профессионального обучения и успешно прошедшие итоговую аттестацию по программам профессиональной подготовки по должности служащего «Полицейский» в образовательной организации системы МВД России, образовательном подразделении территориального органа МВД России, считаются также прошедшими «специальную подготовку» и «проверку на профессиональную пригодность» к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия.

Содержание программ специальной подготовки сотрудников полиции определяется федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел, о чём сказано в ч. 5 ст. 18 ФЗ «О полиции». В данной части, по всей видимости, речь идет о программах «специальной подготовки» сотрудников полиции «к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия».

Однако о такого рода специальных программах в утвержденном Приказом МВД России от 5 мая 2018 г. № 275 Порядке организации подготовки кадров для замещения должностей в органах внутренних дел Российской Федерации (далее –

Порядок организации подготовки кадров) речи не идет. В этом нормативном акте говорится о программах профессионального обучения, которые, как представляется, включают соответствующие учебные дисциплины (огневая подготовка, физическая подготовка) или соответствующие темы в рамках отдельных учебных дисциплин, в рамках которых с точки зрения предметного содержания ведется подготовка к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия.

Если в целом в отношении специальной подготовки в Порядке организации подготовки кадров сказано, что сотрудники, успешно *завершившие профессиональное обучение* по программам профессионального обучения, считаются также прошедшими «специальную подготовку к действиям в условиях, связанных с их применением», то в отношении содержания программ специальной подготовки сотрудников полиции к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия, такой подход применить проблематично.

Программа специальной подготовки, это не собирательное понятие, а составная часть примерной основной образовательной программы, представленная конкретной учебно-методической документацией, включающей, в частности, «примерные рабочие программы учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей)»¹⁷⁶. В качестве самостоятельного учебно-методического документа «программа специальной подготовки сотрудников полиции к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия» в настоящее время не оформлена. Она, с точки зрения учебно-методической документации, является содержательным элементом примерной основной образовательной программы, и представлена в виде отдельных учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей), либо их отдельных разделов или их отдельных тем.

¹⁷⁶ См.: п. 10 ст. 2 Федерального закона от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (ред. от 14.01.2020).

Реализация положения, закрепленного в ч. 5 ст. 18 ФЗ «О полиции», о том, что «содержание программ специальной подготовки сотрудников полиции определяется федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел» возможна только на уровне примерной основной образовательной программы для соответствующих категорий обучающихся.

В соответствии с ч. 2 ст. 81 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» основные профессиональные образовательные программы, реализуемые в интересах обеспечения законности и правопорядка в федеральных государственных образовательных организациях, находящихся в ведении федерального органа исполнительной власти, который осуществляет функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, разрабатываются также на основе «квалификационных требований к специальной профессиональной подготовке выпускников». Указанные квалификационные требования устанавливаются федеральным государственным органом, в ведении которого находятся соответствующие образовательные организации¹⁷⁷.

Учитывая положения приведенных федеральных законов, содержание программ специальной подготовки сотрудников полиции к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия, целесообразно разрабатывать на основе соответствующих квалификационных требований к специальной профессиональной подготовке выпускников, в нашем случае, это должны быть «Квалификационные требования к специальной подготовке сотрудников полиции к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия».

¹⁷⁷ См., напр.: Квалификационные требования к специальной профессиональной подготовке выпускников, прошедших обучение по специальности: 40.05.02 – Правоохранительная деятельность (специализация «Административная деятельность», узкая специализация – «Деятельность участкового уполномоченного полиции»); (специализация «Административная деятельность», узкая специализация – «Деятельность сотрудника подразделения организации применения административного законодательства и подразделения по исполнению административного законодательства»); (специализация «Административная деятельность», узкая специализация – «Деятельность сотрудника подразделения полиции по делам несовершеннолетних»), утв. Министром внутренних дел Российской Федерации. 2018.

Именно такого рода квалификационные требования устанавливаются федеральным государственным органом, в ведении которого находятся соответствующие образовательные организации, а они (квалификационные требования) в свою очередь будут определять содержание программы специальной подготовки, которая является содержательным элементом примерной основной образовательной программы для соответствующей категории обучающихся.

В дальнейшем, по месту службы сотрудников **в целях совершенствования** их профессиональных знаний, умений и навыков, необходимых для выполнения служебных обязанностей, в том числе в условиях, связанных с возможным применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия, осуществляется профессиональная служебная и физическая подготовка¹⁷⁸, которая включает в себя следующие виды: 1. Правовую подготовку; 2. Служебную подготовку; 3. Огневую подготовку¹⁷⁹; 4. Физическую подготовку¹⁸⁰.

Проверкой на профессиональную пригодность сотрудников к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия, является проверка уровня их профессиональной подготовленности при инспектировании, контрольных и целевых проверках, проведении итоговых занятий. При этом проверки сотрудников на профессиональную пригодность к указанным действиям при инспектировании, контрольных и целевых проверках являются формами ведомственного контроля как способа обеспечения законности. А проверки уровня профессиональной подготовленности сотрудников полиции при проведении итоговых занятий являются составной и неотъемлемой частью их специальной подготовки к соответствующим действиям.

¹⁷⁸ См.: п. 117 Приказа МВД России от 05.05.2018 г. № 275 «Об утверждении порядка организации подготовки кадров для замещения должностей в органах внутренних дел Российской Федерации».

¹⁷⁹ См.: Приказ МВД России от 23.11.2017 г. № 880 «Об утверждении Наставления по организации огневой подготовки в органах внутренних дел Российской Федерации».

¹⁸⁰ Приказ МВД России от 01.07.2017 г. № 450 «Об утверждении Наставления по организации физической подготовки в органах внутренних дел Российской Федерации».

Как представляется, нормы об обязательности прохождения сотрудником полиции специальной подготовки, а также периодической проверки на профессиональную пригодность к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия, а также о содержании такой специальной подготовки, являются важным связующим звеном между законодательством, устанавливающим правила применения специальных мер административного пресечения и правоохранительными действиями сотрудников полиции в условиях, связанных с возможным их применением. Реализация предусмотренных данными нормами требований позволяет обеспечить приобретение и совершенствование сотрудниками полиции профессиональных знаний, умений и навыков, необходимых для правомерного применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия.

Вместе с тем, правом применения специальных мер административного принуждения, полномочия сотрудников полиции на применение административного принуждения не исчерпываются. В связи с этим, в диссертационных исследованиях справедливо обращается внимание, в частности, «на повышение качества первоначальной подготовки рядового и младшего начальствующего состава»¹⁸¹, «повышение ... профессионального уровня подготовки кадров»¹⁸² в целом.

Рассмотренные выше гарантии законности, направлены на строгое соблюдение сотрудником полиции действующего законодательства, устанавливающего правила применения мер административного принуждения.

Вместе с тем, законность применения полицией административного принуждения в немалой степени зависит от качества самих регулятивных норм, устанавливающих случаи (основания) и порядок реализации способа

¹⁸¹ Горяинов А. И. Правовые и организационные основы деятельности ГИБДД МВД России по применению мер административного принуждения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М.: Моск. ун-т МВД России, 2004. С. 18.

¹⁸² Пашкова Н. В. Обеспечение законности в деятельности органов внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 8.

принудительного воздействия, характеризующего содержание меры административного принуждения.

На уровень законности в деятельности органов внутренних дел, пишет Н. А. Овчинников, самое непосредственное воздействие (в виде принятого нормативного акта) оказывает законодатель или иной нормотворческий орган. Однако с проблемами правоприменения нормотворческий орган не сталкивается, зачастую даже не зная, что качество нормативного предписания оставляет желать лучшего. Таким образом, до внесения изменений и дополнений в соответствующий нормативный документ правоприменитель вынужден испытывать определенные сложности, а порой и нарушать требования правовой нормы. В связи с этим для обеспечения законности очень важно своевременно выявлять некачественные нормативные предписания, которые позволяют нарушать права граждан и т. д.¹⁸³. Необходим, по мнению Н. А. Овчинникова, систематический правовой мониторинг правоприменительной деятельности, который должен охватывать как правотворческий, так и правоприменительный процесс¹⁸⁴. Он позволяет определить некачественные нормативные предписания, обнаружить различного рода просчеты и нарушения нормотворческой деятельности, т. е. появляется реальная возможность воздействия с целью недопущения нарушения законности. Мониторинг правоприменения в сфере внутренних дел должен носить общий характер, поскольку в механизме обеспечения законности задействованы нормы различной отраслевой принадлежности. Центральное место в правовом механизме обеспечения законности в деятельности органов внутренних дел занимают нормы административного права¹⁸⁵.

Мониторинг применения полицией административного принуждения является неотъемлемой частью диссертационных исследований, посвященных различным видам мер административного принуждения, применяемых

¹⁸³ Овчинников Н. А. Административно-правовое регулирование обеспечения законности в системе МВД России: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 109.

¹⁸⁴ Овчинников Н. А. Указ. соч. С. 109.

¹⁸⁵ Овчинников Н. А. Указ. соч. С. 109–110.

сотрудниками полиции¹⁸⁶. В подобных исследованиях обращается внимание на несовершенство регулятивных норм, устанавливающих пределы правомерного применения отдельных мер административного принуждения и предлагаются варианты их совершенствования¹⁸⁷.

С точки зрения обеспечения законности, предметом исследования становятся прежде всего нормы, устанавливающие основания применения мер административного принуждения. Как показало исследование, проведенное А. М. Сильниковым, термин «сопротивление» используется в главе 5 ФЗ «О полиции» для характеристики вида противоправных действий, являющихся основанием для применения таких мер административного пресечения как физическая сила и специальные средства. Сопротивление является формой ответной реакции (противодействия) нарушителя на законные действия сотрудника полиции. Однако самостоятельным основанием привлечения к административной или уголовной ответственности «сопротивление» как разновидность противоправного поведения по законодательству Российской Федерации не является¹⁸⁸.

¹⁸⁶ Сильников А. М. Организационно-правовые основы применения сотрудниками полиции специальных средств принуждения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб.: СПб университет МВД России, 2011. – 30 с.; Кареева-Попелковская К. А. Административно-правовое регулирование применения мер пресечения сотрудниками полиции Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М.: Моск. гуманитар. ун-т, 2012. – 238 с.; Пивоваров Д. В. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, применяемые сотрудниками полиции: дис. ... канд. юрид. наук. Омск: Омская академия МВД России, 2017. – 191 с.; Романькова С. А. Административное принуждение, применяемое полицией в области дорожного движения: дис. ... канд. юрид. наук. Омск: Омская академия МВД России, 2017. – 181 с.; Васюхно И. О. Меры административно-правового пресечения, применяемые органами внутренних дел Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М.: Моск. гос. юрид. акад. им. О. Е. Кутафина, 2018. – 184 с.

¹⁸⁷ См.: Помогалова Ю. В. Административное задержание, доставление и привод в системе мер административного принуждения: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов: Саратовский юридический институт МВД России, 2004. – 212 с.; Гапонов О. Н. Реализация мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок: дис. ... канд. юрид. наук. М.: Моск. ун-т МВД России, 2006. – 186 с.; Соколов А. Ю. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в системе мер административного принуждения: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2012. – 540 с. Он же: Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях: монография. М.: Норма, 2015. – 319 с.

¹⁸⁸ Сильников А. М. Организационно-правовые основы применения сотрудниками полиции специальных средств принуждения: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2011. С. 99-104.

По мнению О. И. Бекетова и С. В. Белова, сопротивление – «это форма активного противодействия, которая ... сопряжена с применением насилия или угрозой его применения, что в зависимости от обстоятельств дела влечет уголовную ответственность за применение насилия в отношении представителя власти (ст. 318 УК РФ) либо за посягательство на жизнь сотрудника правоохранительного органа (ст. 317 УК РФ)»¹⁸⁹.

В действующем законодательстве понятие «сопротивление» используется в Уголовном кодексе Российской Федерации в качестве квалифицирующего признака преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 213 УК РФ «Хулиганство». Согласно разъяснениям Пленума Верховного Суда Российской Федерации, «под сопротивлением представителю власти или иному лицу, исполняющему обязанности по охране общественного порядка, следует понимать умышленные действия лица по преодолению законных действий указанных лиц, а также действий других граждан, пресекающих нарушение общественного порядка, например, при задержании лица, совершающего хулиганство, его обезоруживании, удержании или воспрепятствовании иным способом продолжению хулиганских действий»¹⁹⁰. Но в преамбуле вышеуказанного разъяснения, указана его цель и сфера регулирования общественных отношений – обеспечение правильного и единообразного применения законодательства об уголовной ответственности за хулиганство и иные преступления.

Однако, сопротивление, как отмечает А. М. Сильников, может быть оказано сотруднику полиции не только в связи с совершением хулиганства, но и при пресечении иных уголовно-наказуемых деяний, либо в связи с последующим задержанием лица, доставлением его в служебное помещение органа полиции¹⁹¹. Более того, оно может быть оказано после совершения лицом административного

¹⁸⁹ Бекетов О. И., Белов С. В. О разграничении отдельных форм противодействия сотруднику полиции // Научный портал МВД России. 2019. № 1. С. 85.

¹⁹⁰ П. 8 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 15.11.2007 г. № 45 «О судебной практике по уголовным делам о хулиганстве и иных преступлениях, совершенных из хулиганских побуждений» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2008. № 1.

¹⁹¹ Сильников А. М. Указ. соч. С. 100.

правонарушения в связи с последующим доставлением его в служебное помещение органа полиции. Например, гражданин, совершивший административное правонарушение, отказался исполнить законное требование полицейского проследовать в отдел полиции в целях составления протокола (пассивное противодействие), так как не силовые способы не обеспечивали выполнения возложенных на полицию обязанностей, сотрудник применил в отношении гражданина физическую силу (ухватив за верхнюю одежду, повел в сторону патрульного автомобиля), доставляемый вырвался из захвата (активное противодействие) и, желая избежать задержания, нанес удар кулаком в лицо сотруднику (сопротивление)¹⁹².

Несмотря на это, понятие «сопротивление» в ФЗ «О полиции» не раскрывается, что затрудняет понимание соответствующих норм, регламентирующих основания и порядок применения сотрудниками полиции специальных мер административного пресечения.

В этой связи А. М. Сильников полагает, что целесообразно дополнить ст. 19 ФЗ «О полиции» частью 10, раскрывающей понятие «сопротивление» и предлагает следующую формулировку: «Сопротивлением, указанным в ч. 3 ст. 19, п. 3 и 6 ч. 1 ст. 21 настоящего закона, признаются совершение лицом активных действий, совершившего уголовно- или административно-наказуемое деяние, в отношении сотрудника полиции, направленных на физическое преодоление законных принудительных действий сотрудника полиции и выразившиеся в попытках данного лица вырваться или убежать при захвате, доставлении, применении иных мер административного принуждения либо нанесении ударов, побоев, причинении материального ущерба имуществу»¹⁹³. Данную позицию разделяет и О. О. Лебедева¹⁹⁴.

¹⁹² Бекетов О. И., Белов С. В. Указ. соч. С. 85–86.

¹⁹³ Сильников А. М. Организационно-правовые основы применения сотрудниками полиции специальных средств принуждения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2011. С. 23.

¹⁹⁴ Лебедева О. О. Правовое регулирование применения принудительных мер административного предупреждения и пресечения: дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2017. С. 144.

Несмотря на очевидный пробел в законодательстве, он до настоящего времени так и не устранен. Соискатель не разделяет точку зрения О. И. Бекетова и С. В. Белова о том, что сопротивлением следует считать только такое активное противодействие, которое совершается с насилием. Согласно разъяснениям Пленума Верховного Суда Российской Федерации, под сопротивлением как квалифицирующим признаком преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 213 УК РФ «Хулиганство», следует понимать «умышленные действия лица по преодолению законных действий» представителя власти или иного лица, исполняющего обязанности по охране общественного порядка. Под данное разъяснение подпадает любое силовое противодействие лица, совершающего хулиганство, которое не охватывается признаками объективной стороны административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.3 КоАП РФ «Неповиновение законному распоряжению сотрудника полиции». Линия разграничения между неповиновением и сопротивлением как формами противодействия сотруднику полиции должна проходить в зависимости от того – силовое это противодействие или не силовое. Необходимость ответного применения сотрудником полиции специальных мер административного пресечения, «если не силовые способы не обеспечивают выполнения возложенных на полицию обязанностей», обусловлена именно этим обстоятельством, оказанием лицом силового противодействия сотруднику полиции.

Учитывая сказанное, предлагается следующий вариант нормы, закрепляющей понятие «сопротивления» как формы противодействия, требующей со стороны сотрудника полиции ответной силовой правоохранительной реакции:

«Сопротивлением, указанным в ч. 3 ст. 19, п. 3 и 6 ч. 1 ст. 21 настоящего Федерального закона, признаются активные действия лица, совершившего уголовно- или административно-наказуемое деяние, в отношении сотрудника полиции, выразившиеся в попытках вырваться от захвата или убежать при задержании и доставлении, в ином силовом противодействии, в том числе нанесении ударов, побоев, причинении материального ущерба имуществу».

Далее, с точки зрения обеспечения законности применения меры административного принуждения важное значение имеют нормы, закрепляющие

способ принудительного воздействия, характеризующий содержание меры административного принуждения.

На сегодняшний день нет нормативно-закрепленных способов принудительного воздействия, характеризующих содержание ряда мер административного принуждения. В результате перед сотрудником встаёт ряд проблемных вопросов: как, каким образом он может применить меру принуждения, каков алгоритм его действий, каковы пределы применения меры административного принуждения. Проблемная ситуация ведет к субъективной оценке сотрудником полиции фактов действительности, заставляя его руководствоваться полицейским усмотрением и реализовать дискреционные полномочия, что на практике не всегда признается судом законным применением мер административного принуждения.

Речь идет о таких способах принудительного воздействия и обозначающих их терминах как «применение огнестрельного оружия» (ст. 23 ФЗ «О полиции»), «физическая сила», в том числе ее разновидности «боевые приемы борьбы» (глава 5 ФЗ «О полиции»), «применение физической силы» (ст. 20 ФЗ «О полиции»), «отстранение от управления транспортным средством» (п. 5 ч. 1 ст. 27.1 КоАП РФ).

Вместе с тем, нельзя сказать, что эта проблема является новой. Над ее решением занимались такие учёные-административисты как: А. И. Каплунов, Ю. П. Соловей, А. М. Сильников, О. И. Бекетов и В. Н. Опарин, О. О. Лебедева и др.

Так, А. И. Каплунов, рассматривая характеристику применения сотрудниками полиции огнестрельного оружия, как способа принудительного воздействия с точки зрения его содержания (технических характеристик), целевого назначения и оснований использования указывает, что законодатель употребляет термин «применение», который является универсальным и не отражает отмеченных особенностей реализации данного способа воздействия в каждом из перечисленных в законе случаев. Все иные допускаемые действия с огнестрельным оружием – обнажение, приведение в боевую готовность, предупреждение о намерении применить оружие (словесные с демонстрацией

оружия, но без производства предупредительного выстрела) – применением оружия по смыслу ст.ст. 19, 23 и 24 ФЗ «О полиции» не являются.

В этой связи А. И. Каплунов предлагает дополнить ст. 23 ФЗ «О полиции» нормами-дефинициями, раскрывающими понятия «применение» и «использование» огнестрельного оружия как мер административного принуждения в следующей редакции:

«применением огнестрельного оружия является производство сотрудником полиции в случаях, перечисленных в ч. 1 ст. 23 ФЗ «О полиции», прицельного выстрела из огнестрельного оружия на поражение посягающего (задерживаемого) с соблюдением установленного порядка и требований уголовного законодательства о необходимой обороне или задержании лица, совершившего преступление, либо крайней необходимости»;

«использованием огнестрельного оружия является производство сотрудником полиции выстрела из огнестрельного оружия в случаях, перечисленных в ч. 1 и 3 ст. 23 ФЗ «О полиции», без намерения причинить ранение человеку, с соблюдением установленного порядка и требований уголовного законодательства о необходимой обороне или задержании лица, совершившего преступление, либо крайней необходимости»¹⁹⁵.

О. О. Лебедева, анализируя мнения Ю. П. Соловья, А. И. Каплунова, Д. Н. Савича, С. С. Новика о применении полицией физической силы при исполнении своих обязанностей предлагает вводную фразу ч. 1 ст. 20 ФЗ «О полиции» изложить в следующей редакции: «Сотрудники полиции имеют право <...> применять физическую силу, т. е. вступать в непосредственный, основанный на мускульной силе, механический контакт с объектом воздействия

¹⁹⁵ Каплунов А. И. О праве сотрудников полиции на «применение огнестрельного оружия» как способе принудительного воздействия, предусмотренном ФЗ «О полиции» // Актуальные вопросы применения норм административного права («Корневские чтения»): сб. науч. тр. II междунар. науч.-практ. конф. 15 ноября 2018 г.: науч. электрон. изд. (4,15 МБ). М.: Московский университет МВД России им. В. Я. Кикотя, 2018. С. 264–266; Каплунов А. И., Мамедов Э. Х. О понятии законности и видах нарушения законности применения полицией мер административного принуждения // Актуальные проблемы науки административного права: сб. мат. всеросс. науч.-практ. конф. с междунар. участием «Лазаревские чтения - 2020» / отв. ред. А. М. Воронова, И. В. Глазунова. М.: ОнтоПринт, 2020. С. 79.

(лицом, имуществом), в том числе путём захватов лица за его одежду, использования приёмов самбо и иных боевых приёмов борьбы, в том числе нанесения ударов»¹⁹⁶.

Приведенный обзор предлагаемых вариантов закрепления в законе соответствующих способов принудительного воздействия объединяет то, что предлагаемые нормы-дефиниции вносят определенную ясность в содержание и способы реализации данных способов принудительного воздействия.

Ясность в способе принудительного воздействия необходима для уяснения необходимости его применения при возникновении предусмотренного законом основания. К примеру, учёные-административисты отмечают на проблемы, существующие при определении момента, когда возникает право на производство выстрела из огнестрельного оружия на поражение человека, в следующих случаях: «для пресечения попытки завладения огнестрельным оружием, транспортным средством полиции, специальной и боевой техникой, состоящими на вооружении (обеспечении) полиции» (п. 2 ч. 1 ст. 23 ФЗ «О полиции») ¹⁹⁷; «для отражения группового ... нападения на здания, помещения, сооружения и иные объекты государственных и муниципальных органов, общественных объединений, организаций и граждан» (п. 2 ч. 1 ст. 23 ФЗ «О полиции») ¹⁹⁸, либо право на производство выстрела «для остановки транспортного средства путем его повреждения, если управляющее им лицо отказывается выполнить неоднократные требования сотрудника полиции об остановке и пытается скрыться, создавая угрозу жизни и здоровью граждан» (п. 1 ч. 3 ст. 23 ФЗ «О полиции») ¹⁹⁹.

¹⁹⁶ Лебедева О. О. Указ. соч. С. 94.

¹⁹⁷ Равнюшкин А. В., Мягков А. В. Пресечение попытки завладения огнестрельным оружием сотрудника полиции, транспортным средством полиции как основание применения сотрудником полиции огнестрельного оружия // Административное право и процесс. 2018. № 5. С. 62-66.

¹⁹⁸ Занина Т. М., Никулин Р. В. О правомерности применения сотрудниками полиции огнестрельного оружия для защиты объектов собственности от преступных посягательств // Вестник Воронежского института МВД России. 2014. № 1. С. 192.

¹⁹⁹ Каплунов А. И. О правомерности применения сотрудниками полиции огнестрельного оружия для остановки транспортного средства // Административное право и процесс. Научно-практический журнал. 2015. № 4. С. 36-41.

Таким образом, административно-правовые нормы-дефиниции, раскрывающие содержание способа принудительного воздействия конкретной меры административного принуждения в правоприменительной деятельности полиции, являются важным административно-правовым средством обеспечения законности при реализации государственного принудительного воздействия. Отсутствие указанных норм создаёт условия к нарушению законности применения полицией мер административного принуждения, поскольку сотрудник полиции не находится под правовой защитой государства²⁰⁰. Еще в 1998 году В. А. Поникаров, исследуя вопросы гарантий законности в административной деятельности милиции отметил, что в большинстве законов о полиции европейских стран правовой традицией стало подробное закрепление процедуры, оснований, сроков, условий и пределов реализации полномочий сотрудников полиции. Зарубежный законодатель не боится «утяжелить» этим нормативный документ, сделать большим его объем. Его цель – исчерпывающее закрепление корреспондирующих прав и обязанностей правоприменителя, с одной стороны, и иных субъектов права, с другой. Этим достигается, по мнению немецких авторов, реализация гарантий законности со стороны государственных органов и их служащих. Подобные теоретические положения достаточно отчетливо воплощаются, например, в Законе «Об административных полномочиях полиции ФРГ». В данном правовом документе, целый раздел посвящен таким общим вопросам деятельности полицейских, как принципы деятельности полиции, выбор средств, различных мер воздействия, непосредственное исполнение меры воздействия, ограничение основных прав граждан и др. В другом разделе содержатся конкретные полномочия, причем каждому из них посвящен блок норм, закрепляющих как само действие, так и процессуальные вопросы его реализации. В Законе «О полиции Республики Италии» также подробно регламентируется процедура осуществления

²⁰⁰См., напр.: Приговор Ханты-Мансийского районного суда Ханты-Мансийского автономного округа-Югры от 27.02.2018 г. по делу № 1-217/2017 [Электронный ресурс] // Судебные и нормативные акты РФ. URL: <http://sudact.ru/regular/doc/gEIQ3linQedn/> (дата обращения: 01.12.2018).

таких гарантий в виде полномочий полицейских, как право на требование объяснений, отбор оружия, осмотр транспортных средств, досмотр вещей, открытие квартиры или другого закрытого помещения, ограничение свободы перемещения агрессивных лиц и др.²⁰¹.

Между тем, в процессе диссертационного исследования соискателем было установлено, что вопросы, связанные с применением полицией мер административного принуждения, могут возникнуть опосредовано, через проблему, связанную с самой мерой воздействия. Так, проблемой является применение меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении «Отстранение от управления транспортным средством», где вопрос стоит в содержании понятия «управление транспортным средством». Глава 12 КоАП РФ посвящена административным правонарушениям в области дорожного движения, которая включает 9 составов правонарушений из 37, содержащих термин «управление транспортным средством». Анализ положений КоАП РФ, других нормативных правовых и судебных актов²⁰² на момент исследования соискателем позволил сделать вывод о том, что ни в одном из них

²⁰¹ Поникаров В. А. Гарантии законности в административной деятельности милиции: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998. С. 153–154.

²⁰² См. напр.: Федеральный закон от 10.12.1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» // СПС КонсультантПлюс; Правила дорожного движения, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 23.10.1993 г. № 1090 // СПС КонсультантПлюс; Постановление Правительства Российской Федерации от 24.10.2014 г. № 1097 «О допуске к управлению транспортными средствами» // СПС КонсультантПлюс; Административный регламент исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения, утвержденный приказом МВД России от 23.08.2017 г. № 664 (вст. в силу 20.10.2017) // СПС КонсультантПлюс; Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.10.2006 г. № 18 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СПС КонсультантПлюс; Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 09.12.2008 г. № 25 «О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с нарушением правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств, а также с их неправомерным завладением без цели хищения».

нет легального определения управления транспортным средством, что на практике порождает противоречивые решения²⁰³.

В результате чего диссертантом было высказано предположение о том, что под *управлением* можно было бы понимать открытие транспортного средства с помощью дистанционного ключа на расстоянии, вставление его в замок зажигания, поворот его в замке и завод транспортного средства, приведение его в движение путем переключения коробки передач и работы с педальным узлом, поворот в стороны рулевого колеса, а равно переключение реле работы стеклоочистителей либо работы световых элементов и т. д. При этом необходимо учитывать достижения информационных технологий современного мира, которые отражаются и на возможность воздействовать на транспортное средство дистанционно, в том числе и приведение его в движение (например, парковочный ассистент, система охранной сигнализации с функцией подзавода и др.). Таким образом, при отсутствии законодательного определения дефиниции «управление транспортным средством» применить меру процессуального обеспечения в виде отстранения без нарушения законности не всегда представляется возможным. В этой связи соискатель предлагал понимать *под управлением транспортным средством* – *активное воздействие водителем на элементы системы управления транспортным средством, предназначенные для его движения, и приводящие к очевидному, хоть и малозначительному, изменению его положения относительно первоначального*, и поставить вопрос о целесообразности закрепления его в п. 1.2 Правил дорожного движения Российской Федерации, утвержденных Постановлением Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 г. № 109²⁰⁴.

²⁰³ См., напр.: Решение Великоустюгского районного суда Вологодской области от 21.07.2017 г. по делу № 12-127/2017 [Электронный ресурс] // Судебные и нормативные акты РФ. URL: <http://sudact.ru/regular/doc/J0BE8e5DKWT/> (дата обращения: 03.12.2017); Решение Череповецкого городского суда Вологодской области от 20.07.2017 г. по делу № 12-820/2017 [Электронный ресурс] // Судебные и нормативные акты РФ. URL: <http://sudact.ru/regular/doc/67piCbrbkLga/> (дата обращения: 03.12.2017).

²⁰⁴ Мамедов Э. Х. Отсутствие легально закрепленного понятия «управление транспортным средством» как причина нарушения законности при применении сотрудниками полиции мер административного принуждения // Административное право и процесс. 2019. № 3. С. 58.

Однако в период диссертационного исследования данный правовой казус был устранен Пленумом Верховного Суда Российской Федерации, что подтверждает актуальность и значимость сделанных выводов. Так, согласно п. 2 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 июня 2019 г. № 20 «При рассмотрении дел об административных правонарушениях в области дорожного движения необходимо учитывать, что управление транспортным средством представляет собой целенаправленное воздействие на него лица, в результате которого транспортное средство перемещается в пространстве (вне зависимости от запуска двигателя). Действия лица, приравненного к пешеходу (п. 1.2 ПДД РФ), например, ведущего мопед, мотоцикл, не могут расцениваться в качестве управления транспортным средством»²⁰⁵.

Вместе с тем среди учёных-административистов в данном вопросе встречаются и иные точки зрения. Так, отсутствие в КоАП РФ описания способа принудительного воздействия такой меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении как «отстранение от управления транспортным средством» (ст. 27.12 КоАП РФ) позволило К. С. Баканову сделать вывод, что эта мера «фактически представляет собой "словесную правовую абстракцию"»²⁰⁶. В названии этой меры обеспечения производства отражено её целевое назначение, которое состоит в пресечении административного правонарушения, предусмотренного ст. 12.8 КоАП РФ. По своей сути она «имеет пресекательную направленность»²⁰⁷ и в системе административного принуждения относится к числу мер административного пресечения, а не мер процессуального обеспечения. В наименовании данной меры дается ответ на вопрос: «Что надо

²⁰⁵ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.06.2019 г. № 20 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях, предусмотренных главой 12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» [Электронный ресурс] // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_327611/ (дата обращения: 05.08.2020).

²⁰⁶ Баканов К. С. Административно-правовой запрет на управление транспортным средством в состоянии опьянения: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2018. С. 14.

²⁰⁷ Цыганкова Е. А. Принуждение как метод осуществления государственной власти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 19.

сделать?», чтобы пресечь административное правонарушение. Но не говорится о том, как, какими способами принудительного воздействия можно этого добиться.

По мнению К. С. Баканова, «Её применение к водителям транспортных средств с признаками опьянения необходимо исключить из КоАП РФ»²⁰⁸. Такая позиция, на наш взгляд, является спорной. В данном случае целесообразно в примечании к ст. 27.12 КоАП РФ перечислить возможные способы отстранения водителя от управления транспортным средством.

Приведенные примеры свидетельствуют о том, что важную роль в обеспечении законности применения полицией мер административного принуждения играет четкое закрепление в правовых нормах, устанавливающих меру административного принуждения, способа и пределов принудительного воздействия, характеризующих её содержание.

Отсутствие правовых норм, гарантирующих законность применения сотрудником полиции государственного принуждения не единственная проблема. Как было указано выше нормы административного и административно-процессуального права, обеспечивающие законность применения мер принуждения, могут быть закреплены как в федеральных законах, так и подзаконных нормативных актах. Такая разрозненность норм лишь затрудняет правильно реализовать меру административного принуждения. В этой связи заслуживает внимания мнение А. Т. Комзюка и Р. С. Мельника относительно необходимости в законодательном урегулировании основных, общих вопросов административного принуждения, и в первую очередь нужно разработать и принять общий Закон «Об административном принуждении», в котором объединить все существующие нормы, которые регулируют применение мер административного принуждения²⁰⁹.

²⁰⁸ Баканов К. С. Указ. соч. С. 14.

²⁰⁹ Комзюк А. Т. Проблеми реформування законодавства, що регулює адміністративний примус // Збір. наук. праць Укр. акад. держ. управл. При Президентіві України. Вип. 2. Ч. 2: Проблеми наукового забезпечення адміністративної реформи в Україні. К.: Видавництво УАДУ, 1999. С. 317; Мельник Р. С. Указ. соч. С. 17.

Подобного рода точку зрения разделяют и отечественные административисты. Так, по мнению Н. В. Макарейко, А. М. Субботина и А. В. Лубенкова отсутствие систематизированного законодательства, регламентирующего меры административного принуждения, не позволяет детально определить перечень субъектов, правомочных применять данные меры. Выходом из создавшейся ситуации могло бы стать формирование качественной административной юстиции²¹⁰.

Альтернативным решением проблем, связанных с пробелами в действующем законодательстве, могло бы стать административное (полицейское) усмотрение. Однако, как пишет А. В. Гирвиц, важной чертой полицейского усмотрения является то, что его применение в связи с принуждением оказывается особо чувствительным для граждан, поскольку несет значительные риски ограничения их прав и свобод. Среди всех полномочий, которыми наделена полиция, наиболее существенные риски для прав человека содержат полномочия, связанные с проведением задержаний, применением специальных средств и огнестрельного оружия. Поэтому полицейское усмотрение в данном случае имеет значение только лишь в части последовательности тактических действий²¹¹.

Данный тезис в очередной раз доказывает важность нормативного определения и закрепления способов принудительного воздействия, характеризующих содержание конкретной меры административного принуждения, что является средством обеспечения законности применения полицией мер административного принуждения.

Завершая характеристику административно-правовых средств направленных на предупреждение нарушений сотрудниками полиции законности при

²¹⁰ Макарейко Н. В., Субботин А. М., Лубенков А. В. Меры административного принуждения, применяемые сотрудниками ОВД по законодательству Российской Федерации и Республики Беларусь: сравнительно-правовое исследование. Н. Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2018. С. 13.

²¹¹ Гирвиц А. В. Полицейское усмотрение в деятельности органов внутренних дел Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2017. С. 113–114, 126–127.

применении мер административного принуждения, сформулируем ряд обобщающих выводов:

1. К административно-правовым средствам обеспечения законности применения полицией мер административного принуждения, имеющих предупредительный характер, относятся следующие группы норм: 1) нормы-принципы, прямо обязывающие властного субъекта соблюдать положения норм, устанавливающих пределы правомерного применения конкретной меры административного принуждения; 2) нормы, указывающие на наступление юридической ответственности, в случае несоблюдения властным субъектом норм, устанавливающих пределы правомерного применения конкретной меры административного принуждения; 3) нормы, устанавливающие дисциплинарную ответственность, за конкретные факты превышения сотрудником полиции полномочий при применении конкретной меры административного принуждения.

2. В целях реализации положения, закрепленного в ч. 5 ст. 18 ФЗ «О полиции», содержание программы специальной подготовки сотрудников полиции к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия, которая является содержательным элементом примерной основной образовательной программы для соответствующей категории обучающихся, целесообразно определять на основе предварительной разработки соответствующих квалификационных требований к специальной профессиональной подготовке выпускников, в данном случае, это должны быть «Квалификационные требования к специальной подготовке сотрудников полиции к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия».

3. Предлагается следующий вариант нормы, закрепляющей понятие «сопротивления» как формы противодействия, требующей со стороны сотрудника полиции ответной силовой правоохранительной реакции:

«Сопротивлением, указанным в ч. 3 ст. 19, п.п. 3 и 6 ч. 1 ст. 21 настоящего Федерального закона, признаются активные действия лица, совершившего уголовно или административно-наказуемое деяние, в отношении сотрудника

полиции, выразившиеся в попытках вырваться от захвата или убежать при задержании и доставлении, в ином силовом противодействии, в том числе нанесении ударов, побоев, причинении материального ущерба имуществу».

§ 2. Ведомственный контроль как способ обеспечения законности применения сотрудниками полиции мер административного принуждения

Контроль является важным элементом государственного управления. Контроль – явление многогранное и многоплановое. Так, В. И. Лукьяненко отмечает, что контроль носит многофункциональный характер, и, естественно, в социологической и управленческой литературе выделяются различные его аспекты. Его считают функцией управления, стадией управленческого цикла, формой обратной связи, способом обеспечения законности и дисциплины, процессом, обеспечивающим достижение целей организации²¹². Аналогичной позиции придерживается С. М. Зубарев²¹³.

В широком смысле контроль как метод государственного управления является тем инструментарием, с помощью которого «исполнительные органы (должностные лица) приводят в жизнь общеправовые предписания, запреты и дозволения»²¹⁴. Посредством контроля «достигается подчинение воли индивидов (коллективов), которые по определению (или по закону) должны быть подвластны (подчиняться) воле какого-либо субъекта власти»²¹⁵, обеспечивается реализация управленческих решений.

²¹² Лукьяненко В. И. Государственный аппарат России: проблемы организации, управления, контроля. М.: Юрист, 2004. С. 266; Ишмаева Т. П., Шаймарданова С. М. Контроль и надзор за деятельностью полиции России как способ обеспечения законности // Правопорядок: история, теория, практика. 2019. № 1. С. 67.

²¹³ Зубарев С. М. Теория и практика контроля за деятельностью персонала пенитенциарной системы: дис. ... д-ра юрид. наук. М.: ВНИИ МВД России, 2006. С. 25.

²¹⁴ Административное право: учебник / под общ. ред. А. И. Каплунова. С. 177.

²¹⁵ Административное право. С. 177, 180.

Справедливо указывает А. В. Мартынов, что сущностью контрольной власти является достижение управленческого результата, т. е. выполнение управленческого решения, а ее содержанием – деятельность государственных органов и их должностных лиц, наделенных компетенцией и полномочиями, осуществляемая использованием различных методов управляющего воздействия, по оценке установленных контрольных фактов (соответствия заданным параметрам) в деятельности подконтрольного объекта для дальнейшей ее корректировки или распространения положительного опыта, а также поощрения подконтрольного объекта²¹⁶.

По мнению Н. Д. Шелякина и Н. Н. Иванова: «контроль является специфической формой получения наиболее объективной количественной и качественной информации, звеном механизма обратной связи, каналом, через который эта информация идет снизу-вверх. Эта информация используется всеми звеньями аппарата управления и управляемого объекта в целях совершенствования их деятельности»²¹⁷.

Более узкую трактовку предлагает Ю. Е. Аврутин, который под контролем понимает процесс, при помощи которого руководитель определяет правильность собственных решений: выполняются ли они в полном объеме, обеспечивается ли организацией их исполнение, не нуждаются ли решения в корректировке, т. е. контроль в этом случае не является собственно воздействием, посредством которого объект управления «приводится» в должное состояние. В процессе управления контроль выступает как элемент обратной связи, так как по его данным производится корректировка ранее принятых решений и планов²¹⁸.

На сегодняшний день достаточно работ, посвященных контролю как способу обеспечения законности в сфере государственного управления. Однако они

²¹⁶ Мартынов А. В. Административный надзор в России: теоретические основы построения: монография / под ред. Ю. Н. Старилова. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2010. С. 76.

²¹⁷ Шелякин Н. Д. Организация и совершенствование системы контроля в МВД / Н. Д. Шелякин, Н. Н. Иванов. М.: Просвещение, 1984. С. 2.

²¹⁸ Основы управления в органах внутренних дел: учебник для вузов. – 2-е изд., испр. и доп. / под общ. ред. Ю. Е. Аврутина. М.: Юрайт, 2018. С. 188.

связаны с определенной сферой деятельности. В основном исследования были посвящены ведомственному, таможенному, налоговому, бюджетному, а также финансовому контролю в соответствующей сфере, в том числе и в органах внутренних дел. Отдельно следует отметить о наличии множества исследований, посвященных ведомственному контролю в органах внутренних в сфере уголовного принуждения, в том числе и учетно-регистрационной дисциплины. Вместе с тем современных специальных работ, рассматривающих проблемы ведомственного контроля в области применения полицией мер административного принуждения, нет. Кроме того, актуальность данного вопроса поднималась и ранее учёными-административистами. Так, в связи с тем, что на состояние законности применения административного задержания влияют как объективные факторы (недостатки в законодательстве и в правовом регулировании), так и субъективные факторы (слабый прокурорский надзор и ведомственный контроль над законностью применения административного задержания), Ю. Ф. Решетником аргументируется необходимость внести ряд изменений в законодательство (ст.ст. 27.3–27.4 КоАП РФ). В разработанных Методических рекомендациях по применению должностными лицами административного задержания предлагается, в частности, комплекс мер по усилению ведомственного контроля за законностью применения административного задержания в деятельности органов внутренних дел (милиции)²¹⁹.

Думается, что прежде чем перейти к рассмотрению контроля за применением полицией мер административного принуждения как способа обеспечения законности необходимо раскрыть содержание этого понятия.

Словарь иностранных слов определяет контроль (от французского «controle») как проверку или наблюдение с целью проверки²²⁰. Французское «controle», в свою очередь, образовалось от латинского «contra» – префикс, который означает

²¹⁹ Решетник Ю. Ф. Правовые и организационные основы применения административного задержания в деятельности органов внутренних дел (милиции): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов: Саратовский юридический институт МВД России, 2007. С. 10.

²²⁰ Словарь иностранных слов. – 18-ое изд. стер. М.: Русский яз., 1989. С. 256.

«противодействие», «противоположность» потому, что выражено во второй части слова²²¹.

В Большом бухгалтерском словаре «контроль» обозначается как – система наблюдений и проверки соответствия процесса функционирования управляемого объекта принятым управленческим решениям, выявление результатов управленческих воздействий на управляемый объект²²².

Согласно толковому словарю Ушакова «контроль» (фр. controle) – это наблюдение, надсмотр над чем-н. с целью проверки²²³. В соответствии с толковым словарем Ожегова: КОНТРОЛЬ, -я, м. 1. Чего, за кем-чем, над кем-чем. Проверка, а также постоянное наблюдение в целях проверки или надзора²²⁴.

Особый интерес представляет позиция В. Г. Афанасьева, который полагает, что контроль представляет собой систему наблюдения и проверки, в результате которых выявляется соответствие процесса функционирования объекта принятым управленческим решениям²²⁵.

Раскрывая понятие «государственный контроль» как способ обеспечения законности действий подконтрольного объекта законодатель указывает на то, что это «деятельность уполномоченных органов государственной власти ..., направленная **на предупреждение, выявление и пресечение нарушений ... требований**, установленных ... федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации ... , **посредством организации и проведения проверок ..., принятия** предусмотренных законодательством Российской Федерации **мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений**» (см.: п. 1

²²¹ Словарь иностранных слов. С. 255.

²²² Большой бухгалтерский словарь [Электронный ресурс] // URL: <https://www.booksite.ru/localtxt/bol/sho/buh/gal/ter/ski/slo/var/42.htm> (дата обращения: 01.12.2019).

²²³ Толковый словарь Ушакова [Электронный ресурс] // URL: <https://ushakovdictionary.ru/word.php?wordid=24929> (дата обращения: 01.12.2019).

²²⁴ Толковый словарь Ожегова [Электронный ресурс] // URL: <https://slovarozhegova.ru/word.php?wordid=11790> (дата обращения: 01.12.2019).

²²⁵ Афанасьев В. Г. Человек в управлении обществом. М.: Политиздат, 1977. С. 207.

ст. 2 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (ред. от 01.04.2020). В данном определении акцентируется внимание на правоохранительной природе контроля, который осуществляется посредством проверок.

В свою очередь, «проверка» в п. 6 ст. 2 указанного Федерального закона определяется как «совокупность проводимых органом государственного контроля ... мероприятий по контролю для оценки соответствия осуществляемых ... деятельности или действий (бездействия) ... обязательным требованиям».

В приведенных нормах-дефинициях раскрывается содержание государственного контроля, который осуществляется за юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями. Специфика контроля, являющегося предметом нашего исследования, состоит в том, что он осуществляется в отношении властного субъекта, наделённого правоприменительными полномочиями.

По мнению К. Н. Пономарева, «Надлежащая организация контроля за правоприменением – важное условие обеспечения законности в деятельности правоприменителя. ... Существование контролирующих органов уже само по себе является профилактикой противозаконной правоприменительной деятельности»²²⁶.

Контроль правоприменительной деятельности осуществляется государственными, общественными органами и организациями. «Видное место в организаторской работе правоприменительных органов занимает внутриведомственный контроль. Последний охватывает как контроль вышестоящих организаций, так и контроль начальника органа, службы,

²²⁶ Пономарев К. Н. Ведомственный контроль как средство обеспечения законности в правоприменительной деятельности // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. 2009. № 4. С. 62.

подразделения, отдела за работой подчиненных сотрудников»²²⁷. В процессе внутриведомственного контроля проверяется фактическое исполнение законов и основанных на них иных правовых актов: приказов, инструкций, уставов, наставлений и других ведомственных нормативных документов. На основе тщательного изучения положения дел, практика внутриведомственного контроля показывает, что не только выявляются недостатки в работе, но и четко определяются пути их устранения, оказывается практическая помощь руководителям и сотрудникам в успешном решении поставленных задач²²⁸.

Специфика ведомственного контроля за применением полицией мер административного принуждения как составной части ведомственного контроля, осуществляемого в органах внутренних дел, проявляется в его предмете. Предмет данного вида контроля обусловлен содержанием правоотношений, законность которых обеспечивается, и включает выяснение вопросов, связанных с применением сотрудниками полиции мер административного принуждения, а именно:

- проверка знания сотрудниками содержания правовых норм, закрепляющих полномочия сотрудников полиции на применение мер административного принуждения;

- проверка на профессиональную пригодность к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия;

- оценка правомерности действий сотрудников полиции в ходе их оперативно-служебной деятельности по применению мер административного принуждения;

- оценка правомерности действий сотрудников полиции по фактам применения мер административного принуждения, повлекших причинение вреда нарушителю, на основании информации, поступившей согласно закону от самих сотрудников полиции;

²²⁷ Пономарев К. Н. Указ. соч. С. 62.

²²⁸ Пономарев К. Н. Указ. соч. С. 62.

– проверка заявлений и обращений граждан и организаций по фактам применения сотрудниками полиции мер административного принуждения.

Ведомственный контроль за деятельностью органов внутренних дел как вид государственного контроля осуществляется силами самого министерства и организуется по двум направлениям:

а) за соблюдением законности со стороны вышестоящих органов внутренних дел (полиции) за нижестоящими;

б) за соблюдением законности сотрудниками органов внутренних дел (полиции) в территориальных органах внутренних дел²²⁹.

Его субъектами в первом случае являются вышестоящие органы внутренних дел, которые контролируют деятельность нижестоящих органов, во втором случае, руководители всех уровней в конкретном органе внутренних дел, на которых возложен контроль за работой подчиненных сотрудников.

Согласно ч. 2 ст. 49 ФЗ «О полиции» «ведомственный контроль за деятельностью полиции осуществляется в порядке, определяемом руководителем федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел».

Вопросы ведомственного контроля вышестоящих органов за нижестоящими в органах внутренних дел регулируются приказом МВД России от 2 февраля 2012 г. № 77 «Об основах организации ведомственного контроля за деятельностью органов внутренних дел Российской Федерации», которым утверждается:

– Инструкция по организации зонального контроля Министерства внутренних дел Российской Федерации за деятельностью территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации;

– Инструкция по организации особого контроля Министерства внутренних дел Российской Федерации за деятельностью территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации;

– Инструкция по организации ведомственного контроля за деятельностью главных управлений, департаментов, управлений Министерства внутренних дел

²²⁹ Ишмаева Т. П., Шаймарданова С. М. Указ. соч. С. 69.

Российской Федерации, центров специального назначения Министерства внутренних дел Российской Федерации и иных организаций и подразделений, созданных для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на органы внутренних дел Российской Федерации;

– Инструкция по организации и проведению инспектирования, контрольных и целевых проверок деятельности органов внутренних дел Российской Федерации.

В соответствии с этим же нормативным правовым актом ведомственный контроль образовательных и научно-исследовательских организаций системы МВД России, а также окружных управлений материально-технического снабжения системы МВД России, медико-санитарных и санаторно-курортных организаций системы МВД России осуществляется отдельными приказами. Так, приказом МВД России от 3 марта 2016 г. № 100 регулируется организация контроля за деятельностью образовательных организаций, находящихся в ведении Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Анализ вышеупомянутых нормативных правовых актов позволяет выделить следующие формы ведомственного контроля:

1. Инспектирование (инспекторская проверка) – форма ведомственного контроля, включающая комплекс мер по установлению фактического положения дел, изучению, проверке состояния и оценке результатов деятельности территориального органа МВД России;

2. Контрольная проверка – форма ведомственного контроля, направленная на изучение состояния работы по устранению нарушений и недостатков, выявленных в ходе инспектирования территориального органа МВД России;

3. Целевая проверка – форма ведомственного контроля, включающая комплекс мер по установлению фактического положения дел, изучению, проверке состояния и оценке результатов деятельности подразделения, организации МВД России, территориального органа МВД России по одному или нескольким направлениям.

Согласно вышеупомянутого нормативно-правового регулирования МВД России целью ведомственного контроля является обеспечение соблюдения

подразделениями МВД России требований законодательства Российской Федерации, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов МВД России, регулирующих деятельность МВД России, а также исполнения управленческих решений, принимаемых руководством МВД России.

Следует отметить, что приказом МВД России от 2 февраля 2012 г. № 77 «Об основах организации ведомственного контроля за деятельностью органов внутренних дел Российской Федерации» регулируются и требования к формам проведения контроля. Так, согласно п. 6 Инструкции по организации и проведению инспектирования, контрольных и целевых проверок деятельности органов внутренних дел Российской Федерации целевые проверки подразделений, организаций МВД России и проверки территориальных органов МВД России осуществляются с учетом требований *комплексности, всесторонности, достоверности, объективности, компетентности, систематичности*, на основе сочетания учета формализованных показателей и экспертной оценки их деятельности.

В рамках перечисленных направлений и форм ведомственного контроля вышестоящих органов за нижестоящими проверка правомерности применения сотрудниками полиции мер административного принуждения включает как правило выяснение следующего круга вопросов:

- уровень организации специальной подготовки сотрудников полиции к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия;
- профессиональную пригодность личного состава к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия;
- знание уполномоченными должностными лицами органов внутренних дел (полиции) законодательства об административных правонарушениях, надзор за соблюдением которого входит в их компетенцию;

– правомерность применения сотрудниками полиции мер административного принуждения в рамках административно-юрисдикционной деятельности органа внутренних дел;

– рассмотрение заявлений и жалоб граждан и организаций по фактам применения сотрудниками полиции мер административного принуждения;

– проверка качества рассмотрения поступивших в нижестоящий орган внутренних дел заявлений и жалоб по фактам применения их сотрудниками мер административного принуждения.

Основными субъектами ведомственного контроля за повседневной оперативно-служебной деятельностью конкретных органов внутренних дел, их структурных подразделений являются руководители всех уровней, на которых возложен контроль за работой подчиненных сотрудников.

Для обеспечения законности применения полицией мер административного принуждения ведомственный контроль по своему функциональному содержанию назначению должен осуществляться одновременно регулярно и упорядоченно. Норма, отвечающая данному требованию, содержится в ч. 8 ст. 19 ФЗ «О полиции», согласно которой о каждом случае применения физической силы, в результате которого причинен вред здоровью гражданина или причинен материальный ущерб гражданину либо организации, а также о каждом случае применения специальных средств или огнестрельного оружия сотрудник полиции обязан сообщить непосредственному начальнику либо руководителю ближайшего территориального органа или подразделения полиции и в течение 24 часов с момента их применения представить соответствующий рапорт.

Исходя из содержания данной нормы следует, что личный контроль руководителя в таких случаях является обязательной и наиболее действенной формой ведомственного контроля. Контрольная функция, как отмечает В. А. Климов, является следствием самой природы деятельности руководителей как должностных лиц, ответственных за успешное функционирование объектов,

которые были им доверены²³⁰. Ответственность руководителя за деятельность подчиненных обуславливает его контрольные полномочия, т. е. право получения информации об их работе и корректировки их действий. Контроль руководителя имеет универсальный характер относительно подчиненных ему лиц. Руководитель собирает необходимую информацию, анализирует ее, решает вопрос относительно применения соответствующих мер. Он наделен правом предварительного, текущего, следующего контроля деятельности подчиненных. Им применяются самые разнообразные методы проверки выполнения: изучение отчетности, личная проверка (в форме непосредственного наблюдения, инспекции и т. п.). Благодаря этому проверка имеет всеобъемлющий характер, распространяется на все направления деятельности подчиненных в пределах выполнения последними служебных функций. Хотя такой контроль и занимает много времени, но полностью оправдывает себя. При таком контроле можно немедленно устранить выявленные недостатки. Так, например, начальник отдела внутренних дел каждый день, перед началом и в конце рабочего дня может лично проверять законность осуществленных административных задержаний, проведения личного досмотра и т. д. При проверке законности административного задержания гражданина начальник органа внутренних дел должен проверить процессуальные документы, на основании которых было осуществлено задержание, получить объяснения от лиц, которые фактически его осуществляли, опросить задержанного гражданина, при необходимости установить свидетелей задержания. И только обобщение всех полученных таким путем данных и приводит к правильным, обоснованным выводам. Требование *систематичности* (выделено мною – Э. М.) воплощается в том, что предусматривается проведение контроля не одноразово, от случая к случаю, как говорит В. М. Гаращук²³¹, а по определенной схеме, постоянно. При

²³⁰ Климов В. А. Контроль в системе социалистического управления (некоторые вопросы теории и практики). Саратов: Изд-во Саратов. ун-та., 1987. С. 31.

²³¹ Гавриленко Д. А. Вопросы предупреждения правонарушений общественного порядка средствами административного принуждения // Общетеоретические проблемы административно-правового обеспечения общественного порядка: сб. науч. тр. К.: КВШ МВД СССР, 1982. С. 10.

этом следует отметить, что относительно самостоятельным направлением ведомственной контрольной деятельности, но, к сожалению, не отраженной в нормативном порядке, можно выделить контроль за законностью применения административного задержания граждан.

Заслуживают внимание нормы, содержащиеся в разделе «Контроль за организацией и несением службы нарядами ППСП» Устава патрульно-постовой службы полиции, утвержденного приказом МВД России от 29 января 2008 г. № 80. Так, согласно п. 115 контроль осуществляется путем проведения *систематических проверок нарядов (не менее одного раза в течение двух часов)* (выделено мною – Э. М.). Такая проверка, в соответствии с п. 117 данного Устава, может быть гласной и скрытой. Полагаем, что в таком варианте ведомственный контроль сможет обеспечивать законность применения полицией мер административного принуждения.

Ведомственный контроль участковых уполномоченных полиции регламентирован Инструкцией по исполнению участковым уполномоченным полиции служебных обязанностей на обслуживаемом административном участке и Наставлением по организации службы участковых уполномоченных полиции, утвержденных Приказом МВД России от 29 марта 2019 г. № 205. Разделом 4 указанного Наставления регулируются отношения в сфере обеспечения контроля за деятельностью участковых уполномоченных полиции и основных показателей по направлениям деятельности. Так, согласно п. 11 указанного Наставления в целях осуществления контроля за деятельностью участковых уполномоченных полиции в установленном порядке проводятся проверки «уполномоченными представителями МВД России, территориальных органов МВД России на региональном уровне при проведении инспектирования, контрольных проверок, комплексных и целевых выездов в территориальные органы МВД России и их подразделения», а также «лицами, которым участковые уполномоченные полиции подчинены по службе, либо лицами, наделенными такими полномочиями приказом (графиком) начальника территориального органа». Аналогичная норма содержится в п. 4.7. указанной Инструкции. Данные нормы корреспондируют с Приказом МВД

России от 2 февраля 2012 г. № 77 «Об основах организации ведомственного контроля за деятельностью органов внутренних дел Российской Федерации». При этом необходимо отметить, что в п. 11 Наставления выделяется еще одна форма ведомственного контроля – *комплексная проверка* (выделено мною – Э. М.). Аналогичная форма ведомственного контроля отражена в п. 10.12 Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации, утвержденной приказом МВД России от 15 октября 2013 г. № 845.

К одной из форм такого контроля относится заслушивание на совещаниях отчетов руководителей объекта, который контролируется, и его отраслевых, функциональных служб о проведенной работе и ее результатах. В процессе доклада руководитель имеет возможность знакомиться с положением вещей в подчиненных ему подразделениях, требуя, в случае необходимости, более детальной информации относительно определенного направления деятельности или принятых мер, с помощью чего и выполняется функция контроля.

Так, в соответствии с п. 12 Наставления проверку деятельности участковых уполномоченных полиции осуществляют: начальник территориального органа не реже одного раза в год; его заместитель – начальник полиции и заместитель начальника полиции (по охране общественного порядка) – раз в полугодие; начальник подразделения участковых уполномоченных полиции – ежеквартально. То есть целенаправленный ведомственный контроль участкового уполномоченного полиции осуществляется от 1 до 4 раз в год.

Полагаем, что столь длительные периоды контроля негативно будут отражаться на обеспечении законности применения полицией мер административного принуждения. Необходимо иметь в виду, что меры административного принуждения затрагивают существенный объем правоограничений для лица, подвергнутого административному воздействию, а их последствия могут быть необратимыми. Поэтому контроль за применением мер административного принуждения, как указывалось выше, должен быть

регулярным, для оперативного реагирования в случае выявления нарушений законности при их реализации.

Субъектами текущего ведомственного контроля за повседневной оперативно-служебной деятельностью сотрудников полиции в конкретном органе, подразделении являются не только руководители и их заместители (т. е. субъекты дисциплинарной власти), данный контроль осуществляется также «лицами, наделенными такими полномочиями приказом (графиком) начальника территориального органа», о чём сказано, к примеру, в Наставлении по организации службы участковых уполномоченных полиции. К числу таких лиц может быть отнесён оперативный дежурный дежурной части территориального органа МВД России (отдела, отделения, пункта полиции), сотрудник кадрового подразделения, которому поручено проведение служебной проверки.

Так, начальник смены, старший оперативный дежурный, оперативный дежурный, дежурный, помощник оперативного дежурного, а также иные должностные лица соответствующего территориального органа МВД России, на которых организационно-распорядительными документами начальника территориального органа МВД России либо лица, исполняющего его обязанности, возложены соответствующие полномочия (далее – оперативный дежурный), в соответствии с п. 4 Наставления о порядке исполнения обязанностей и реализации прав полиции в дежурной части территориального органа МВД России после доставления граждан²³² незамедлительно выясняет обстоятельства факта задержания и доставления соответствующего лица в дежурную часть.

По результатам выяснения оперативным дежурным может приниматься, в том числе, одно из следующих решений:

«5.2. Об освобождении лица при отсутствии оснований для его помещения в помещение для задержанных. ...

²³² Приказ МВД России от 30.04.2012 г. № 389 «Об утверждении Наставления о порядке исполнения обязанностей и реализации прав полиции в дежурной части территориального органа МВД России после доставления граждан» (ред. от 09.07.2019).

5.6. Об освобождении лица, обладающего в соответствии с законодательством Российской Федерации неприкосновенностью».

В случае если выясняется неправомерность задержания или доставления лица в дежурную часть, такое лицо незамедлительно освобождается с одновременным принесением старшим дежурной смены извинений. Об освобождении неправомерно задержанного или доставленного лица и принесении ему извинений производится запись в графе 10 Книги учета лиц, доставленных в дежурную часть территориального органа МВД России, а о факте неправомерного доставления незамедлительно докладывается начальнику территориального органа МВД России или лицу, исполняющему его обязанности (п. 8.6 Наставления о порядке исполнения обязанностей и реализации прав полиции в дежурной части).

Приведенные положения, по сути, закрепляют полномочия оперативного дежурного по контролю за законностью применения сотрудниками, входящими в состав суточного наряда, таких административных мер процессуального обеспечения как доставление и административное задержание, определяют его роль в обеспечении прав и свобод человека и гражданина²³³. В свою очередь, текущий контроль за исполнением обязанностей и реализацией прав полиции после доставления граждан в дежурные части осуществляется «должностными лицами территориальных органов МВД России, ответственными за организацию работы дежурных частей»²³⁴.

По общему правилу, согласно ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ постановление по делу об административном правонарушении не может быть вынесено по истечении двух месяцев (по делу об административном правонарушении, рассматриваемому судьей, – по истечении трех месяцев) со дня совершения административного

²³³ Галустян Н. В., Овсянников В. С. Определение места и роли дежурных частей территориальных органов МВД России в соблюдении прав и свобод человека и гражданина // Юристъ-Правоведъ. 2015. № 2 (69). С. 24.

²³⁴ Темников А. Ю., Сахарова Т. А. О некоторых вопросах осуществления ведомственного контроля за деятельностью дежурных частей территориальных органов МВД России на районном уровне // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2018. С. 72.

правонарушения. Поэтому вышеуказанные периоды ведомственного контроля не позволят выявить нарушения законности применения мер административной ответственности. Примером данного вида нарушения законности применения мер административного принуждения являются данные, указанные во втором параграфе настоящего исследования.

Однако нельзя сказать, что работа в данном направлении деятельности в МВД России не ведется. В соответствии с приказом МВД России от 29 декабря 2012 г. № 1156 утверждены Типовые положения о подразделениях организации применения административного законодательства и подразделениях по исполнению административного законодательства. Согласно п. 13 Типового положения об отделе (отделении, группе) по исполнению административного законодательства территориального органа МВД России на межрегиональном и районном уровнях, одной из функций данного подразделения является проверка законности и качества составления сотрудниками территориального органа МВД России документов по делам об административных правонарушениях при исполнении административного законодательства. Но необходимо отметить, что на практике такая проверка осуществляется при передаче административного материала от лиц, их составлявших должностным лицам в сфере исполнения административного законодательства, где контрольная функция теряет свою эффективность.

Приказом МВД России от 30 августа 2017 г. № 685 установлен перечень должностных лиц системы МВД России, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ. В данном нормативном акте список подразделений органов внутренних дел, осуществляющих административное принуждение, весьма внушительный. Должностные лица подразделений ГИБДД, ППС, дознания, по исполнению административного законодательства, оперативных подразделений, по делам несовершеннолетних, участковых уполномоченных полиции, по охране дипломатических представительств и консульств иностранных государств, охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых, организации и осуществления административного надзора, по вопросам миграции и др. Каждая из указанных

служб имеется свой ведомственный федеральный или региональный нормативный акт (или несколько), регулирующий его направление деятельности, в котором также отражены вопросы ведомственного контроля.

Например, в соответствии с п. 2 Положения об управлении по организации дознания Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденным Приказом МВД России от 28 июня 2016 г. № 343, Управление в установленном порядке выполняет функции подразделения Министерства в обеспечении ведомственного контроля за деятельностью управлений (отделов, отделений) организации дознания территориальных органов МВД России на региональном уровне. Согласно п. 11.23 Положения, одной из функций Управления является участие в установленном порядке в проведении инспекторских, контрольных и целевых проверок по вопросам, относящимся к компетенции Управления.

Приказом МВД России от 23 августа 2017 г. № 664 утвержден Административный регламент исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения, где в разделе 4 регулируется порядок и формы контроля за исполнением государственной функции. Согласно абз. 1 п. 306 Административного регламента за соблюдением и исполнением государственной функции осуществляется государственный, ведомственный и общественный контроль, судебный контроль и надзор, прокурорский надзор.

В свою очередь **«Ведомственный (текущий) контроль** за полнотой и качеством исполнения государственной функции, соблюдением обоснованности и правомерности действий сотрудников, определенных административными процедурами, осуществляется должностными лицами органов внутренних дел, в соответствии с настоящим Административным регламентом и нормативными правовыми актами Министерства внутренних дел Российской Федерации (абз. 3 п. 306 Административного регламента).

Данный текущий контроль включает в себя проведение проверок, выявление и устранение нарушений прав участников дорожного движения, рассмотрение, принятие решений и подготовку ответов на обращения заявителей, содержащих жалобы на решения, действия (бездействие) сотрудников. Такой контроль осуществляется путем проведения гласных и негласных (скрытых) проверок.

Однако формы и методы проверок, их периодичность устанавливаются нормативными правовыми актами Министерства внутренних дел Российской Федерации²³⁵, что также соответствует нормам Приказа МВД России от 2 февраля 2012 г. № 77 «Об основах организации ведомственного контроля за деятельностью органов внутренних дел Российской Федерации». Помимо прочего ведомственный контроль в части применения мер административного принуждения осуществляется подразделениями административного законодательства в соответствии с Приказом МВД России от 29 декабря 2012 г. № 1156.

Нужно отметить, что правоохранительная деятельность МВД России в сфере безопасности дорожного движения находится в зоне особого внимания. Не является исключением правовое регулирование, где оно не ограничивается вышеуказанным Административным регламентом. Такими подзаконными нормативными актами являются: Положение о государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 15 июня 1998 г. № 711; Наставление по организации деятельности государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации по пропаганде безопасности дорожного движения, утвержденное Приказом МВД России от 29 декабря 2018 г. № 903; Приказ МВД России от 1 февраля 1999 г. № 66 «О совершенствовании деятельности контрольно-профилактических подразделений Государственной инспекции безопасности

²³⁵ П.п. 307, 308, 312 Приказа МВД России от 23.08.2017 г. № 664 «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения».

дорожного движения МВД России»; Правила государственной регистрации автотранспортных средств и прицепов к ним в государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденные Приказом МВД России от 26 июня 2018 г. № 399 и др.

В рамках текущего ведомственного контроля за повседневной оперативно-служебной деятельностью конкретного органа внутренних дел, его структурных подразделений, контроль за законностью применения сотрудниками полиции мер административного принуждения осуществляют руководители всех уровней, на которых возложен контроль за работой подчиненных сотрудников, а также лица, наделенные такими полномочиями приказом (графиком) начальника территориального органа, в том числе лица, осуществляющие оперативное руководство суточным нарядом по органу внутренних дел.

Периодичность проведения соответствующих проверок определяется:

- либо подзаконными нормативными актами, регламентирующими порядок контроля за несением службы конкретными категориями сотрудников полиции;
- либо фактическим применением сотрудниками полиции мер административного принуждения, либо случаями обязательного уведомления сотрудником полиции о применении специальной меры административного пресечения;
- либо поступлением обращений заявителей, содержащих жалобы на решения, действия (бездействие) сотрудников полиции, связанные с применением мер административного принуждения.

Обращения граждан рассматриваются в качестве сложного и разностороннего основания контроля за законностью в административно-принудительной деятельности²³⁶. Прежде всего речь идет о таком виде обращения как «жалоба», которое, кроме того, лежит в основе такого самостоятельного способа обеспечения законности как обжалование. Основанием для

²³⁶ Сидоров Ю. В. Разрешение в органах внутренних дел жалоб граждан на меры административного принуждения, применяемые сотрудниками милиции: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2002. С. 66.

ведомственного контроля является «административная жалоба», под которой понимается «обращение гражданина в вышестоящий орган или к вышестоящему должностному лицу в порядке подчиненности с требованием о восстановлении нарушенного права или об изменении правового статуса субъектов правоотношений в связи с нарушением прав и законных интересов в результате применения сотрудниками ... мер административного принуждения или нецелесообразным применением таких мер»²³⁷.

Возникает вопрос: как соотносятся между собой «ведомственный контроль» и «обжалование» как самостоятельные способы обеспечения законности применения полицией мер административного принуждения, когда они инициированы обращением гражданина с административной жалобой, где заканчивается один способ и начинается другой.

При поступлении жалобы работа с данным обращением в органе внутренних дел строится в соответствии с Приказом МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707 «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации». Вначале проводится проверка такой информации в порядке, установленном Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и Инструкцией об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации, утверждённой Приказом МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707.

Согласно п. 99 Инструкции, при рассмотрении обращения по существу непосредственный исполнитель, в частности:

«99.7. Изучает и анализирует полученные сведения, документы и материалы.

99.8. Устанавливает факты и обстоятельства, имеющие значение для принятия решения по обращению.

99.9. Оценивает достоверность сведений, являющихся основанием для принятия решения по обращению.

²³⁷ Сидоров Ю. В. Указ. соч. С. 72.

99.10. Устанавливает обоснованность доводов гражданина.

99.11. Осуществляет подготовку заключения о результатах проверки по жалобе и представляет его на утверждение должностному лицу, уполномоченному на подписание ответа».

Заключение составляется в произвольной форме и должно состоять из трех частей: вводной, описательной и резолютивной. Так, в описательной части заключения указываются: объективный анализ фактов и обстоятельств, установленных по результатам проверки; сведения, документы и материалы, подтверждающие или опровергающие доводы гражданина.

В резолютивной части заключения указываются: выводы о наличии (отсутствии) нарушений нормативных правовых актов Российской Федерации в действиях сотрудников; предполагаемое для принятия решение по обращению.

Если в ходе проверки были выявлены нарушения прав, свобод и законных интересов граждан, недостатки и упущения в деятельности органа внутренних дел, злоупотребления должностных лиц служебным положением, а также необоснованность принятых ими решений, явившихся причиной жалобы, то могут быть приняты следующие решения:

1. Предложения о проведении служебной проверки в отношении сотрудника, допустившего нарушение, либо применении к нему мер дисциплинарной ответственности.

2. Выводы о причинах и условиях, способствовавших совершению выявленных нарушений.

3. Предложения о мерах по устранению выявленных недостатков.

Указанные пункты носят общий характер и распространяются на случаи, связанные с нарушением прав и законных интересов в результате применения сотрудниками полиции мер административного принуждения. При установлении в действиях сотрудника полиции признаков правонарушения, возбуждается соответствующее производство для привлечения его к ответственности.

Думается, что первичная проверка информации о применении сотрудником меры административного принуждения, полученной в результате реализации

лицом, в отношении которого применена мера принуждения, права на обращение, проводится в рамках производства по рассмотрению жалоб граждан, являющегося процессуальной формой внутриведомственного контроля. Если в ходе проведенной проверки будет установлено отсутствие в действиях сотрудника нарушений нормативных правовых актов Российской Федерации, а доводы гражданина о нарушении его прав, свобод и законных интересов не подтвердятся, отказ в удовлетворении жалобы будет являться результатом внутриведомственного контроля как способа обеспечения законности применения полицией мер административного принуждения.

По мнению А. Ю. Красноглазова, рассмотрение жалоб на действия должностных лиц, применяющих административно-процессуальные меры, является одним из самых действенных «методов» внутриведомственного контроля за соблюдением законности при применении данных мер²³⁸.

При подтверждении факта применения меры административного принуждения и нарушения при этом прав и свобод граждан, предпринимаемые далее действия по защите и восстановлению нарушенных прав охватываются понятием «обжалование» как самостоятельного способа обеспечения законности в государственном управлении. В зависимости от квалификации допущенных сотрудником полиции нарушений действующего законодательства и характера нарушенных при этом прав и свобод граждан определяется процессуальный порядок привлечения сотрудника полиции к соответствующему виду ответственности и порядок восстановления прав и свобод гражданина.

К примеру, при установлении в действиях сотрудника полиции признаков дисциплинарного проступка, в отношении сотрудника, его допустившего, возбуждается дисциплинарное производство, в рамках которого реализуется предложение лица, проводившего проверку обращения в рамках производства по

²³⁸ Красноглазов А. Ю. Указ. соч. С. 123.

жалобе, о проведении служебной проверки ²³⁹, либо применении мер дисциплинарной ответственности.

Однако, как справедливо в своё время отметил А. Ю. Красноглазов, практика деятельности органов внутренних дел показывает, что «при разбирательстве с жалобами на действия сотрудников милиции зачастую допускается передача жалобы на рассмотрение тому органу (должностному лицу), действия которого обжалуются, что значительно снижает возможность вынесения положительного решения по жалобе и привлечения к ответственности лиц, допустивших нарушения законности»²⁴⁰. К сожалению, подобная практика встречается и в наше время. Она не только противоречит действующему законодательству, такой «формализм и невнимание при рассмотрении обращений граждан» является одной из причин, способствующих подобным нарушениям законности сотрудниками полиции²⁴¹.

В рамках изучения ведомственного контроля как способа обеспечения законности диссертантом при помощи Сервиса обеспечения охраны общественного порядка (СООП)²⁴² была проанализирована статистическая отчетность – «Сведения об административной практике органов внутренних дел Российской Федерации» (Итог по «Охране общественного порядка», «Госавтоинспекции», «Миграции») за январь–декабрь 2019 г., выполненная по форме «1-АП»²⁴³. Детальному изучению был подвергнут раздел № 2 – «Сведения о рассмотрении дел об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП», в котором диссертант уделил внимание 72 статьям Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, по которым должностные лица органов внутренних дел

²³⁹ См.: Приказ МВД России от 26.03.2013 г. № 161 «Об утверждении Порядка проведения служебной проверки в органах, организациях и подразделениях Министерства внутренних дел Российской Федерации».

²⁴⁰ Красноглазов А. Ю. Указ. соч. С. 123.

²⁴¹ Душкин А. С., Щелкушкина Е. А. Психолого-правовой анализ причин, условий и факторов нарушений служебной дисциплины и законности сотрудниками полиции // Прикладная юридическая психология. 2015. № 1. С. 91.

²⁴² См.: Приказ МВД России от 11.01.2016 г. № 1 «Вопросы эксплуатации программного обеспечения для реализации Сервиса обеспечения охраны общественного порядка».

²⁴³ См.: Приказ МВД России от 26.03.2014 г. № 179 «Об утверждении формы статистической отчетности "1-АП"».

(полиции) вправе составлять протоколы в соответствии с ч. 1 ст. 23.3, ч. 1, п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ, из 115 имевшихся в отчете²⁴⁴. Интерес автора к указанным 72 статьям был вызван в связи с высокими количественными показателями, которые являются репрезентативными для исследования.

Эффективность внутреннего (ведомственного) контроля за законностью применения полицией такой группы мер административного принуждения как административные наказания отражается следующими показателями:

- качеством материалов по делам об административных правонарушениях, по которым вынесено решение должностными лицами территориальных органов МВД России;
- качеством материалов по делам об административных правонарушениях, по которым вынесено решение судом;
- количеством отмененных должностными лицами территориальных органов МВД России постановлений по протестам либо обжалованию;
- количеством отмененных судом постановлений по протестам либо обжалованию;
- количеством удовлетворенных представлений из органов прокуратуры по нарушениям исполнения законодательства.

Говоря о качестве материалов дел об административном правонарушении необходимо отметить, что оно зависит от:

- 1) количества прекращенных дел в связи с *отсутствием события административного правонарушения* (п. 1 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ);
- 2) количества прекращенных дел в связи с *отсутствием состава административного правонарушения* (п. 2 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ);
- 3) количества прекращенных дел в связи с *истечением сроков давности привлечения к административной ответственности* (п. 6 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ);

²⁴⁴ Остальные 149 статей КоАП РФ (из 264) в отчете были отмечены как «иные адм. правонарушения, предусмотренные КоАП, протоколы по которым составляются должн. лицами ОВД (полиции)», в связи с чем выборка по ним не проводилась.

4) количества *возвращенных протоколов* об административном правонарушении исполнителям *для доработки*.

Однако изучение диссертантом содержания комплексности указанных критериев оценки качества материалов (дел) об административном правонарушении позволяет сделать вывод о том, что в сущности статистические данные по указанным критериям свидетельствуют о количестве нарушений материальных и процессуальных норм при применении административных наказаний, т. е. нарушений законности применения полицией данных мер административного принуждения. Подобные сведения были верифицированы нами в рамках изучения 2-го параграфа в таблице 1.

Контроль качества материалов по делам об административных правонарушениях, вынесенных должностными лицами территориальных органов МВД России, представлен в таблице 3²⁴⁵, в которой содержатся сведения о соотношении количества решений, принятых должностными лицами территориальных органов МВД России по конкретным выявленным административным правонарушениям с количеством прекращенных дел по обстоятельствам, перечисленным в п. 1, 2, 6 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ и возвращенных протоколов исполнителям для доработки.

Анализ составов административных правонарушений, в производстве по делу о которых допущено нарушение законности показал, что наибольшее количество нарушений связано со следующими составами (по убыванию): ст.ст. 19.3, 14.1, 17.7, 20.22, ч. 1 ст. 5.35, ст.ст. 19.1, 20.8, 20.2, 14.2, 6.9.1, 10.5.1, 7.27.1, 6.9, 7.27, 14.37 КоАП РФ²⁴⁶. Указанные сведения частично соответствуют данным, представленным в таблице 2 и схеме 2 второго параграфа (Приложение 3 и 4). При этом заслуживает внимание тот факт, что дела об административных правонарушениях, предусмотренные вышеуказанными статьями, органами внутренних дел не рассматриваются. Для рассмотрения и принятия решения по существу (о привлечении к административной ответственности) дела об

²⁴⁵ См. Приложение 7.

²⁴⁶ См. Приложение 8.

административных правонарушений по данным статьям подведомственны суду и иным органам государственной власти.

Однако расчет соотношения количества прекращенных дел по обстоятельствам, перечисленным в п.п. 1, 2, 6 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ и возвращенных протоколов исполнителям для доработки с количеством решений, принятых должностными лицами территориальных органов МВД России относительно всех выявленных административных правонарушений, показал, что 73 % дел об административном правонарушении связаны с нарушениями законности при привлечении к ответственности за правонарушения в области дорожного движения, указанные в главе 12 КоАП РФ, что также соответствует данным, представленным во втором параграфе настоящего исследования²⁴⁷.

Как было указано выше результаты ведомственного контроля за законностью применения полицией мер административного принуждения выражаются качеством и количеством материалов по делам об административных правонарушениях, решение по которым вынесено судебными органами в соответствии со ст. 23.1 КоАП РФ на основании ч. 1, п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ.

Корреляция количества решений, принятых судом относительно конкретных выявленных административных правонарушений с количеством прекращенных дел по этим же составам, по обстоятельствам, перечисленным в ст. 24.5 КоАП РФ показала, что наибольшее количество нарушений связано со следующими составами (по убыванию): ст.ст. 14.10, 20.20, 14.37, 6.1.1, 7.27.1, глава 8, ст.ст. 17.7, 20.8, глава 11, ст.ст. 14.2, 18.17, 19.1, 14.16 КоАП РФ²⁴⁸.

Однако сопоставление всего количества прекращенных дел на основании ст. 24.5 КоАП РФ с количеством решений, принятых судебными органами относительно конкретного состава(ов) правонарушений, показывает, что наибольшее количество решений суда о прекращении производства по делу

²⁴⁷ См. Приложение 9.

²⁴⁸ См. Приложение 10.

составляют материалы, относящиеся к главе 12 КоАП РФ - 20,5 % (таблица 5 и схема 7²⁴⁹).

Результативность внутреннего контроля за применением полицией мер административной ответственности отражается количеством отмененных должностными лицами территориальных органов МВД России постановлений по протестам либо обжалованию и количеством отмененных судом постановлений по протестам либо обжалованию. Данная информация представлена в схемах 8 и 9²⁵⁰, где абсолютное большинство нарушений зафиксировано по материалам, относящимся к главе 12 КоАП РФ.

Кроме того, анализ соотношения всего количества удовлетворенных представлений из органов прокуратуры по нарушениям исполнения административного законодательства относительно конкретных выявленных административных правонарушений показал, что 51 % составляют по главе 12 КоАП РФ.

Таким образом, представленная выше информация, в очередной раз, свидетельствует о проблемах, связанных с нарушениями законности при привлечении к ответственности за правонарушения в области дорожного движения, указанные в главе 12 КоАП РФ.

Изучение нормативно-правового, теоретического и эмпирического материала по вопросу ведомственного контроля в области применения полицией мер административного принуждения позволило сделать ряд выводов:

1. Специфика ведомственного контроля за применением полицией мер административного принуждения как составной части ведомственного контроля, осуществляемого в органах внутренних дел, проявляется в его предмете. Предмет данного вида контроля обусловлен содержанием правоотношений, законность которых обеспечивается и включает выяснение вопросов, связанных с реализацией сотрудниками полиции полномочий на применение мер административного принуждения.

²⁴⁹ См. Приложение 11.

²⁵⁰ См. Приложение 12.

2. В рамках ведомственного контроля вышестоящих органов внутренних дел за нижестоящими проверка правомерности применения сотрудниками полиции мер административного принуждения включает выяснение в ходе инспектирования, контрольной или целевой проверки, либо проверки обращений граждан, как правило, следующего круга вопросов:

- уровень организации специальной подготовки сотрудников полиции к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия;

- профессиональная пригодность личного состава к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия;

- знание уполномоченными должностными лицами органов внутренних дел (полиции) законодательства об административных правонарушениях, надзор за соблюдением которого входит в их компетенцию;

- правомерность применения сотрудниками полиции мер административного принуждения в рамках административно-юрисдикционной деятельности органа внутренних дел;

- рассмотрение заявлений и жалоб граждан и организаций по фактам применения сотрудниками полиции мер административного принуждения;

- качества рассмотрения поступивших в нижестоящий орган внутренних дел заявлений и жалоб по фактам применения их сотрудниками мер административного принуждения.

3. В рамках текущего ведомственного контроля за повседневной оперативно-служебной деятельностью конкретного органа внутренних дел, его структурных подразделений, контроль за законностью применения сотрудниками полиции мер административного принуждения осуществляют руководители всех уровней, на которых возложен контроль за работой подчиненных сотрудников, а также лица, наделенные такими полномочиями приказом (графиком) начальника территориального органа, в том числе лица, осуществляющие оперативное руководство суточным нарядом по органу внутренних дел.

Периодичность проведения соответствующих проверок определяется:

- либо подзаконными нормативными актами, регламентирующими порядок контроля за несением службы конкретными категориями сотрудников полиции;
- либо фактическим применением сотрудниками полиции мер административного принуждения, либо случаями обязательного уведомления сотрудником полиции о применении специальной меры административного пресечения;
- либо поступлением обращений заявителей, содержащих жалобы на решения, действия (бездействие) сотрудников полиции, связанные с применением мер административного принуждения.

4. Первичная проверка информации о применении сотрудником меры административного принуждения, полученной в результате реализации лицом, в отношении которого применена мера принуждения, права на обращение, проводится в рамках производства по рассмотрению жалоб граждан, являющегося процессуальной формой внутриведомственного контроля. Если в ходе проведенной проверки будет установлено отсутствие в действиях сотрудника нарушений нормативных правовых актов Российской Федерации, а доводы гражданина о нарушении его прав, свобод и законных интересов не подтвердятся, отказ в удовлетворении жалобы будет являться результатом внутриведомственного контроля как самостоятельного способа обеспечения законности применения полицией мер административного принуждения.

5. Анализ статистической отчетности МВД России, выполненный по форме «1-АП – Сведения об административной практике органов внутренних дел Российской Федерации» за январь–декабрь 2019 г., и соотношение с результатами собственного исследования диссертанта, позволили сделать следующие выводы:

- статьи КоАП РФ, по которым чаще всего допускаются нарушения законности применения полицией мер административного принуждения: 6.1.1, 7.27, 7.27.1, глава 12, 14.2, 14.6, 14.37.20.2, 20.20;
- основания, по которым меры административного принуждения могут быть признаны незаконными: отсутствие события административного правонарушения

(п. 1 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ); отсутствие состава административного правонарушения (п. 2 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ); прекращение дел в связи с истечением сроков давности привлечения к административной ответственности (п. 6 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ), а также возврат протоколов исполнителям для доработки для реализации положений ст. 24.1 КоАП РФ;

– наибольшее количество нарушений законности связаны с привлечением к ответственности за правонарушения в области дорожного движения, указанные в главе 12 КоАП РФ.

§ 3. Судебный контроль как способ обеспечения законности применения сотрудниками полиции мер административного принуждения

Особое место среди способов обеспечения законности применения полицией мер административного принуждения занимает судебный контроль. Институт судебного контроля за органами исполнительной власти в целом и за деятельностью полиции в частности, является одним из важнейших элементов современного правового государства²⁵¹. В отличие от ведомственного контроля, «Судебный контроль выступает гарантией беспристрастной оценки сложившихся правовых состояний и имевших место юридических фактов, обеспечивает возможность правомерно оспаривать несправедливые либо противозаконные деяния и решения должностных лиц органов исполнительной власти»²⁵².

Если обратиться к ст. 51 ФЗ «О полиции», то в ней указаны «Судебный контроль и надзор» как виды контроля и надзора за деятельностью полиции, которые «осуществляются в соответствии с федеральными конституционными законами и федеральными законами».

²⁵¹ Вороненков Д. Н. Теоретические и нормативные основы судебного контроля в механизме разделения властей: дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2009. С. 210.

²⁵² Трухачев С. Б. Судебный контроль за реализацией судебного акта по делу об административном правонарушении // Вестник Воронежского института МВД России. 2016. № 1. С. 192.

Несмотря на то, что данная норма является новеллой ФЗ «О полиции» в комментарии к ФЗ «О полиции»²⁵³, подготовленному его разработчиками, раскрываются содержание и формы только судебного контроля. Судебный контроль за деятельностью полиции в целом, по мнению авторов комментария, «осуществляется в процессе рассмотрения судьями материалов и дел, поступающих из полиции, возникшими при осуществлении уголовно-процессуальной, административно-юрисдикционной и оперативно-розыскной деятельности, а также в ходе рассмотрения жалоб и заявлений граждан и организаций, протестов прокурора по поводу действий должностных лиц полиции. В ходе этой работы судом проверяется правомерность решений, принимаются меры по исправлению допущенных нарушений, что способствует укреплению законности в деятельности полиции»²⁵⁴.

В свою очередь, под судебным надзором, как правило, понимается «процессуальная деятельность судов по проверке законности и обоснованности приговоров, решений, определений и постановлений судов, по даче судебным органам руководящих разъяснений по применению законодательства при рассмотрении уголовных и гражданских дел, а также разрешение споров между судами»²⁵⁵. Термином «надзор» «надзор судебный» именуется «деятельность вышестоящих судов по проверке, в пределах своей компетенции, законности и обоснованности решений, приговоров, определений и постановлений нижестоящих судебных инстанций»²⁵⁶. Исходя из приведенного понимания термина «судебный надзор», судебный контроль и надзор как способы обеспечения законности дополняют друг друга. Судебный контроль как способ обеспечения законности применения полицией мер административного

²⁵³ Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный). – 2-е изд. перераб. и доп. / Ю. Е. Аврутин, С. П. Булавин, Ю. П. Соловей, В. В. Черников. М.: Проспект, 2018. С. 562–563.

²⁵⁴ Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный). С. 562.

²⁵⁵ Юридическая энциклопедия. СУДЕБНЫЙ НАДЗОР [Электронный ресурс] // URL: https://yuridicheskaya_encyclopediya.academic.ru/11143/%D0%A1%D0%A3%D0%94%D0%95%D0%91%D0%9D%D0%AB%D0%99 (дата обращения: 26.08.2020).

²⁵⁶ Корневский Ю. В. ВикиЧтение / Энциклопедия юриста: Надзор судебный [Электронный ресурс] // URL: <https://info.wikireading.ru/65809> (дата обращения: 26.08.2020).

принуждения может трансформироваться в судебный надзор.

Судебный контроль за законностью применения полицией мер административного принуждения осуществляется, прежде всего, в рамках производства по делам об административных правонарушениях в двух процессуальных формах: 1) на стадии рассмотрения – при рассмотрении судьями дел об административных правонарушениях; 2) на стадии пересмотра – при рассмотрении судом жалоб и протестов на постановления по делам об административных правонарушениях, вынесенных должностными лицами органов внутренних дел (полиции). В первом случае судебный контроль обусловлен поступлением к судье в соответствии со ст. 23.1 КоАП РФ материалов дела об административном правонарушении от уполномоченного должностного лица контрольно-надзорного органа, во втором случае, поступлением в суд согласно ст. 30.1 КоАП РФ жалобы от имеющего на то право участника данного производства или принесением согласно ст. 30.10 КоАП РФ протеста прокурора на не вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении.

В рамках данных процессуальных форм судебного контроля проверяется законность применения сотрудниками полиции в основном мер обеспечения производства по делу об административных правонарушениях и законность назначения административных наказаний.

Сведения о рассмотрении жалоб и протестов на не вступившие в законную силу постановления и определения по делам об административных правонарушениях, представленные в отчетах о работе судов общей юрисдикции за 2017, 2018 и 2019 гг.²⁵⁷ (Форма № 1-АП²⁵⁸) отражают результативность судебного контроля²⁵⁹.

²⁵⁷ [Электронный ресурс] // Судебный департамент при Верховном Суде РФ: официальный сайт. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=5258> (дата обращения: 26.08.2020).

²⁵⁸ Форма утверждена приказом Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 11.04.2017 г. № 65.

²⁵⁹ См. Приложение 13.

Анализ статистических данных позволяет сделать вывод, что от 16–18 % всех жалоб и протестов по делам об административных правонарушениях, поступивших в судебные органы, приходится на административно-юрисдикционную деятельность полиции, половина (50 %) из которых находят свое подтверждение, в результате чего решения по делам об административных правонарушениях, подведомственные полиции, отменяются или изменяются.

Судебный контроль за законностью применения полицией мер административного принуждения осуществляется, кроме того, судами общей юрисдикции в рамках административного судопроизводства в следующих процессуальных формах:

1. При рассмотрении и разрешении подведомственных им административных дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, в том числе административных дел:

– об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, должностных лиц, государственных служащих (п. 2 ч. 2 ст. 1 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ)).

В рамках данной процессуальной формы осуществляется так называемый, «последующий» судебный контроль за органами исполнительной власти, их должностными лицами, который осуществляется при рассмотрении и разрешении тяжёбных административных дел, возникающих в результате оспаривания заинтересованными лицами действий (бездействия) органов государственной власти и их должностных лиц, путем реализации права на обращение в суд с административным иском в соответствии со ст. 4 КАС РФ. Предметом оспаривания по административным делам, указанным в п. 2 ч. 2 ст. 1 КАС РФ, могут быть действия и решения сотрудников полиции по применению мер административного принуждения.

2. При рассмотрении и разрешении подведомственных им административных дел, связанных с осуществлением обязательного судебного контроля за

соблюдением прав и свобод человека и гражданина, прав организаций при реализации отдельных административных властных требований к физическим лицам и организациям, в том числе административных дел:

- о временном помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение и о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении (п. 4 ч. 3 ст. 1 КАС РФ);

- об установлении, продлении, досрочном прекращении административного надзора, а также о частичной отмене или дополнении ранее установленных поднадзорному лицу административных ограничений (п. 5 ч. 3 ст. 1 КАС РФ).

В рамках этой процессуальной формы осуществляется так называемый «предварительный» обязательный судебный контроль «за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий» при реализации отдельных административных властных требований к физическим лицам и организациям (ч. 1 ст. 1; вводный абз. ч. 3 ст. 1 КАС РФ). Под реализацией «отдельных административных властных требований к физическим лицам и организациям» имеется в виду, в том числе, инициирование органами внутренних дел (полиции) установления, продления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, т. е. применения меры воздействия, которая в теории административного принуждения относится к числу предупредительных мер административного принуждения²⁶⁰. Судебный контроль осуществляется за властным субъектом иным должностным лицом, которое иницирует применение к физическим лицам и организациям предупредительных мер принуждения, перечисленных ч. 3 ст. 1 КАС РФ, и участвует в деле в качестве административного истца.

Анализ законодательства позволяет сделать вывод, что судебный контроль за законностью применения полицией мер административного принуждения осуществляется в следующих процессуальных формах:

²⁶⁰ Административное право: курс лекций / Ухов В. Ю., Каплунов А. И., Курносин Е. А., Прохорова О. В. и др. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2012. С. 213.

В рамках производства по делам об административных правонарушениях:

- 1) на стадии рассмотрения – при рассмотрении судьями дел об административных правонарушениях;
- 2) на стадии пересмотра – при рассмотрении судом жалоб и протестов на постановления по делам об административных правонарушениях, вынесенных должностными лицами органов внутренних дел (полиции).

В рамках административного судопроизводства при рассмотрении и разрешении судами административных дел:

- 3) о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, в частности, об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, должностных лиц, государственных служащих (п. 2 ч. 2 ст. 1 КАС РФ);
- 4) возникающих из административных и иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий (ч. 1 ст. 2 КАС РФ), в частности, об установлении, продлении административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.

Перечисленные формы судебного контроля свидетельствуют о том, что он осуществляется судом, судьями в пределах компетенции при рассмотрении и разрешении определенных категорий дел об административных правонарушениях и административных дел в порядке административного судопроизводства, а также связан с реализацией физическими и юридическими лицами права на обжалование и оспаривание решений, действий (бездействия) должностных лиц органов внутренних дел (полиции), связанных с применением мер административного принуждения.

С точки зрения структуры административного процесса судебный контроль за применением полицией мер административного принуждения можно подразделить на два вида:

- судебный контроль, осуществляемый в производстве по делам об административных правонарушениях;

- судебный контроль, осуществляемый в рамках административного судопроизводства.

С точки зрения субъектов, инициирующих судебный контроль, он может быть двух видов:

- инициируемый должностными лицами контрольно-надзорных органов, в том числе сотрудниками органов внутренних дел (полиции), уполномоченными возбуждать дела о применении соответствующих мер административного принуждения, и направлять такие дела в суд для рассмотрения и разрешения;

- инициируемый лицами, в отношении которых применены меры административного принуждения, путем обжалования или оспаривания решений, действий (бездействия) должностных лиц органов внутренних дел (полиции) о применении соответствующих мер административного принуждения, либо прокурором путем опротестования постановлений по делам об административных правонарушениях.

Предметом судебного контроля за применением полицией мер административного принуждения в каждой из перечисленных разновидностей судебного контроля является, прежде всего, соответствие действий уполномоченного должностного лица нормам административного или административно-процессуального законодательства, которые устанавливают основания, цель, порядок и условия реализации способа принудительного воздействия, характеризующего содержание конкретной меры принуждения, процедурно-процессуальные сроки и требования к документированию.

В случаях, когда судебный контроль инициируется путем обжалования или оспаривания решений, действий (бездействия) должностных лиц органов внутренних дел (полиции) о применении соответствующих мер административного принуждения предметом судебного контроля является кроме того установление факта нарушения прав и свобод человека применением меры административного принуждения, о чём прямо сказано в законе.

Так, согласно ст. 53 ФЗ «О полиции» в том числе в суд могут быть обжалованы «Действия (бездействие) сотрудника полиции, нарушающие права и законные интересы гражданина, государственного и муниципального органа, общественного объединения, религиозной и иной организации».

В свою очередь, в соответствии с ч. 1 ст. 4 КАС РФ каждому заинтересованному лицу гарантируется право на обращение в суд с административным иском заявлением «за защитой нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов, в том числе в случае, если, по мнению этого лица, созданы препятствия к осуществлению его прав, свобод и реализации законных интересов либо на него незаконно возложена какая-либо обязанность».

Анализ отечественного законодательства показывает, что законодатель, закрепляя право на обжалование, связывает его реализацию с такими основаниями как «Действия (бездействие) сотрудника полиции, нарушающие права и законные интересы гражданина»²⁶¹, либо ведет речь «о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов»²⁶², а при реализации права на оспаривание говорит «о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций»²⁶³, либо «об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов, ... должностных лиц». Меры административного принуждения в качестве специального объекта обжалования или оспаривания законодателем не указываются. Применение меры административного принуждения обжалуется и опротестовывается именно в качестве соответствующего решения или действия (бездействия), нарушающего права и законные интересы гражданина или организации, которое становится предметом судебного контроля.

²⁶¹ Ст. 53 ФЗ «О полиции».

²⁶² П. 4 ст. 4 Федерального закона от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (ред. от 27.12.2018).

²⁶³ Вводный абз. ч. 2 ст. 1 КАС РФ от 08.03.2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 31.07.2020).

Отметим, что судебный контроль в производстве по делам об административных правонарушениях отдельные исследователи предлагают рассматривать в качестве самостоятельного правового института с его характерными особенностями²⁶⁴. При этом проверка административных актов (действий и (или) решений), ограничивающих (нарушающих) конституционные права и свободы граждан, а в частности за законностью применения мер обеспечения производства, предусмотренных ст. 27.1 КоАП РФ рассматривается в качестве одной из форм судебного контроля на стадии осуществления административного расследования (ст. 28.7 КоАП РФ) и возбуждения производства по делу об административном правонарушении (ст. 28. 1 КоАП РФ)²⁶⁵.

По делам об административных правонарушениях, перечисленных в ст. 23.1 КоАП РФ, рассмотрение которых отнесено к компетенции судей, предметом судебного контроля являются: проверка правомерности совершения процессуальных действий должностными лицами, осуществлявшими производство по делу об административном правонарушении на стадии его возбуждения, в том числе правомерность применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении. Подобного рода судебный контроль является неотъемлемой частью действий судьи по рассмотрению дела об административном правонарушении по существу и принятии по нему решения.

Необходимость такого контроля обусловлена следующими положениями законодательства.

Во-первых, согласно ст. 24.1 КоАП РФ «Задачами производства по делам об административных правонарушениях являются всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела, *разрешение его*

²⁶⁴ Трухачев С. Б. Правовая природа и понятие судебного контроля в производстве по делам об административных правонарушениях // Проблемы правоохранительной деятельности. 2015. № 3. С. 72–78.

²⁶⁵ Трухачев С. Б., Махина С. Н. Формы судебного контроля в производстве по делам об административных правонарушениях // Проблемы правоохранительной деятельности. 2016. № 2. С. 27.

в соответствии с законом, обеспечение исполнения вынесенного постановления, а также выявление причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений.

Во-вторых, согласно п. 2 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 «При подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении судья обязан произвести перечисленные в ст. 29.1 КоАП РФ процессуальные действия в целях решения задач, предусмотренных ст. 24.1 КоАП РФ»²⁶⁶.

Следующая процессуальная форма судебного контроля в рамках производства по делу об административном правонарушении связана с реализацией участниками данного производства права на обжалование постановления по делу об административном правонарушении. Иными словами, контрольная деятельность суда инициируется посредством обжалования результатов административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел (полиции).

В таких случаях, как справедливо отмечает С. В. Трухачев, «Важным признаком судебного контроля в производстве по делам об административных правонарушениях можно считать и то, что инициаторами проверки административного акта по делу об административном правонарушении, являются в соответствии с главой 25 КоАП РФ исключительно участники производства, чьи интересы и права им затрагиваются. Использование права на обжалование зависит от усмотрения лиц, которым такое право предоставлено, в данном случае инициатива суда в осуществлении судебного контроля невозможна, поэтому судебный контроль в производстве имеет опосредованный или пассивный характер, связанный с тем, что его реализация на прямую зависит лишь от лица,

²⁶⁶ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СПС Гарант. URL: base.garant.ru/12139487/ (дата обращения: 05.08.2020).

обратившегося в суд за пересмотром административного акта, по его мнению, нарушившего его права и законные интересы»²⁶⁷.

При рассмотрении жалобы на постановление по делу об административном правонарушении согласно п. 8 ч. 2 ст. 30.6 КоАП РФ «проверяются на основании имеющихся в деле и дополнительно представленных материалов законность и обоснованность вынесенного постановления», при этом по смыслу ч. 3 ст. 30.6 КоАП РФ судья, вышестоящее должностное лицо при этом не связаны доводами жалобы и проверяют дело в полном объеме, в том числе «законность применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении»²⁶⁸.

Кроме того, необходимо заметить, что специального права на обжалование применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении КоАП РФ не предусматривает. Не снимает этой проблемы и проект Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. В тексте проекта Процессуального кодекса по состоянию на 30 января 2020 г. присутствовала ст. 4.4 «Обжалование, опротестование применение мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении», в которой в ч. 1 было закреплено право лица, в отношении которого применена мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении, «обжаловать ... действие (бездействие), решение прокурора, должностного лица, связанные с применением меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, вместе с обжалованием, опротестованием постановления по делу об административном правонарушении, в рамках которого

²⁶⁷ Трухачев С. В. Основные признаки судебного контроля в производстве по делам об административных правонарушениях // Социальная значимость правовых знаний в жизни российского общества: мат. междунар. науч.-практ. конф. проф.-препод. сост., науч. сотр. и аспирантов, посвященной Дню юриста / под общ. ред. Н. И. Бухтоярова, В. Н. Плаксина, С. Н. Махиной, Т. М. Куценко. Воронеж: Воронежский государственный аграрный университет им. Императора Петра I, 2016. С. 156.

²⁶⁸ Решение Верховного Суда РФ от 30.11.2017 г. № АКПИ17-841 «Об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующим п. 123 Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации, утв. Приказом МВД России от 12.09.2013 г. № 707».

такая мера была принята»²⁶⁹, а также в ч. 3 закреплялась возможность подачи жалобы, протеста на определение суда, должностного лица о применении меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении самостоятельно до вынесения судом, органом, должностным лицом, осуществляющим производство по делу об административном правонарушении, постановления о привлечении лица к административной ответственности и назначении административного наказания²⁷⁰. Однако в доработанном варианте проекта Процессуального КоАП РФ по состоянию на 27 марта 2020 г.²⁷¹ данной нормы уже не оказалось.

А. Ю. Красноглазов считает, что «судебный контроль за законностью при применении административно-процессуальных мер на стадии возбуждения дела об административном правонарушении осуществляется в двух формах: а) при рассмотрении судьей поступающих из органов внутренних дел материалов об административных правонарушениях (судебный контроль в широком смысле слова); б) при рассмотрении судом жалоб граждан на незаконное применение к ним вышеуказанных мер (судебный контроль в узком смысле слова)»²⁷².

В первом случае законность применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении не является специальным предметом рассмотрения судьи, а исследуется в связи с разрешением отнесенного к его компетенции дела об административном правонарушении.

Во втором случае судебный контроль связан с проверкой актов применения конкретных административно-процессуальных мер с точки зрения их законности на основании обращения заинтересованных лиц.

²⁶⁹ [Электронный ресурс] // СПС Гарант. URL: <https://base.garant.ru/56821726/0add9c67393c4454d39a78904e0baac0/> (дата обращения: 05.08.2020).

²⁷⁰ Проект «Процессуальный кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (подготовлен Минюстом России, ID проекта 02/04/01-20/00099061) (не внесен в ГД ФС РФ, текст по сост. на 30.01.2020).

²⁷¹ [Электронный ресурс] // URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=102945> (дата обращения: 05.08.2020).

²⁷² Красноглазов А. Ю. Указ. соч. С. 112.

Как справедливо было указано в абз. 5 п. 7 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2009 г. № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» о том, что «доводы о недопустимости конкретного доказательства либо применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении могут быть изложены как в ходе рассмотрения дела, так и в жалобе на постановление или решение по делу об административном правонарушении»²⁷³.

С точки зрения осуществления судебного контроля за законностью производства по делам об административных правонарушениях в целом как процессуальной формы привлечения к административной ответственности и назначения административного наказания сотрудниками полиции в предмет судебного контроля по делам об административных правонарушениях, предусмотренный главой 30 КоАП РФ, С. Б. Трухачев включает как 1) постановления о назначении административного наказания; так и 2) определения об отказе в возбуждении дела, которые могут быть пересмотрены путем подачи: а) жалобы участника производства и б) протеста прокурора²⁷⁴.

Результаты судебного контроля были отражены диссертантом во втором параграфе первой главы, однако следует упомянуть, что нами также был произведен анализ дел, где инициатором обжалования выступили сотрудники полиции для обоснования законности примененных ими мер административного принуждения. В соотношении с делами, в которых были зафиксированы нарушения при применении мер административного принуждения, доля материалов, где сотрудники полиции отстаивали законность применения ими мер административного принуждения, составляет 0,5 %. Показатель невысокий, однако это свидетельствует, что в рамках контрольной деятельности суда сотрудникам

²⁷³ Документ утратил силу в связи с изданием Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2016 г. № 36.

²⁷⁴ Трухачев С. Б. Указ. соч. С. 128.

полиции представляется возможным признать законность применения указанных мер воздействия. Несмотря на столь невнушительный показатель, данное обстоятельство имеет важное и принципиальное значение для определения цели судебного контроля за применением полицией мер административного принуждения. Так, например, судья Верховного суда Республики Адыгея Боджоков Н. К., рассмотрев жалобу ИДПС ОВ ДПС Отдела МВД России по Апшеронскому району Сидорова М. П. на постановление судьи Майкопского городского суда Республики Адыгея по делу об административном правонарушении в отношении гр. Ш.Н.Л. по ч. 1 ст. 12.8 КоАП РФ, установил, что судом Майкопского городского суда по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 12.8 КоАП РФ в отношении гр. Ш.Н.Л. были нарушены существенные процессуальные требования, что повлияло на полноту, всесторонность и объективность выяснения фактических обстоятельств дела, на основании чего постановление нижестоящего суда было отменено, а дело направлено в Майкопский городской суд Республики Адыгея на новое рассмотрение в ином составе судей²⁷⁵.

Особенностью судебного контроля в вышеуказанном случае является то, что восстановление законности произошло не на стадии инициирования рассмотрения дела по существу, а при последующем пересмотре дела об административном правонарушении. Данное обстоятельство позволяет сделать вывод о существовании разновидности судебного контроля на стадии первоначального рассмотрения дела, а также при последующих стадиях производства по делу об административном правонарушении.

Судебный контроль за применением мер административного принуждения в рамках административного судопроизводства может осуществляться при рассмотрении и разрешении судами административных дел об оспаривании

²⁷⁵ Решение Верховного Суда Республики Адыгея от 26.04.2018 г. по делу № 7-91/2018 [Электронный ресурс] // URL: <http://sudact.ru/regular/doc/1JbpR3r36gs/> (дата обращения: 05.08.2020).

решений, действий (бездействия) органов государственной власти, должностных лиц, государственных служащих.

Вместе с тем, по общему правилу действие КАС РФ в силу ч. 5 ст. 1 не распространяется на производство по делам об административных правонарушениях, в связи с этим суды не вправе рассматривать в порядке административного судопроизводства дела об оспаривании решений, действий (бездействия), связанных с применением норм КоАП РФ²⁷⁶, а также в случаях, если проверка законности таких решений, действий (бездействия) осуществляется в ином судебном порядке (ч. 6 ст. 218 КАС РФ)²⁷⁷.

Судебная практика исходит из того, что «суды не вправе рассматривать в порядке главы 22 КАС РФ дела об оспаривании решений, действий (бездействия), связанных с применением норм КоАП РФ, в том числе решений, для которых главой 30 КоАП РФ установлен порядок их обжалования, в частности постановлений по делам об административных правонарушениях, определений об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении, а также решений, действий (бездействия), в отношении которых КоАП РФ не предусматривает порядка обжалования и которые, являясь неразрывно связанными с конкретным делом об административном правонарушении, не могут быть предметом самостоятельного обжалования»²⁷⁸. К примеру, к таковым относятся доказательства по делу, которыми являются и протоколы о применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, в частности, о применении меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении в виде «задержания и эвакуации транспортного средства»²⁷⁹.

²⁷⁶ Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 27.12.2017 г. № 19-КГ17-33.

²⁷⁷ Апелляционное определение Воронежского областного суда от 13.03.2018 г. по делу № 33А-1783/2018.

²⁷⁸ Кассационное определение Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 19.05.2020 г. № 88а-10032/2020; Апелляционное определение Воронежского областного суда от 13.03.2018 г. по делу № 33А-1783/2018

²⁷⁹ Апелляционное определение Воронежского областного суда от 13.03.2018 г. по делу № 33А-1783/2018.

В том же случае, «если производство по делу об административном правонарушении прекращено, действия, совершенные при осуществлении производства по этому делу, повлекшие за собой нарушение прав, свобод и законных интересов гражданина, создание препятствий к осуществлению им прав, свобод и реализации законных интересов, незаконное возложение какой-либо обязанности после прекращения производства по делу, могут быть оспорены по правилам главы 22 КАС РФ. В случае, если дело об административном правонарушении не возбуждалось, действия должностных лиц могут быть оспорены в таком же порядке»²⁸⁰.

По сути дела, после рекодификации гражданского процессуального законодательства и вступления в силу КАС РФ, подход к вопросу о порядке судебного обжалования мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении остался аналогичным тому, который был сформулирован в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2009 г. № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих», а именно, суды были не вправе рассматривать в порядке главы 25 ГПК РФ (сейчас в порядке главы 22 КАС РФ) дела об оспаривании «решений, действий (бездействия), в отношении которых КоАП РФ не предусматривает порядка обжалования и которые, являясь неразрывно связанными с конкретным делом об административном правонарушении, не могут быть предметом самостоятельного обжалования (доказательства по делу, которыми являются и протоколы о применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении)» (абз. 4 п. 7 Постановления).

Как нами было указано выше деятельность суда может быть реализована не только в форме контроля за административно-юрисдикционной деятельностью полиции, но и в форме рассмотрения и разрешения судами в рамках

²⁸⁰ Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 27.12.2017 г. № 19-КГ17-33.

административного судопроизводства подведомственных им «административных дел», связанных с осуществлением обязательного судебного контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, прав организаций при реализации отдельных административных властных требований к физическим лицам и организациям (ч. 3 ст. 1 КАС РФ).

Речь идет, прежде всего, об административных делах об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы²⁸¹. Так, нами был произведен анализ 52 дел по административному исковому заявлению территориальных органов МВД России об установлении административного надзора. Из них 38 административных исков об установлении административного надзора за осужденными удовлетворены в полном объеме, а 14 только частично, по причине необоснованного желания сотрудников полиции применить более жесткие меры ограничения. Особенность судебного контроля в форме оспаривания вытекает из положений Главы 32 КАС РФ, касающейся регулирования вопросов подготовки дела к судебному разбирательству. Так, согласно ст. 132 «Подготовка к судебному разбирательству является обязательной по каждому административному делу и проводится в *целях обеспечения правильного и своевременного рассмотрения административного дела*. Подготовка к судебному разбирательству проводится судьей единолично после принятия административного искового заявления к производству суда с участием сторон, их представителей, заинтересованных лиц». Таким образом, контрольная деятельность суда осуществляется на предварительной стадии рассмотрения дела.

Завершая общую характеристику судебного контроля как способа обеспечения законности применения полицией мер административного принуждения, сформулируем ряд обобщающих выводов:

Судебный контроль за законностью применения полицией мер административного принуждения с точки зрения структуры административного процесса осуществляется:

²⁸¹ См. Приложение 14.

- в производстве по делам об административных правонарушениях;
- в рамках административного судопроизводства.

В рамках производства по делам об административных правонарушениях судебный контроль за законностью применения полицией мер административного принуждения осуществляется в следующих процессуальных формах:

1) при рассмотрении судьями дел об административных правонарушениях, отнесенных к их компетенции, по существу;

2) при рассмотрении судом на стадии пересмотра жалоб и протестов на постановления по делам об административных правонарушениях, вынесенных должностными лицами органов внутренних дел (полиции).

В рамках административного судопроизводства судебный контроль за законностью применения полицией мер административного принуждения осуществляется при рассмотрении и разрешении судами административных дел:

3) о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, в частности, об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, должностных лиц, государственных служащих (п. 2 ч. 2 ст. 1 КАС РФ);

4) дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий (ч. 1 ст. 2 КАС РФ), в частности, об установлении, продлении административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.

С точки зрения субъектов, инициирующих судебный контроль за законностью применения полицией мер административного принуждения, он может быть двух видов:

– инициируемый должностными лицами органов внутренних дел (полиции), уполномоченными возбуждать дела о применении соответствующих мер административного принуждения, и направлять такие дела в суд для рассмотрения и разрешения по существу;

– инициируемый лицами, в отношении которых применены меры административного принуждения, путем обжалования или оспаривания решений,

действий (бездействия) должностных лиц органов внутренних дел (полиции), нарушающих права и законные интересы гражданина, или организации, либо прокурором путем опротестования постановлений по делам об административных правонарушениях.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Административное принуждение как отраслевой вид государственного принуждения представляет собой «метод государственного управления, состоящий в применении субъектами функциональной власти установленных нормами административного и административно-процессуального права принудительных мер воздействия, направленных на обеспечение неукоснительного выполнения юридических обязанностей лицами, в связи совершением ими противоправных действий или при возникновении обстоятельств, угрожающих безопасности личности или общественной безопасности».

Самыми широкими полномочиями по применению данного вида государственного принуждения и метода государственного управления наряду с убеждением наделена полиция.

Административное принуждение представлено мерами административного принуждения, применяемыми уполномоченными должностными лицами полиции. Поэтому понятие «обеспечение законности административного принуждения» целесообразно уточнить и рассмотреть через понятие «законность применения мер административного принуждения». Для этого указанную дефиницию необходимо разложить на отдельные составляющие, такие как «мера административного принуждения», «применение меры принуждения», «законность», а затем синтезировать единое понятие.

Изучение существующих научных подходов в осмыслении меры административного принуждения как юридической категории позволяет выделить ряд её характерных черт:

- представляет собой способ (прием, средство) воздействия на объект управления вопреки его воле и желанию;
- является реакцией на административное правонарушение или преступление, иную правовую аномалию;

- состоит из правовых ограничений, лишений, обременений, ответных силовых физических действий;
- влечет, как правило, наступление правового урона, причинение морального, материального и (или) физического вреда;
- позволяет заставить лицо исполнять юридические обязанности и соблюдать правовые запреты;
- целевое назначение состоит в предупреждении и пресечении административных правонарушений или преступлений, процессуальном обеспечении;
- устанавливается (предусматривается) административным или административно-процессуальным законодательством;
- реализуется в процедурном или процессуальном порядке;
- применяется уполномоченными субъектами в рамках внешневластной деятельности.

Из перечисленных черт «мер административного принуждения» основной чертой, характеризующей её содержание и качественную определённую как меры принуждения, является та, которая характеризует её в качестве «способа (приема, средства) воздействия на объект управления вопреки его воле и желанию», другими словами «способа принудительного воздействия».

С учетом отличительных черт, которые присущи мерам административного принуждения, их можно определить, как «предусмотренные административным или административно-процессуальным законодательством способы принудительного воздействия, реализуемые уполномоченными на то должностными лицами в установленных законом случаях и порядке в качестве реакции на административное правонарушение, преступление, либо иную правовую аномалию».

Способ принудительного воздействия представляет собой предусмотренное законом правоохранительное действие в виде силового физического или иного воздействия морального, материального, организационного или механического характера, влекущее ограничение прав

лица, претерпевание им лишений, дополнительных обременений, либо причинение материального или физического вреда.

Под применением меры административного принуждения предлагается понимать процедурный или процессуальный порядок реализации закрепленного в диспозиции или санкции правовой нормы способа принудительного воздействия, характеризующего содержание меры принуждения.

Мера принуждения считается применённой, если совершены предусмотренные диспозицией правовой нормы правоохранительные действия, либо обязанное лицо претерпело ограничения, лишения или обременения, предусмотренные санкцией правовой нормы, устанавливающей меру административного принуждения.

Под законностью в административно-правовом смысле применительно к сфере государственного управления следует понимать соблюдение властным субъектом Конституции Российской Федерации и законов при реализации своих властных полномочий.

Под законностью применения полицией мер административного принуждения диссертант предлагает понимать соответствие фактических действий уполномоченных сотрудников полиции положениям административного или административно-процессуального законодательства, устанавливающего основания, цели, порядок и условия реализации способа принудительного воздействия, характеризующего содержание конкретной меры принуждения, процедурно-процессуальные сроки и требования к документированию.

Изучение видов нарушений законности при применении мер принуждения является задачей нетривиального порядка. В административно-правовой науке специальных работ, посвященных анализу видов нарушений законности при применении органами внутренних дел (полицией) мер административного принуждения и их классификации, не было. Вопросы о нарушениях законности при применении полицией мер административного принуждения поднимались в работах, посвященных правовым основам применения различных видов мер

административного принуждения, либо обеспечению законности их применения, как на общетеоретическом, так и отраслевом уровнях.

Так, с октября 2016 по октябрь 2018 года диссертантом было изучено 2811 судебных решений по всей территории Российской Федерации с целью выявления нарушений законности при осуществлении сотрудниками полиции производства по делам об административных правонарушениях. Установлено, что нарушения законности допущены в 239 случаях. Таким образом, проведенный анализ показал, что процессуальные нарушения имели место в 8,5 % изученных диссертантом дел об административных правонарушениях.

Чаще всего нарушения законности при производстве по делу об административном правонарушении приводят к прекращению производства по делу об административном правонарушении по причине отсутствия состава административного правонарушения (п. 2 ч. 1 ст. 24.5, п. 3 ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ) – 67, что составляет почти треть от общего числа нарушений законности. Из 67 – 31 связано с неверной квалификацией административного правонарушения.

Прекращение дела об административном правонарушении в связи с отсутствием состава административного правонарушения (п. 2 ч. 1 ст. 24.5, п. 3 ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ), несвязанное с неправильной квалификацией, зачастую происходит по причине отсутствия достаточных данных для квалификации содеянного, либо нарушения процедуры оформления материала об административном правонарушении, которое связано как с безответственным отношением к служебным обязанностям, так и с отсутствием необходимых правовых знаний у сотрудника полиции.

Анализ составов административных правонарушений, в производстве по делу о которых допущено нарушение законности показал, что наибольшее количество нарушений связано со следующими составами (по убыванию): ст.ст. 19.3, 20.1, 18.8, 12.27, 12.8, 6.1.1, 7.27, 14.16, 12.26, 20.20 КоАП РФ и составляет в совокупности 145 нарушений законности. То есть на 9 составов административных деликтов, приходится более половины (60,7 %) нарушений законности из 44 – общего числа составов.

Количественные показатели ошибок и нарушений законности при производстве по конкретным категориям дел об административных правонарушениях в зависимости от степени повторяемости, позволяют говорить об ошибках и нарушениях законности, которые более распространены и менее распространены.

Отдельно следует отметить о проблемах, связанных с нарушениями законности при привлечении к ответственности за правонарушения в области дорожного движения, указанные в главе 12 КоАП РФ, поскольку они в совокупности составили 78 (33 %) от общего числа нарушений.

Количественные показатели нарушений законности при производстве по делам об административных правонарушениях могут быть дифференцированы по регионам (субъектам Российской Федерации) (отражено в приложении), по федеральным округам (отражено в приложении). Так, анализ по субъектам Российской Федерации показал, что треть нарушений законности применения полицией административных наказаний (35,6 %) приходится на 6 регионов Российской Федерации (по убыванию): Курская область, Тверская область, Республика Саха (Якутия), Республика Татарстан, Самарская область, Кемеровская область.

В свою очередь данные по федеральным округам свидетельствуют, что первое место по количеству нарушений законности применения полицией мер административного принуждения занимает Центральный федеральный округ, второе – Приволжский федеральный округ и третье делят Сибирский и Дальневосточный федеральные округа. В совокупности на указанные четыре округа приходится 198 нарушений из 239, что составляет 83 %.

Однако следует отметить, что согласно сведениям Федеральной службы государственной статистики (Росстата) ²⁸² указанные показатели полностью соответствует соотношению численности населения по федеральным округам Российской Федерации.

²⁸² [Электронный ресурс] // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики (Росстата). URL: https://showdata.gks.ru/report/278928/?filter_ (дата обращения: 20.09.2020).

Анализ видов нарушений законности применения полицией мер административного принуждения позволяет сформулировать следующие выводы:

1. Нарушением законности применения мер административного принуждения является отклонение от положений законодательства, устанавливающих круг лиц, уполномоченных применять соответствующую меру принуждения, основания, цели, процедурный или процессуальный порядок и условия реализации способа принудительного воздействия, характеризующего содержание конкретной меры принуждения, процедурно-процессуальные сроки и требования к документированию.

2. Виды нарушений законности применения сотрудниками полиции мер административного принуждения обусловлены теми элементами их правовой регламентации, которые устанавливают критерии правомерной реализации способа принудительного воздействия, характеризующего содержание мер принуждения.

Говоря об административно-правовых средствах обеспечения законности применения полицией мер административного принуждения необходимо отметить, что они являются отраслевой разновидностью «правовых средств», применяются в сфере государственного управления и урегулированы нормами административного права.

Под административно-правовыми средствами обеспечения законности применения полицией мер административного принуждения мы предлагаем понимать предусмотренные нормами административного и административно-процессуального права специальные юридические гарантии, направленные на достижение соответствия фактических действий уполномоченных сотрудников полиции положениям законодательства, устанавливающим основания, цели, порядок и условия реализации способа принудительного воздействия, характеризующего содержание конкретной меры административного принуждения, процедурно-процессуальные сроки и требования к документированию её применения.

Административно-правовые средства обеспечения законности применения сотрудником полиции мер административного принуждения в зависимости от их целевого назначения можно объединить в следующие группы:

- меры профилактики отклонений от требований законности;
- способы мониторинга законности применения сотрудником мер административного принуждения;
- меры реагирования на факты правомерного или противоправного применения сотрудником мер административного принуждения;
- средства инициирования восстановления нарушенного права, в результате противоправного применения мер административного принуждения.

В механизме обеспечения законности применения мер административного принуждения, административно-правовые средства, направленные на предупреждение нарушений сотрудниками полиции законности при применении мер административного принуждения, занимают ведущее место, однако особую роль в этом играют нормы, устанавливающие требования законности применения соответствующих мер административного принуждения. В законе эти требования закрепляются в виде норм-принципов, обязанностей, условий, запретов.

К административно-правовым средствам обеспечения законности применения полицией мер административного принуждения, имеющих предупредительный характер, относятся следующие группы норм: 1) нормы-принципы, прямо обязывающие властного субъекта соблюдать положения норм, устанавливающих пределы правомерного применения конкретной меры административного принуждения; 2) нормы, указывающие на наступление юридической ответственности в случае несоблюдения властным субъектом норм, устанавливающих пределы правомерного применения конкретной меры административного принуждения; 3) нормы, устанавливающие дисциплинарную ответственность за конкретные факты превышения сотрудником полиции полномочий при применении конкретной меры административного принуждения.

В целях реализации положения, закрепленного в ч. 5 ст. 18 ФЗ «О полиции», содержание программы специальной подготовки сотрудников полиции

к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия, которая является содержательным элементом примерной основной образовательной программы для соответствующей категории обучающихся, целесообразно определять на основе предварительной разработки соответствующих квалификационных требований к специальной профессиональной подготовке выпускников, в данном случае, это должны быть «Квалификационные требования к специальной подготовке сотрудников полиции к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия».

Предлагается следующий вариант нормы, закрепляющей понятие «сопротивления» как формы противодействия, требующей со стороны сотрудника полиции ответной силовой правоохранительной реакции:

«Сопротивлением, указанным в ч. 3 ст. 19, п. 3 и 6 ч. 1 ст. 21 настоящего Федерального закона, признаются активные действия лица, совершившего уголовно или административно наказуемое деяние, в отношении сотрудника полиции, выразившиеся в попытках вырваться от захвата или убежать при задержании и доставлении, в ином силовом противодействии, в том числе нанесении ударов, побоев, причинении материального ущерба имуществу».

В теории административного права достаточное количество исследований, которые были посвящены контролю как способу обеспечения законности в сфере государственного управления. Однако современных специальных работ, рассматривающих проблемы ведомственного контроля в области применения полицией мер административного принуждения, нет.

Анализ статистической отчетности МВД России, выполненный по форме «1-АП – Сведения об административной практике органов внутренних дел Российской Федерации» за январь–декабрь 2019 г., и соотношение с результатами собственного исследования диссертанта, позволили сделать следующие выводы:

– статьи КоАП РФ, по которым чаще всего допускаются нарушения законности применения полицией мер административного принуждения: 6.1.1, 7.27, 7.27.1, глава 12, 14.2, 14.6, 14.37, 20.2, 20.20.

– основания, по которым меры административного принуждения могут быть признаны незаконными являются: отсутствие события административного правонарушения (п. 1 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ); отсутствие состава административного правонарушения (п. 2 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ); прекращение дел в связи с истечением сроков давности привлечения к административной ответственности (п. 6 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ); возврат протоколов исполнителям для доработки для реализации положений ст. 24.1 КоАП РФ;

– наибольшее количество нарушений законности связаны с привлечением к ответственности за правонарушения в области дорожного движения, указанные в главе 12 КоАП РФ.

По мнению ряда учёных-административистов, недостаточную эффективность ведомственного контроля возможно компенсировать иными способами обеспечения законности, например, посредством прокурорского надзора или судебного контроля.

Судебный контроль за законностью применения полицией мер административного принуждения с точки зрения структуры административного процесса осуществляется:

- в производстве по делам об административных правонарушениях;
- в рамках административного судопроизводства.

В рамках производства по делам об административных правонарушениях судебный контроль за законностью применения полицией мер административного принуждения осуществляется в следующих процессуальных формах:

- 1) при рассмотрении судьями дел об административных правонарушениях, отнесенных к их компетенции, по существу;
- 2) при рассмотрении судом на стадии пересмотра жалоб и протестов на постановления по делам об административных правонарушениях, вынесенных должностными лицами органов внутренних дел (полиции).

В рамках административного судопроизводства судебный контроль за законностью применения полицией мер административного принуждения осуществляется при рассмотрении и разрешении судами административных дел:

3) о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, в частности, об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, должностных лиц, государственных служащих (п. 2 ч. 2 ст. 1 КАС РФ);

4) дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий (ч. 1 ст. 2 КАС РФ), в частности, об установлении, продлении административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.

С точки зрения субъектов, инициирующих судебный контроль за законностью применения полицией мер административного принуждения, он может быть двух видов:

– инициируемый должностными лицами органов внутренних дел (полиции), уполномоченными возбуждать дела о применении соответствующих мер административного принуждения, и направлять такие дела в суд для рассмотрения и разрешения по существу;

– инициируемый лицами, в отношении которых применены меры административного принуждения, путем обжалования или оспаривания решений, действий (бездействия) должностных лиц органов внутренних дел (полиции), нарушающих права и законные интересы гражданина, или организации, либо прокурором путем опротестования постановлений по делам об административных правонарушениях.

Таким образом, задачи настоящего диссертационного исследования выполнены, цель достигнута.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Нормативные правовые акты и иные официальные документы:

1. Административный регламент исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения: [Приказ МВД России от 23 августа 2017 г. № 664)] [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_280037/c1c335e4bb9f8d35b9a93f1d4d1d3f3fa615fdd4/ (дата обращения: 12.06.2020).

2. Вопросы эксплуатации программного обеспечения для реализации Сервиса обеспечения охраны общественного порядка: [Приказ МВД России от 11 января 2016 г. № 1] [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.06.2020).

3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ [Электронный ресурс]: [ред. от 24.04.2020: с изм. и доп., вступ. в силу с 01.06.2020] // Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/ (дата обращения: 14.04.2020).

4. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ [Электронный ресурс]: [ред. от 31.07.2020; с изм. и доп., вступ. в силу с 11.08.2020] // СПС КонсультантПлюс. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_176147 (дата обращения: 14.09.2020).

5. Конституция Российской Федерации: [принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.] [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 14.09.2020).

6. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ [Электронный ресурс]: [ред. от 31.07.2020] // СПС КонсультантПлюс. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10699/ (дата обращения: 14.09.2020).

7. Квалификационные требования к специальной профессиональной подготовке выпускников, прошедших обучение по специальности: 40.05.02 – Правоохранительная деятельность (специализация «Административная деятельность», узкая специализация – «Деятельность участкового уполномоченного полиции»); (специализация «Административная деятельность», узкая специализация – «Деятельность сотрудника подразделения организации применения административного законодательства и подразделения по исполнению административного законодательства»); (специализация «Административная деятельность», узкая специализация – «Деятельность сотрудника подразделения полиции по делам несовершеннолетних»), утв. Министром внутренних дел Российской Федерации. 2018.

8. О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности: [Приказ МВД России от 29 марта 2019 г. № 205] [Электронный ресурс] // СПС Гарант. Режим доступа: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72188134/> (дата обращения: 12.09.2020).

9. О должностных лицах системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание: [Приказ МВД России от 30 августа 2017 г. № 685] [Электронный ресурс] // СПС Гарант. Режим доступа: <https://base.garant.ru/71792502/> (дата обращения: 12.09.2020).

10. Вопросы Управления по организации дознания Министерства внутренних дел Российской Федерации: [Приказ МВД России от 28 июня 2016 г. № 343: ред. от 14.02.2020] [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_280444/ (дата обращения: 12.09.2020).

11. О совершенствовании деятельности контрольно-профилактических подразделений Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России: [Приказ МВД России от 1 февраля 1999 г. № 66] [Электронный ресурс] // СПС Гарант. Режим доступа: <https://base.garant.ru/1351674/> (дата обращения: 12.09.2020).

12. О безопасности дорожного движения: [федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ] [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8585/ (дата обращения: 12.06.2020).

13. О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения» (вместе с «Положением о Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации»): [Указ Президента Российской Федерации от 15 июня 1998 г. № 711] [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19010/ (дата обращения: 12.06.2020).

14. О допуске к управлению транспортными средствами: [Постановление Правительства Российской Федерации от 24 октября 2014 г. № 1097] [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_170282/ (дата обращения: 12.06.2020).

15. О милиции [Текст]: [закон Российской Федерации от 18 апреля 1991 г. № 1026-1: ред. от 27.07.2010] // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. № 16. – Ст. 503; Собрание законодательства РФ. – 2010. – № 49. – Ст. 6409.

16. О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: [Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 октября 2006 г. № 18] [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_63581/ (дата обращения: 12.06.2020).

17. О полиции [Текст]: [федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ] // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 900.

18. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: [федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ: ред. от 01.04.2020] [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83079/ (дата обращения: 12.06.2020).

19. Устав патрульно-постовой службы полиции: [Приказ МВД России от 29 января 2008 г. № 80] [Электронный ресурс] // СПС Гарант. Режим доступа: <https://base.garant.ru/12159440/53f89421bbdaf741eb2d1ecc4ddb4c33/> (дата обращения: 12.06.2020).

20. О применении судами законодательства о необходимой обороне и причинении вреда при задержании лица, совершившего преступление: [Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2012 г. № 19] [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_135861/ (дата обращения: 12.06.2020).

21. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: [федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ: ред. от 27.12.2018] [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_59999/ (дата обращения: 12.06.2020).

22. О службе в органах внутренних дел Российской Федерации: [федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ] [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/consdoc_LAW122329/ (дата обращения: 12.06.2020).

23. О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с нарушением правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств, а также с их неправомерным завладением без цели хищения: [Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 9 декабря 2008 г. № 25] [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82656/ (дата обращения: 12.06.2020).

24. О судебной практике по уголовным делам о хулиганстве и иных преступлениях, совершенных из хулиганских побуждений [Текст]: [Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 15 ноября 2007 г. № 45] // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2008. – № 1.

25. Об образовании в Российской Федерации: [федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ: ред. от 14.01.2020] [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_140174/ (дата обращения: 12.06.2020).

26. Об организации контроля за деятельностью образовательных организаций, находящихся в ведении Министерства внутренних дел Российской Федерации: [Приказ МВД России от 3 марта 2016 г. № 100] [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/>

cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=511513#05157433696325471 (дата обращения: 12.06.2020).

27. Об основах организации ведомственного контроля за деятельностью органов внутренних дел Российской Федерации: [Приказ МВД России от 2 февраля 2012 г. № 77] [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://info.z-pdf.ru/32raznoe/76522-1-prikaz-fevralya-2012-osnovah-organizacii-vedomstvennogo-kontrolya-deyatelnostyu-organov-vnutrennih-del.php> (дата обращения: 12.09.2020).

28. Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации: [Приказ МВД России от 15 октября 2013 г. № 845] [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_158962/ (дата обращения: 12.06.2020).

29. Об утверждении Наставления о порядке исполнения обязанностей и реализации прав полиции в дежурной части территориального органа МВД России после доставления граждан: [Приказ МВД России от 30 апреля 2012 г. № 389] [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. Режим доступа: <https://mvd.consultant.ru/documents/10495> (дата обращения: 12.06.2020).

30. Об утверждении Наставления по организации деятельности Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации по пропаганде безопасности дорожного движения: [Приказ МВД России от 29 декабря 2018 г. № 903] [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=723799#036035068964954076> (дата обращения: 12.06.2020).

31. Об утверждении Наставления по организации огневой подготовки в органах внутренних дел Российской Федерации: [Приказ МВД России от 23 ноября 2017 г. № 880] [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://rulaws.ru/acts/Prikaz-MVD-Rossii-ot-23.11.2017-N-880/> (дата обращения: 20.09.2019).

32. Об утверждении Наставления по организации физической подготовки в органах внутренних дел Российской Федерации: [Приказ МВД России от 1 июля 2017 г. № 450] [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71647620/> (дата обращения: 20.12.2019).

33. Об утверждении Порядка организации подготовки кадров для замещения должностей в органах внутренних дел Российской Федерации: [Приказ МВД России от 5 мая 2018 г. № 275] [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_301261/ (дата обращения: 12.06.2020).

34. Об утверждении Порядка проведения служебной проверки в органах, организациях и подразделениях Министерства внутренних дел Российской Федерации: [Приказ МВД России от 26 марта 2013 г. № 161] [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_147115/ (дата обращения: 12.06.2020).

35. Об утверждении Правил государственной регистрации автотранспортных средств и прицепов к ним в Государственной инспекции

безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации, образца бланка свидетельства о регистрации транспортного средства и признании утратившими силу нормативных правовых актов МВД России и отдельных положений нормативных правовых актов МВД России: [Приказ МВД России от 26 июня 2018 г. № 399] [Электронный ресурс] // СПС Гарант. Режим доступа: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71961490/> (дата обращения: 12.06.2020).

36. Об утверждении типовых положений о подразделениях организации применения административного законодательства и подразделениях по исполнению административного законодательства: [Приказ МВД России от 29 декабря 2012 г. № 1156] [Электронный ресурс] // СПС Гарант. Режим доступа: <https://base.garant.ru/70346346/> (дата обращения: 12.06.2020).

37. Об утверждении формы статистической отчетности «1-АП»: [Приказ МВД России от 26 марта 2014 г. № 179].

38. Правила дорожного движения: [Постановление Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 г. № 109] [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_2709/ (дата обращения: 12.06.2020).

II. Материалы судебной практики:

39. О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях, предусмотренных главой 12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: [Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 июня 2019 г. № 20] [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_327611/ (дата обращения: 12.06.2020).

40. О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих: [Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2009 г. № 2] [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_84965/ (дата обращения: 12.06.2020). Утратил силу.

41. Об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующим пункта 123 Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации, утв. Приказом МВД России от 12.09.2013 № 707: [Решение Верховного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2017 г. № АКПИ17-841] [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_287586/ (дата обращения: 12.06.2020).

42. Решение Верховного Суда Республики Адыгея от 26 апреля 2018 г. по делу № 7-91/2018 [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://sudact.ru/regular/doc/1JbpR3r36gs/> (дата обращения: 12.06.2020).

43. Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 27 декабря 2017 г. № 19-КГ17-33 [Электронный ресурс] // Законодательство РФ: официальный сайт. Режим доступа: <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-27122017-n-19-kg17-33/> (дата обращения: 12.06.2020).

44. Кассационное определение Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 19 мая 2020 г. № 88а-10032/2020 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=KSOJ004&n=8433&dst=100001#007736620313395659> (дата обращения: 12.06.2020).

45. Апелляционное определение Воронежского областного суда от 13 марта 2018 г. по делу № 33А-1783/2018 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=SOCN&n=977520#09314206083702392> (дата обращения: 12.06.2020).

46. Определение Ленинского районного суда г. Курска от 8 февраля 2017 г. по делу № 5-242/2017 [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://sudact.ru/regular/doc/pJdoOCUusj5J/> (дата обращения: 05.05.2019).

47. Определение Ленинского районного суда г. Курска от 8 февраля 2017 г. по делу № 5-261/2017 [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://sudact.ru/regular/doc/MICGCjH6nHQR/> (дата обращения: 05.05.2019).

48. Определение Ленинского районного суда г. Курска от 8 февраля 2017 г. по делу № 5-262/2017 [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://sudact.ru/regular/doc/YfsIINnk7zLr/> (дата обращения: 05.05.2019).

49. Определение Ленинского районного суда г. Курска от 8 февраля 2017 г. по делу № 5-264/2017 [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://sudact.ru/regular/doc/6TWI5ZeES96/> (дата обращения: 05.05.2019).

50. Приговор Ханты-Мансийского районного суда Ханты-Мансийского автономного округа-Югры от 27 февраля 2018 г. по делу № 1-217/2017 [Электронный ресурс] // Судебные и нормативные акты РФ. Режим доступа: <http://sudact.ru/regular/doc/gEIQ3IinQedn/> (дата обращения: 01.12.2018).

51. Решение Великоустюгского районного суда Вологодской области от 21 июля 2017 г. по делу № 12-127/2017 [Электронный ресурс] // Судебные и нормативные акты РФ. Режим доступа: <http://sudact.ru/regular/doc/J0BE8e5DKWT/> (дата обращения: 03.12.2017).

52. Решение Кушвинского городского суда Свердловской области от 11 октября 2016 г. по делу № 12-71/2016 [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://sudact.ru/regular/doc/PseR3kQzqTHT/> (дата обращения: 05.05.2019).

53. Решение Череповецкого городского суда Вологодской области от 20 июля 2017 г. по делу № 12-820/2017 [Электронный ресурс] // Судебные и нормативные акты РФ. Режим доступа: <http://sudact.ru/regular/doc/67piCbrbkLga/> (дата обращения: 03.12.2017).

54. Сведения об административной практике органов внутренних дел Российской Федерации (Итог по «Охране общественного порядка»,

«Госавтоинспекции», «Миграции») за январь–декабрь 2019 г. [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://10.5.0.16/csi/files/content/stat/books/text/txt577_201912.015.txt (дата обращения: 10.01.2020).

55. Сведения об административной практике органов внутренних дел Российской Федерации (Итог по «Охране общественного порядка», «Госавтоинспекции», «Миграции») за январь–декабрь 2018 г. [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://10.5.0.16/csi/files/content/stat/books/text/txt577_201812.015.txt (дата обращения: 10.01.2020).

56. Сведения об административной практике органов внутренних дел Российской Федерации (Итог по «Охране общественного порядка», «Госавтоинспекции», «Миграции») за январь–декабрь 2017 г. [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://10.5.0.16/csi/files/content/stat/books/text/txt577201712.015.txt> (дата обращения: 10.01.2020).

57. Сводный отчет по России за январь–июнь 2018 г. «Сведения о сообщениях, поступивших по "телефонам доверия"» [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://10.5.0.16/csi/files/content/stat/books/text/txt747_201806.001.txt (дата обращения: 10.01.2020).

III. Монографии, учебники, учебные пособия:

58. Аврутин, Ю. Е. Избранные труды. Размышления о государстве и государственной власти, законности и правопорядке, публичном управлении и административном праве [Текст] / Ю. Е. Аврутин. – СПб., 2017. – 718 с.

59. Административное право [Текст]: курс лекций / Ухов В. Ю., Каплунов А. И., Курносин Е. А., Прохорова О. В. и др. – СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2012. – 624 с.

60. Административное право [Текст]: учебник / под ред. А. И. Каплунова. – М.: ДГСК МВД России, 2011. – 536 с.

61. Административно-процессуальное право [Текст]: учебник / под ред. д-ра юрид. наук, проф. А. И. Каплунова. – 2-е изд., перераб. и доп. – СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России; Р-КОПИ, 2017. – 375 с.

62. Алексеев, С. С. Общая теория права [Текст]: курс в 2-х т. / С. С. Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1981. – Т. 1. – 360 с.

63. Алексеев, С. С. Проблемы теории права [Текст]: курс лекций в 2-х т. / С. С. Алексеев. – Свердловск, 1972. Т. I: Основные вопросы общей теории социалистического права. – 396 с.

64. Алексеев, С. С. Частное право [Текст] / С. С. Алексеев. – М., 1999. – 158 с.

65. Афанасьев, В. Г. Человек в управлении обществом [Текст] / В. Г. Афанасьев. – М.: Политиздат, 1977. – 382 с.

66. Бахрах, Д. Н. Административное право [Текст]: учебник для вузов / Д. Н. Бахрах. – М.: БЕК, 1996. – 330 с.

67. Бахрах, Д. Н. Административное право России [Текст]: учебник. – 3-е изд., испр. и доп. / Д. Н. Бахрах. – М.: Эксмо, 2007. – 784 с.

68. Бахрах, Д. Н., Россинский, Б. В., Старилов, Ю. Н. Административное право [Текст]: учебник. – 3-е изд., пересмотр. и доп. / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Старилов. – М.: Норма, 2008. – 816 с.

69. Безденежных, В. М. Обеспечение законности в деятельности ОВД [Текст]: учебное пособие / В. М. Безденежных. – М., 1998. – 38 с.
70. Бекетов, О. И. Применение силы и оружия должностными лицами полицейских органов России [Текст]: учебное пособие / О. И. Бекетов. – Омск: Академия МВД России, 2003. – 73 с.
71. Бекетов, О. И., Опарин, В. Н. Применение полицейской силы по законодательству Российской Федерации [Текст]: монография / О. И. Бекетов, В. Н. Опарин. – Омск: Академия МВД России, 2001. – 163 с.
72. Берекашвили, Л. Ш. Обеспечение прав человека и законности в деятельности правоохранительных органов [Текст] / Л. Ш. Берекашвили. – М., 2002. – 162 с.
73. Власов, В. А. Обеспечение законности в советском государственном управлении [Текст]: учебное пособие / В. А. Власов. – М., 1958. – 67 с.
74. Власов, В. А. Обеспечение социалистической законности в советском государственном управлении [Текст]: учебное пособие / В. А. Власов. – М.: Изд-во ВПШ при ЦК КПСС, 1958. – 200 с.
75. Габричидзе, Б. Н., Елисеев, Б. П. Российское административное право [Текст]: учебник для вузов / Б. Н. Габричидзе, Б. П. Елисеев. – М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1998. – 607 с.
76. Дедков, Л. Л. Обеспечение законности в общенародном государстве [Текст] / Л. Л. Дедков. – Минск: Беларусь, 1980. – 94 с.
77. Елисеев, А. В., Зубач, А. В., Акулов, В. И. Административно-правовые средства обеспечения законности в деятельности ГИБДД МВД России [Текст]: учебно-практическое пособие / А. В. Елисеев, А. В. Зубач, В. И. Акулов. – Домодедово, 2014. – 75 с.
78. Елистратов, А. И. Основные начала административного права [Текст] / А. И. Елистратов. – М., 1917. – 294 с.
79. Ефремов, А. Ф. Принципы и требования законности [Текст] / А. Ф. Ефремов. – Самара, 1999. – 147 с.
80. Зубарев, С. М. Обеспечение законности в деятельности государственных гражданских служащих Российской Федерации [Текст]: учебное пособие / С. М. Зубарев. – М., 2012. – 170 с.
81. Каплунов, А. И. Применение сотрудниками полиции огнестрельного оружия: законодательство, теория и практика [Текст]: монография / А. И. Каплунов. – СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2018. – 259 с.
82. Керимов, Д. А. Обеспечение законности в СССР [Текст] / Д. А. Керимов. – М.: Госюриздат, 1956. – 176 с.
83. Климов, В. А. Контроль в системе социалистического управления (некоторые вопросы теории и практики) [Текст] / В. А. Климов. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1987. – 70 с.
84. Козбаненко, В. А. Законность, целесообразность и дисциплина в государственном управлении. Проблемная лекция [Текст] / В. А. Козбаненко. – М., 2002. – 39 с.

85. Колонтаевский, Ф. Е. Обеспечения законности в административной деятельности милиции [Текст]: учебное пособие / Ф. Е. Колонтаевский. – Ташкент, 1975. – 65 с.
86. Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный) [Текст]. – 2-е изд. перераб. и доп. / Ю. Е. Аврутин, С. П. Булавин, Ю. П. Соловей, В. В. Черников. – М.: Проспект, 2018. – 592 с.
87. Коркунов, Н. М. Русское государственное право [Текст] / Н. М. Коркунов. – СПб., 1894. – С. 265.
88. Крылова, Е. А., Суслова, Г. Н. Применение сотрудниками полиции мер административно-правового принуждения к несовершеннолетним лицам и их законным представителям [Текст]: монография / Е. А. Крылова, Г. Н. Суслова. – М., 2012. – 84 с.
89. Лесной, В. М. Советская социалистическая законность [Текст] / В. М. Лесной. – М., 1959. – 62 с.
90. Лукьяненко, В. И. Государственный аппарат России: проблемы организации, управления, контроля [Текст] / В. И. Лукьяненко. – М.: Юрист, 2004. – С. 266.
91. Лунев, А. Е. Обеспечение законности в советском государственном управлении [Текст] / А. Е. Лунев. – М.: Юридическая литература, 1963. – 157 с.
92. Лунев, А. Е., Студеникин, С. С., Ямпольская, Ц. А. Социалистическая законность в советском государственном управлении [Текст] / А. Е. Лунев, С. С. Студеникин, Ц. А. Ямпольская; под общ. ред. С. С. Студеникина. – М.: Институт права академии наук СССР; Юридическое изд-во Министерства Юстиции СССР, 1948. – 136 с.
93. Макарейко, Н. В., Субботин, А. М., Лубенков, А. В. Меры административного принуждения, применяемые сотрудниками ОВД по законодательству Российской Федерации и Республики Беларусь: сравнительно-правовое исследование [Текст] / Н. В. Макарейко, А. М. Субботин, А. В. Лубенков. – Н. Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2018. – 271 с.
94. Мартынов А. В. Административный надзор в России: теоретические основы построения: монография [Текст] / А. В. Мартынов; под ред. Ю. Н. Старилова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2010. – 183 с.
95. Основы управления в органах внутренних дел [Текст]: учебник для вузов. – 2-е изд., испр. и доп. / под общ. ред. Ю. Е. Аврутина. – М.: Юрайт, 2018. – 249 с.
96. Попов, Л. Л. Обеспечение социалистической законности в деятельности советской милиции [Текст]: учебное пособие / Л. Л. Попов. – М.: Изд-во МВД СССР. ДСП, 1972. – 110 с.
97. Применение сотрудниками полиции мер административного принуждения [Текст]: учебное пособие / рук. кол. авт. д-р юрид. наук, доц. Д. В. Осинцев. – Екатеринбург, 2016. – 251 с.
98. Ремнев, В. И. Социалистическая законность в государственном управлении [Текст] / В. И. Ремнев. – М., 1979. – 301 с.
99. Розенфельд, В. Г., Старилов, Ю. Н. Административное принуждение. Административная ответственность. Административно-юрисдикционный процесс

[Текст]: учебное пособие / В. Г. Розенфельд, Ю. Н. Старилов. – Воронеж, 1993. – 167 с.

100. Розин, Л. М. О социалистической законности. Библиотечка участкового уполномоченного милиции [Текст] / Л. М. Розин; под. ред. М. И. Еропкина. – М.: ГУМ ВШ МООП РСФСР, 1964. – 42 с.

101. Рябов, Ю. С. Административно-предупредительные меры по советскому праву [Текст] / Ю. С. Рябов. – М., 1973. – 81 с.

102. Самощенко, И. С. Охрана режима законности советским государством [Текст] / И. С. Самощенко. – М., 1960. – 200 с.

103. Сергеев, С. А. Административно-правовой статус ГИБДД как субъекта контрольно-надзорных правоотношений [Текст]: монография / С. А. Сергеев. – М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2007. – 173 с.

104. Соколов, А. Ю. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях [Текст]: монография / А. Ю. Соколов. – М.: Норма, 2015. – 319 с.

105. Социалистическая законность и способы ее обеспечения [Текст] / под ред. В. М. Чхиквадзе. – М., 1968. – 216 с.

106. Тарасов, И. Т. Краткий очерк науки административного права [Текст] / И. Т. Тарасов. – Ярославль, 1888. – 386 с.

107. Теория государства и права [Текст] / С. С. Алексеев, С. И. Архипов, Г. В. Игнатенко, А. С. Шабуров. – М., 2002. – 496 с.

108. Теория государства и права [Текст]: учебник / под ред. В. К. Бабаева. – М.: Юрист, 2003. – 592 с.

109. Трифонов, А. А. О мерах полицейского принуждения по прусскому и нашему законодательствам [Текст] / А. А. Трифонов. – СПб.: Тип. В. С. Балашева, 1886. – 99 с.

110. Фролов, В. В. Законность, демократия и милиция [Текст] / В. В. Фролов. – М., 2009. – 125 с.

111. Черенков, Е. А. Обеспечение социалистической законности мер административного воздействия [Текст]: учебное пособие / Е. А. Черенков. – Горький, 1989. – 51 с.

112. Чхиквадзе, В. М. Социалистическая законность и способы ее обеспечения [Текст] / В. М. Чхиквадзе. – М.: Наука, 1968. – 216 с.

113. Ягофаров, Д. А. Категории и понятия общей теории государства и права [Текст] / Д. А. Ягофаров. – Екатеринбург, 1995. – 135 с.

IV. Научные статьи и иные публикации в периодической печати:

114. Бекетов, О. И., Белов, С. В. О разграничении отдельных форм противодействия сотруднику полиции [Текст] / О. И. Бекетов, С. В. Белов // Научный портал МВД России. – 2019. – № 1. – С. 81–87.

115. Витрук, Н. В. О юридических средствах обеспечения реализации и охраны прав советских граждан [Текст] / Н. В. Витрук // Правоведение. – 1964. – № 4. – С. 29–38.

116. Гавриленко, Д. А. Вопросы предупреждения правонарушений общественного порядка средствами административного принуждения [Текст] /

Д. А. Гавриленко // Общетеоретические проблемы административно-правового обеспечения общественного порядка: сборник научных трудов. – К.: КВШ МВД СССР, 1982. – С. 90–100.

117. Галустян, Н. В., Овсянников, В. С. Определение места и роли дежурных частей территориальных органов МВД России в соблюдении прав и свобод человека и гражданина [Текст] / Н. В. Галустян, В. С. Овсянников // Юристъ-Правоведъ. – 2015. – № 2 (69). – С. 22–25.

118. Гимазова, Э. Н. Понятие, значение и классификация гражданско-правовых средств [Текст] / Э. Н. Гимазова // Бизнес в законе. – 2007. – № 3. – С. 205–206.

119. Денисова, А. В. Гарантии законности административного процесса в целом, и в частности производства по делам об административном правонарушении [Текст] / А. В. Денисова // Вестник Московского университета МВД России. – 2013. – № 5. – С. 178–182.

120. Десятова, О. В., Резниченко, О. В., Квасов, В. В., Сабитов, Р. Р. Вопросы правовой оценки и предупреждения отдельных ситуаций нарушения законности в деятельности сотрудников строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции: методические рекомендации [Текст] / О. В. Десятова, О. В. Резниченко, В. В. Квасов, Р. Р. Сабитов. – Тюмень: Тюменский институт повышения квалификации сотрудников МВД России, 2015. – 32 с.

121. Душкин, А. С., Щелкушкина, Е. А. Психолого-правовой анализ причин, условий и факторов нарушений служебной дисциплины и законности сотрудниками полиции [Текст] / А. С. Душкин, Е. А. Щелкушкина // Прикладная юридическая психология. – 2015. – № 1. – С. 89–99.

122. Елфимова, Е. В., Коркин, А. В. Особенности обеспечения законности при применении сотрудниками полиции мер административного принуждения [Текст] / Е. В. Елфимова, А. В. Коркин // Вестник Казанского юридического института МВД России. – 2016. – № 4 (26). – С. 17–25.

123. Еремеева, Е. А., Фомина, М. М. Соотношение понятий «средство» и «способ». Филолого-правовое основание и их практическое применение [Текст] / Е. А. Еремеева, М. М. Фомина // Симбирский научный вестник. – 2015. – № 4. – С. 189–192.

124. Занина, Т. М., Никулин, Р. В. О правомерности применения сотрудниками полиции огнестрельного оружия для защиты объектов собственности от преступных посягательств [Текст] / Т. М. Занина, Р. В. Никулин // Вестник Воронежского института МВД России. – 2014. – № 1. – С. 187–193.

125. Зорькин, В. Доверие и право [Электронный ресурс] / В. Зорькин // Российская газета. – 2013. – 29 апр. – № 93. (6069). Режим доступа: <https://rg.ru/2013/04/28/zorkin.html> (дата обращения: 05.05.2019).

126. Ишмаева, Т. П., Шаймарданова, С. М. Контроль и надзор за деятельностью полиции России как способ обеспечения законности [Текст] / Т. П. Ишмаева, С. М. Шаймарданова // Правопорядок: история, теория, практика. – 2019. – № 1. – С. 66–72.

127. Каплунов, А. И. О критериях определения правомерности применения сотрудниками полиции огнестрельного оружия, повлекшего причинение вреда гражданам и организациям [Текст] / А. И. Каплунов // Административное право и процесс. – 2018. – № 7. – С. 77–82.

128. Каплунов, А. И. О праве сотрудников полиции на «применение огнестрельного оружия» как способе принудительного воздействия, предусмотренном ФЗ «О полиции» / А. И. Каплунов // Актуальные вопросы применения норм административного права («Кореневские чтения»): сборник научных трудов II Международной научно-практической конференции (15 ноября 2018 г.): научное электронное издание (4,51 МБ). – М.: Московский университет МВД России им. В. Я. Кикотя, 2018. – С. 262–269.

129. Каплунов, А. И. О правомерности применения сотрудниками полиции огнестрельного оружия для остановки транспортного средства [Текст] / А. И. Каплунов // Административное право и процесс. Научно-практический журнал. – 2015. – № 4. – С. 36–41.

130. Каплунов, А. И. Развитие теории административного процесса как условие совершенствования административно-процессуальной деятельности правоохранительных органов [Текст] / А. И. Каплунов // Административная деятельность правоохранительных органов РФ и зарубежных стран: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции / под общ. ред. Л. В. Павловой. – СПб., 2017. – С. 33–37.

131. Каплунов, А. И., Лебедева, О. О. Производство по применению отдельных принудительных мер административного предупреждения как структурный элемент административного процесса [Текст] / А. И. Каплунов, О. О. Лебедева // Административное право и процесс. – 2017. – № 3. – С. 203–210.

132. Каплунов, А. И., Лебедева, О. О. Процессуальные формы применения мер административного принуждения сотрудниками правоохранительных органов [Текст] / А. И. Каплунов, О. О. Лебедева // Уголовно-исполнительное право. – 2016. – № 3 (25). – С. 14–18.

133. Каплунов, А. И., Мамедов, Э. Х. О понятии законности и видах нарушения законности применения полицией мер административного принуждения [Текст] / А. И. Каплунов, Э. Х. Мамедов // Актуальные проблемы науки административного права: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции с международным участием «Лазаревские чтения – 2020» / отв. ред. А. М. Воронов, И. В. Глазунова. – М.: ОнтоПринт, 2020. – С. 76–80.

134. Комзюк, А. Т. Проблеми реформування законодавства, що регулює адміністративний примус [Текст] / А. Т. Комзюк // Збір. наук. праць Укр. акад. держ. управл. При Президентіві України. Вип. 2. Ч. 2: Проблеми наукового забезпечення адміністративної реформи в Україні. – К.: Видавництво УАДУ, 1999. – С. 316–321.

135. Кудрявцев, В. Н. Законность: содержание и современное состояние [Текст] / В. Н. Кудрявцев // Законность в Российской Федерации. – М., 1998. – С. 4–12.

136. Майоров, В. И., Коркин, А. В. Административное принуждение: понятие, место и формы выражения [Текст] / В. И. Майоров, А. В. Коркин // Административное право и процесс. – № 4 (11). – 2016. – С. 8–20.

137. Мамедов, Э. Х. Отсутствие легально закрепленного понятия «управление транспортным средством» как причина нарушения законности при применении сотрудниками полиции мер административного принуждения [Текст] / Э. Х. Мамедов // Административное право и процесс. – 2019. – № 3. С. 55–58.

138. Мартынов А. В. Обеспечение законности как важнейшее направление контрольной деятельности в Советском государстве [Текст] / А. В. Мартынов // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. – 2010. – № 1. – С. 259–264.

139. Мелехин, А. В. Некоторые предложения по оптимизации административной ответственности в Российской Федерации [Текст] / А. В. Мелехин // Законодательство об административных правонарушениях: современное состояние и пути совершенствования: материалы заседания «круглого стола», 3 марта 2014 г. – Тула, 2014. С. 48–58.

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

141. Мильков, А. В. К определению понятия «правовые средства» [Текст] / А. В. Мильков // Бизнес в законе. – 2009. – № 1. – С. 113–115.

142. Мицкевич, А. В. О гарантиях прав и свобод советских граждан в общенародном государстве [Текст] / А. В. Мицкевич // Советское государство и право. – 1963. – № 8. – С. 27.

143. Мишина, Ю. В. К вопросу об обеспечении законности при применении мер административного принуждения сотрудниками госавтоинспекции [Текст] / Ю. В. Мишина // Управление деятельностью по обеспечению безопасности дорожного движения (состояние, проблемы, пути совершенствования): сборник. – Орел: Орловский юридический институт МВД России им. В. В. Лукьянова, 2017. – С. 253–256.

144. Овчинников, Н. А. О содержании административно-правового механизма обеспечения законности в системе МВД России [Текст] / Н. А. Овчинников // Административное и муниципальное право. – 2011. – № 11. – С. 33–38.

145. Поникаров, В. А. Юридические гарантии законности в теории правоохранительной деятельности полиции [Текст] / В. А. Поникаров // Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2017. – № 2 (38). – С. 118–119.

146. Пономарев, К. Н. Ведомственный контроль как средство обеспечения законности в правоприменительной деятельности [Текст] / К. Н. Пономарев // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. – 2009. – № 4. – С. 62–64.

147. Пустовойт, И. И. Правовые вопросы реализации принципа обеспечения законности при применении мер административного принуждения [Текст] / И. И. Пустовойт // Общество: политика, экономика, право. – 2013. – № 4. – С. 127–130.

148. Равнюшкин, А. В., Мягков, А. В. Пресечение попытки завладения огнестрельным оружием сотрудника полиции, транспортным средством полиции как основание применения сотрудником полиции огнестрельного оружия [Текст] /

А. В. Равнюшкин, А. В. Мягков // Административное право и процесс. – 2018. – № 5. – С. 62–66.

149. Соловей, Ю. П. Закон РСФСР «О полиции» (инициативный авторский проект) [Текст] / Ю. П. Соловей // Информационное и правовое обеспечение деятельности органов внутренних дел: межвузовский сборник научных трудов. – Омск: Высшая школа милиции МВД РСФСР, 1991. – Ч. II. – 142 с.

150. Строгович, М. С. Теоретические вопросы советской законности [Текст] / М. С. Строгович // Советское государство и право. – 1956. – № 3. – С. 15–25.

151. Тарасова, Л. Н. Правомерность как правовой принцип, метод правового регулирования и правовой режим [Текст] / Л. Н. Тарасова // Вестник Московского финансово-юридического университета. – 2012. – № 4. – С. 42–53.

152. Темников, А. Ю., Сахарова, Т. А. О некоторых вопросах осуществления ведомственного контроля за деятельностью дежурных частей территориальных органов МВД России на районном уровне [Текст] / А. Ю. Темников, Т. А. Сахарова // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2018. – С. 68–73.

153. Трухачев, С. Б. Правовая природа и понятие судебного контроля в производстве по делам об административных правонарушениях [Текст] / С. Б. Трухачев // Проблемы правоохранительной деятельности. – 2015. – № 3. – С. 72–78.

154. Трухачев, С. Б., Махина, С. Н. Формы судебного контроля в производстве по делам об административных правонарушениях [Текст] / С. Б. Трухачев, С. Н. Махина // Проблемы правоохранительной деятельности. – 2016. – № 2. – С. 25–29.

155. Трухачев, С. Б. Судебный контроль за реализацией судебного акта по делу об административном правонарушении [Текст] / С. Б. Трухачев // Вестник Воронежского института МВД России. – 2016. – № 1. – С. 192–196.

156. Трухачев, С. Б. Основные признаки судебного контроля в производстве по делам об административных правонарушениях [Текст] / С. Б. Трухачев // Социальная значимость правовых знаний в жизни российского общества. Материалы международной научно-практической конференции профессорско-преподавательского состава, научных сотрудников и аспирантов, посвященной Дню юриста / под общ. ред. Н. И. Бухтоярова, В. Н. Плаксина, С. Н. Махиной, Т. М. Куценко. – Воронеж: Воронежский государственный аграрный университет им. Императора Петра I, 2016. – С. 154–159.

157. Хазов, Е. Н., Хазова, В. Е. Юридические гарантии свобод человека и гражданина и механизм их реализации [Текст] / Е. Н. Хазов, В. Е. Хазова // Вестник Московского университета МВД России. – 2017. – № 5. – С. 120–123.

158. Шулежко, В. И. Особенности реализации принципа обеспечения законности при применении мер административного принуждения [Текст] / В. И. Шулежко // Законность и правопорядок в современном обществе: сборник материалов XXXVI международной научно-практической конференции / под общ. ред. С. С. Чернова. – Новосибирск: ЦРНС, 2017. – С. 172–176.

159. Ярмошик, М. В. Проблемы нарушения принципа законности при применении мер обеспечения производства по делам об административных

правонарушениях [Текст] / М. В. Ярмошик // Законность и правопорядок в современном обществе. – 2016. – № 34. – С. 41–45.

V. Диссертации, авторефераты диссертаций:

159. Афанасьев, В. С. Обеспечение законности: вопросы теории и практики (по материалам органов внутренних дел) [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук в форме научного доклада, выполняющего функцию автореферата: 12.00.01 / Владимир Сергеевич Афанасьев. – М., 1993. – 40 с.

160. Баканов, К. С. Административно-правовой запрет на управление транспортным средством в состоянии опьянения [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Кирилл Сергеевич Баканов. – М., 2018. – 256 с.

161. Брайченко, С. Н. Оскарження в адміністративному судочинстві заходи адміністративного примусу, що застосовуються міліцією [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Сергей Николаевич Брайченко. – Харків: Харківський національний ун-т МВС України, 2013. – 211 с.

162. Булавин, С. П. Юридические гарантии законности в СССР и место органов внутренних дел в механизме их реализации [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Сергей Петрович Булавин. – М., 1991. – 174 с.

163. Васюхно, И. О. Меры административно-правового пресечения, применяемые органами внутренних дел Российской Федерации [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Игорь Олегович Васюхно. – М., 2018. – 186 с.

164. Волкова, М. В. Правовые средства обеспечения прав и свобод человека: теоретико-правовой анализ [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Марина Васильевна Волкова. – Краснодар, 2010. – 205 с.

165. Вороненков, Д. Н. Теоретические и нормативные основы судебного контроля в механизме разделения властей [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01; 12.00.11 / Денис Николаевич Вороненков. – СПб., 2009. – 360 с.

166. Высоцкий, С. А. Административно-правовые средства обеспечения законности контрольно-надзорной деятельности ГИБДД [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Сергей Алексеевич Высоцкий. – СПб., 2019. – 30 с.

167. Высоцкий, С. А. Административно-правовые средства обеспечения законности контрольно-надзорной деятельности ГИБДД [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Сергей Алексеевич Высоцкий. – СПб., 2019. – 220 с.

168. Гапонов, О. Н. Реализация мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Олег Николаевич Гапонов. – М., 2006. – 186 с.

169. Гирвиц, А. В. Полицейское усмотрение в деятельности органов внутренних дел Российской Федерации [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Анна Валентиновна Гирвиц. – Н. Новгород, 2017. – 204 с.

170. Горяинов, А. И. Правовые и организационные основы деятельности ГИБДД МВД России по применению мер административного принуждения [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Андрей Иванович Горяинов. – М.: Моск. ун-т МВД России, 2004. – 22 с.

171. Гришаев, А. Н. Обеспечение прав граждан при назначении органами внутренних дел административных наказаний [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Александр Николаевич Гришаев. – М., 2007. – 172 с.

172. Зубарев, С. М. Теория и практика контроля за деятельностью персонала пенитенциарной системы [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14 / Сергей Михайлович Зубарев. – М.: ВНИИ МВД России, 2006. – 392 с.

173. Каплунов, А. И. Административное принуждение, применяемое ОВД (системно-правовой анализ) [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14 / Андрей Иванович Каплунов. – М.: Московский университет МВД России, 2005. – 498 с.

174. Капустина, И. Ю. Административно-правовые средства обеспечения законности и дисциплины службы в органах внутренних дел [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Ирина Юрьевна Капустина. – СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2009. – 27 с.

175. Капустина, И. Ю. Административно-правовые средства обеспечения законности и дисциплины службы в органах внутренних дел [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Ирина Юрьевна Капустина. – СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2009. – 241 с.

176. Кареева-Попелковская, К. А. Административно-правовое регулирование применения мер пресечения сотрудниками полиции Российской Федерации [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Кристина Александровна Кареева-Попелковская. – М., 2012. – 238 с.

177. Князьков А. С. Применение и использование огнестрельного оружия сотрудниками милиции как мера административно-правового пресечения [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Алексей Степанович Князьков. – Томск, 1998. – 260 с.

178. Коркин, А. В. Институт административно-правового принуждения: меры, применяемые сотрудниками милиции [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Андрей Владимирович Коркин. – Челябинск, 2004. – 182 с.

179. Красноглазов, А. Ю. Обеспечение законности в применении административно-процессуальных мер на стадии возбуждения дела об административном правонарушении [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Андрей Юрьевич Красноглазов. – М., 1999. – 179 с.

180. Латушкин, М. А. Обеспечение законности применения мер государственно-правового принуждения (теоретико-правовой аспект) [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Михаил Аркадьевич Латушкин. – Волгоград, 2010. – 237 с.

181. Лебедева, О. О. Правовое регулирование применения принудительных мер административного предупреждения и пресечения [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Оксана Олеговна Лебедева. – Н. Новгород, 2017. – 32 с.

182. Лебедева, О. О. Правовое регулирование применения принудительных мер административного предупреждения и пресечения [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Оксана Олеговна Лебедева. – Н. Новгород, 2017. – 233 с.

183. Леженин, А. В. Административно-предупредительные меры правового принуждения [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Алексей Валерьевич Леженин. – Воронеж, 2004. – 278 с.

184. Линецкий, С. В. Служебный спор и порядок его разрешения [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Станислав Владимирович Линецкий. – М., 2010. – 23 с.

185. Ложевский, А. А. Задержание граждан по административному законодательству Российской Федерации [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Алексей Александрович Ложевский. – Омск, 2004. – 165 с.

186. Ломов, А. М. Административно-правовые аспекты противодействия коррупции в органах внутренних дел Российской Федерации [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Александр Михайлович Ломов. – Тюмень, 2009. – 238 с.

187. Мельник, Р. С. Забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу, не пов'язаних з відповідальністю [Текст]: дис... канд. юрид. наук: 12.00.17 / Роман Сергеевич Мельник. – Харків: Національний ун-т внутрішніх справ, 2002. – 211 с.

188. Овчинников, Н. А. Административно-правовое регулирование обеспечения законности в системе МВД России [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Николай Александрович Овчинников. – М.: ВНИИ МВД России, 2011. – 28 с.

189. Овчинников, Н. А. Административно-правовое регулирование обеспечения законности в системе МВД России [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Николай Александрович Овчинников. – М., 2011. – 176 с.

190. Пашкова, Н. В. Обеспечение законности в деятельности органов внутренних дел [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Наталия Владимировна Пашкова. – М., 2006. – 23 с.

191. Пашкова, Н. В. Обеспечение законности в деятельности органов внутренних дел [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Наталия Владимировна Пашкова. – М., 2006. – 169 с.

192. Пивоваров, Д. В. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, применяемые сотрудниками полиции [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Данила Владимирович Пивоваров. – Омск, 2017. – 191 с.

193. Помогалова, Ю. В. Административное задержание, доставление и привод в системе мер административного принуждения [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Юлия Викторовна Помогалова. – Саратов, 2004. – 212 с.

194. Поникаров, В. А. Гарантии законности в административной деятельности милиции [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Владимир Анатольевич Поникаров. – М., 1998. – 216 с.

195. Резникова, А. А. Административное приостановление как мера административного принуждения [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Анна Александровна Резникова. – Челябинск: Южно-Уральский гос. ун-т, 2009. – 195 с.

196. Решетник, Ю. Ф. Правовые и организационные основы применения административного задержания в деятельности органов внутренних дел (милиции)

[Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Юрий Филимонович Решетник. – Саратов: Саратовский юридический институт МВД России, 2007. – 24 с.

197. Рогов, А. П. Особенности государственного принуждения в правовом государстве [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Александр Павлович Рогов. – Саратов, 2013. – 34 с.

198. Романькова, С. А. Административное принуждение, применяемое полицией в области дорожного движения [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Светлана Александровна Романькова. – Омск, 2017. – 181 с.

199. Сидоров, Ю. В. Разрешение в органах внутренних дел жалоб граждан на меры административного принуждения, применяемые сотрудниками милиции [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Юрий Вадимович Сидоров. – Екатеринбург, 2002. – 185 с.

200. Сильников, А. М. Организационно-правовые основы применения сотрудниками полиции специальных средств принуждения [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Алексей Михайлович Сильников. – СПб., 2011. – 30 с.

201. Сильников, А. М. Организационно-правовые основы применения сотрудниками полиции специальных средств принуждения [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Алексей Михайлович Сильников. – СПб., 2011. – 205 с.

202. Соколов, А. Ю. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в системе мер административного принуждения [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14 / Александр Юрьевич Соколов. – Саратов, 2012. – 540 с.

203. Цыганкова, Е. А. Принуждение как метод осуществления государственной власти [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Евгения Алексеевна Цыганкова. – М., 2010. – 23 с.

204. Черняк, Б. А. Законность в организации и деятельности органов государственного управления [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Борис Анатольевич Черняк. – Воронеж, 2003. – 280 с.

VI. Словари и справочная литература, статистические сборники:

205. Большой бухгалтерский словарь [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://www.booksite.ru/localtxt/bol/sho/buh/gal/ter/ski/slo/var/42.htm> (дата обращения: 20.09.2018).

206. Большой толковый словарь русского языка [Текст] / глав. ред. С. А. Кузнецов. – СПб.: НОРИНТ, 2000. – 1534 с.

207. Васюкова, И. А. Словарь иностранных слов (С грамматическими формами, синонимами, примерами употребления) [Текст] / И. А. Васюкова. – М.: АСТ-ПРЕСС, 1999. – 640 с.

208. Ожегов, С. И., Шведова, Н. Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений [Текст] / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова / Российская академия наук. Институт русского языка им. В. В. Виноградова. – 4-е изд., доп. – М.: А ТЕМП, 2006. – 944 с.

209. Словарь иностранных слов / сост. бригадой государственного института «Советская энциклопедия»; с приложением таблиц и грамматики, сост. проф. Н. В. Юшмановым. – М.: ОГИЗ РСФСР, 1937. – 728 с.
210. Словарь иностранных слов [Текст]. – 18-ое изд. стер. – М.: Русский яз., 1989. – 620 с.
211. Словарь иностранных слов современного русского языка [Текст] / сост. Т. В. Егорова. – М.: Аделант, 2014. – 800 с.
212. Словарь русского языка: в 4-х т. / РАН, Ин-т лингвистич. исследований. – 4-е изд., стер. – М.: Рус. яз.; Полиграфресурсы, 1999. Т. 2: К-О. – 800 с.
213. Толковый словарь Ожегова [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://slovarozhegova.ru/word.php?wordid=11790> (дата обращения: 20.09.2019).
214. Толковый словарь русского языка с включением сведений о происхождении слов [Текст] / РАН. Институт русского языка им. В. В. Виноградова, отв. ред. Н. Ю. Шведова. – М.: Азбуковник, 2011. – 1175 с.
215. Толковый словарь русского языка: в 4 т. – М.: Гос. изд-во иностр. и нац. слов., 1938. Т. 2: Л-Ояловеть. – 1526 стб.
216. Толковый словарь Ушакова [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://ushakovdictionary.ru/word.php?wordid=69886> (дата обращения: 05.05.2019).
217. Яценко, Н. Е. Толковый словарь обществоведческих терминов. – СПб., 1999 [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.slovarnik.ru/htmlsot/g/garanti8.html> (дата обращения: 06.05.2020).

VII. Электронные Интернет-ресурсы:

218. [Электронный ресурс] // Федеральная служба государственной статистики (Росстата): официальный сайт. Режим доступа: https://showdata.gks.ru/report/278928/?filter_ (дата обращения: 05.05.2019).

ПРИЛОЖЕНИЯ

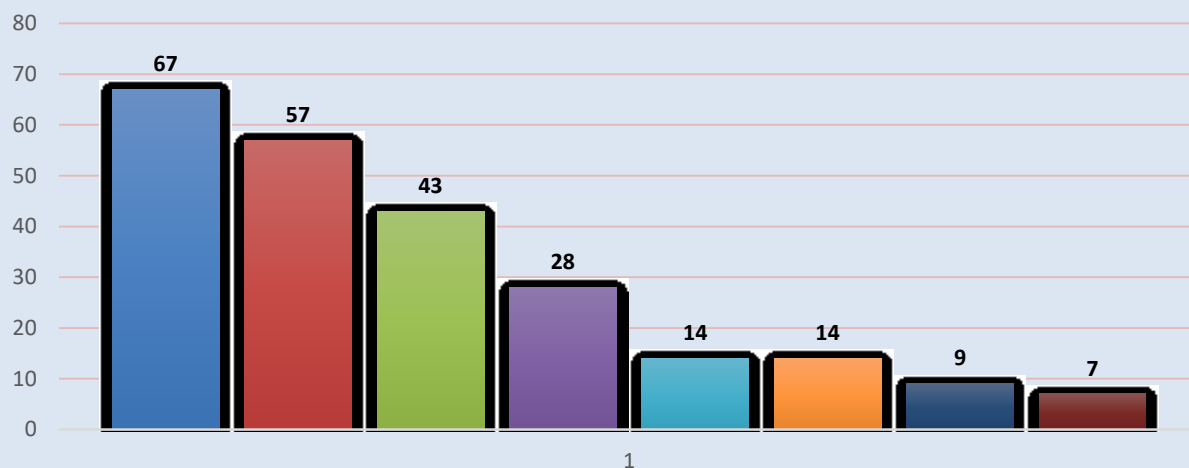
Приложение 1

Таблица 1

Виды нарушений законности применения полицией мер административного принуждения (кроме применения специальных мер административного пресечения)

№ п/п	Поводы и основания для отмены (прекращения, возврата) судом постановлений по делам об административных правонарушениях		Кол-во	Всего
1	Прекращение дела об адм. правонарушении в связи с истечением сроков давности привлечения к адм. Ответственности (п. 6 ч. 1 ст. 24.5, п. 3 ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ)		14	14
2	Прекращение дела об адм. правонарушении в связи с отсутствием состава адм. правонарушения (п. 2 ч. 1 ст. 24.5, п. 3 ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ)	Связанные с неправильной квалификацией правонарушения	31	67
		Несвязанные с квалификацией правонарушения	36	
3	Прекращение дела об адм. правонарушении в связи с отсутствием события адм. правонарушения (п.п. 1, 9 ч. 1 ст. 24.5, п. 3 ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ)	Связанные с наличием недопустимого доказательства	18	43
		Несвязанные с наличием недопустимого доказательства	25	
4	Возвращение дела об адм. правонарушении в связи с существенными нарушениями процессуальных требований (п. 4 ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ)	По причине неполноты материала	25	57
		По иным причинам	32	
5	Отмена постановлений и направление дела об адм. правонарушении на рассмотрение по подведомственности и подсудности (п. 5 ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ)	В связи с нарушением подведомственности	5	28
		В связи с нарушением подсудности	23	
6	Прекращение дела об адм. правонарушении в связи с малозначительностью (ст. 2.9, п. 9 ч. 1 ст. 24.5, п. 3 ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ)		9	9
7	Прекращение дела об адм. правонарушении в связи с неверным избранием вида наказания (п. 2 ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ)		14	14
8	Прекращение дела об адм. правонарушении по иным обстоятельствам (п. 6 ч. 1 ст. 24.5, п. 3 ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ)		7	7
9	Итого			239

**Поводы и основания для отмены (прекращения, возврата) судом постановлений
по делам об административных правонарушениях**

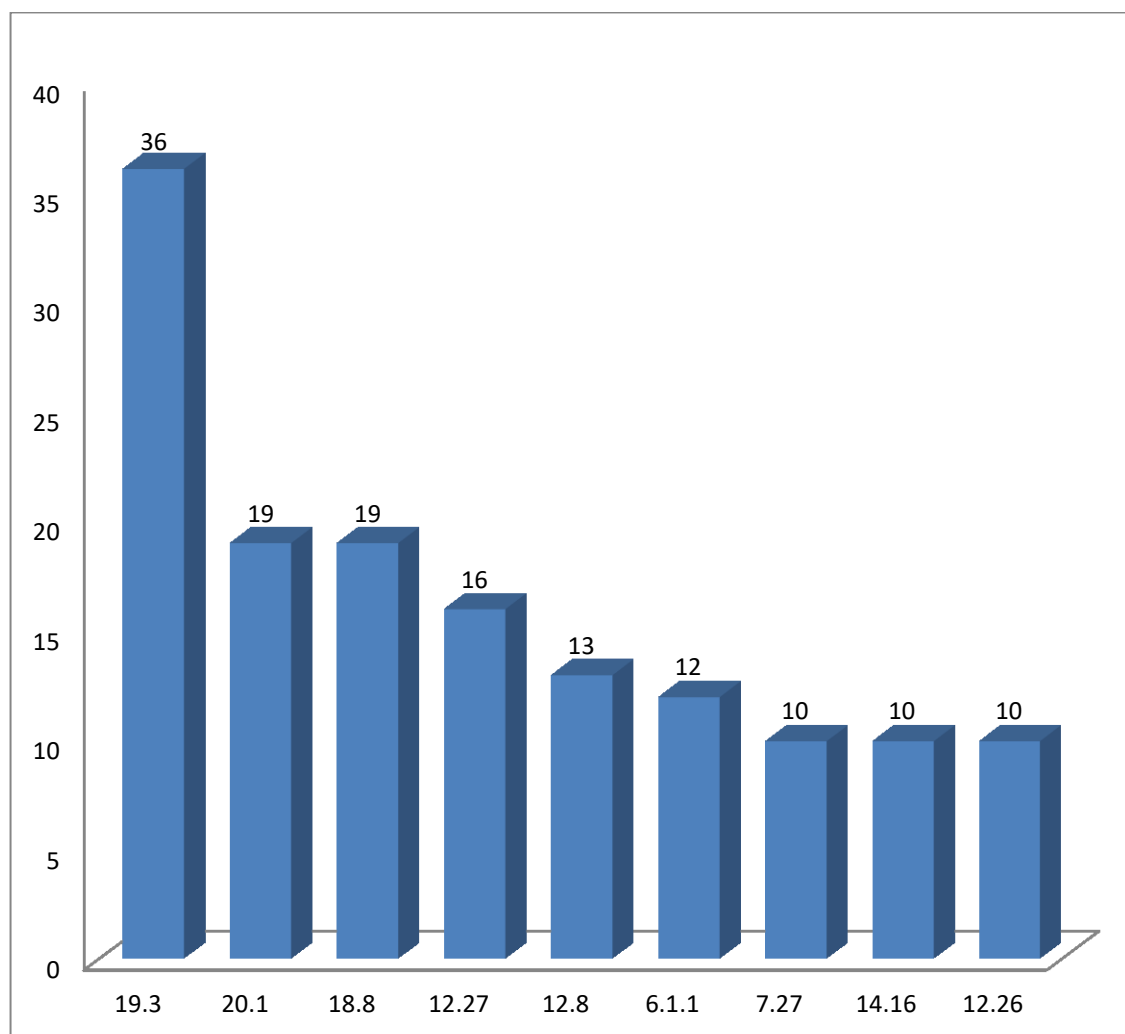


- п. 2 ч. 1 ст. 24.5, п. 3 ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ (отсутствие состава правонарушения) - 67
- п. 4 ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ (неполнота материала) - 57
- п.п. 1, 9 ч. 1 ст. 24.5, п. 3 ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ (отсутствие события правонарушения) - 43
- п. 5 ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ (отмена и направление по подведомственности и подсудности) - 28
- п. 2 ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ (неверное избрание вида наказания) - 14
- п. 6 ч. 1 ст. 24.5, п. 3 ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ (истечение срока давности) - 14
- ст. 2.9, п. 9 ч. 1 ст. 24.5, п. 3 ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ (в связи с малозначительностью) - 9
- п. 6 ч. 1 ст. 24.5, п. 3 ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ (по иным обстоятельствам) - 7

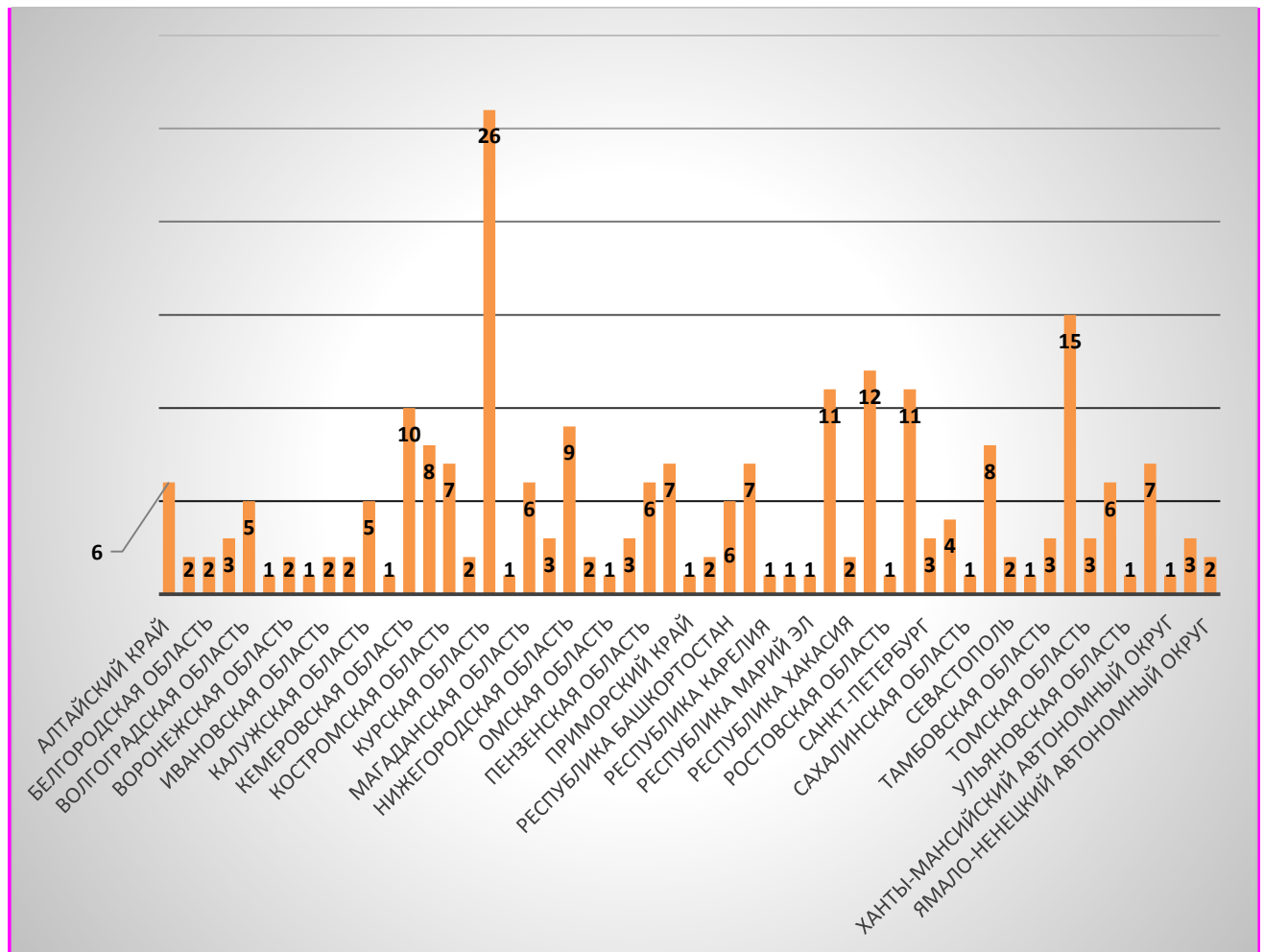
**Виды административных правонарушений, в производстве по делам о которых допущены
процессуальные нарушения законности**

№ п/п	Статья КоАП РФ	Количество нарушений законности
1	5.47	1
2	6.1.1	12
3	6.8	1
4	7.12	2
5	7.19	2
6	7.27	10
7	11.23	1
8	11.26	1
9	12.3	3
10	12.4	1
11	12.5	4
12	12.6	2
13	12.8	13
14	12.12	3
15	12.13	1
16	12.14	1
17	12.15	3
18	12.16	5
19	12.18	4
20	12.21.1	1
21	12.24	3
22	12.25	2
23	12.26	10
24	12.27	16
25	12.31	4
26	12.33	1
27	12.34	1
28	14.2	1
29	14.16	10
30	14.26	1
31	14.37	1
32	18.8	19
33	18.9	4
34	18.15	4
35	19.3	36
36	19.15.1	1
37	19.24	2
38	20.1	19
39	20.2	5
40	20.20	8
41	20.21	5
42	20.25	5
43	ПДД	3
44	Иные	7
45	ИТОГО	239

Виды административных правонарушений, в производстве по делам о которых допущены процессуальные нарушения законности



Количество правонарушений по регионам



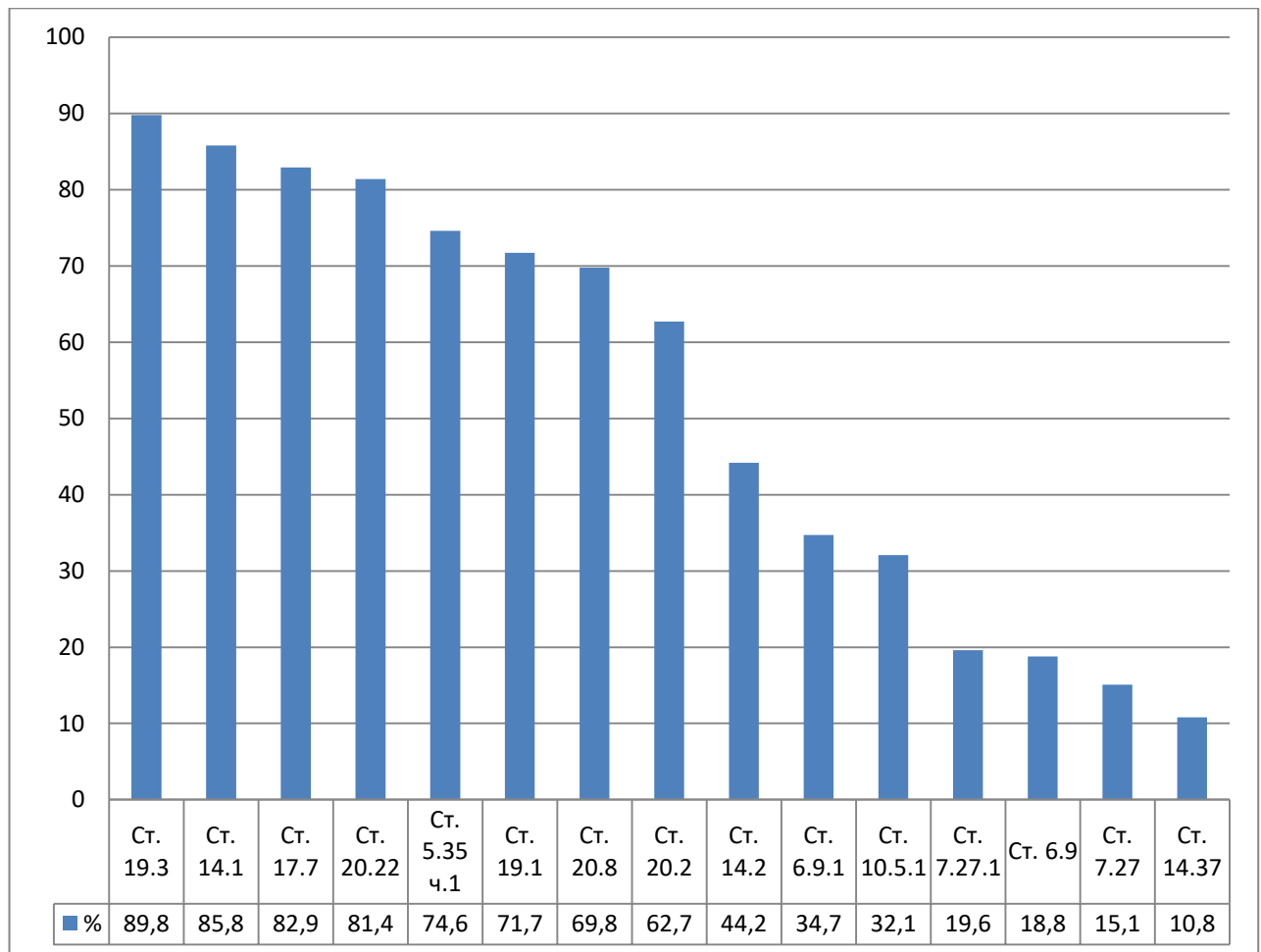
КОЛИЧЕСТВО ПРАВОНАРУШЕНИЙ ПО ОКРУГАМ



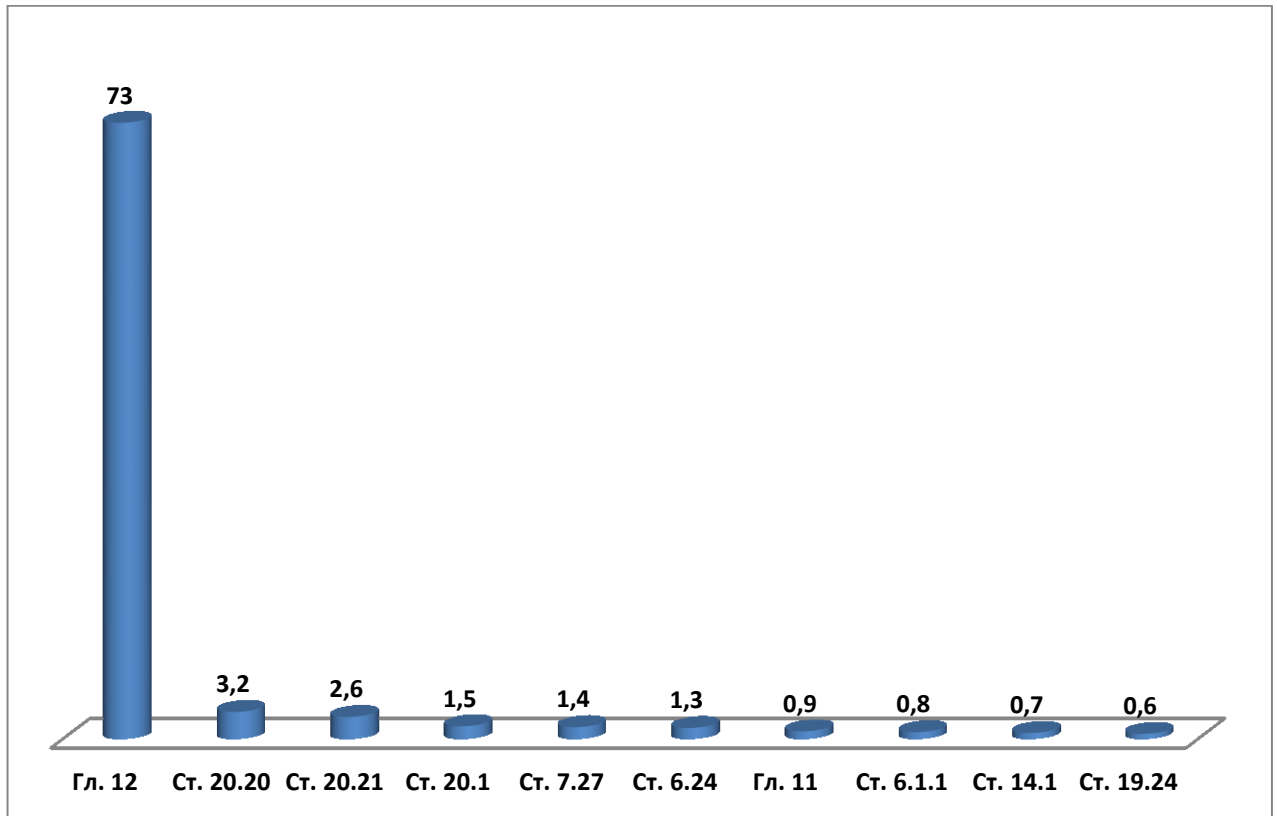
Соотношение количества решений, принятых должностными лицами территориальных органов МВД России по административным правонарушениям с количеством прекращенных дел и возвращенных протоколов для доработки

№ п/п	Адм. правонаруш-я по КоАП, протоколы по кот. составляются долж. лиц. ОВД (полиции)	Кол-во реш-й, прин. долж. лицами тер. орг. МВД России по выявлен. адм. правонаруш-м	Кол-во прекращ-х дел по п. 1, 2, 6 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ	В том числе		Кол-во возвр. протоколов для доработки	% от кол-ва реш-й, прин. долж. лицами терр. орг. МВД России по выявлен. адм. правонаруш-м
				<i>За отсут. сост. либо событ. правонаруш-я</i>	<i>За истеч. сроков давности</i>		
1.	Всего	146 351 374	461 685	303 708	157 977	29 638	0,33
2.	Ст. 5.35 ч.1	1360	1014	137	877	0	74,6
3.	Ст. 6.1.1	62924	4009	1067	2942	0	6,4
4.	Ст. 6.8	2469	221	24	197	0	8,9
5.	Ст. 6.9	8580	1613	180	1433	0	18,8
6.	Ст. 6.9.1	1143	397	64	333	0	34,7
7.	Ст. 6.24	287 959	4516	346	4170	1926	2,2
8.	Ст. 7.27	46480	7036	277	6759	1	15,1
9.	Ст. 7.27.1	565	111	8	103	0	19,6
10.	Гл. 8 (всего 14 составов)	7417	210	73	137	106	4,4
11.	Ст. 10.5	875	1	1	0	0	0,1
12.	Ст. 10.5.1	106	34	1	33	0	32,1
13.	Гл. 11 (всего 11 составов)	294 901	3604	2121	1483	801	1,5
14.	Гл. 12 (всего 14 составов)	141 027 049	346 428	283 532	62896	12572	0,3
15.	Ст. 14.1	3796	3245	242	3003	0	85,8
16.	Ст. 14.2	1263	558	76	482	0	44,2
17.	Ст. 14.10	1026	84	8	76	0	8,2
18.	Ст. 14.16	12448	694	185	509	257	7,6
19.	Ст. 14.26	6880	152	9	143	21	2,5
20.	Ст. 14.37	914	99	34	65	0	10,8
21.	Ст. 17.7	411	341	54	287	0	82,9
22.	Ст. 18.8	279 201	811	339	472	205	0,4
23.	Ст. 18.9	155 825	98	80	18	72	0,1
24.	Ст. 18.10	40733	57	29	28	34	0,2
25.	Ст. 18.15	75854	244	177	67	110	0,5
26.	Ст. 18.17	14367	5	2	3	4	0,06
27.	Ст. 18.20	20328	4	3	1	0	0,02
28.	Ст. 19.1	364	261	23	238	0	71,7
29.	Ст. 19.3	1414	1270	121	1143	0	89,8
30.	Ст. 19.16	617 324	548	249	299	83	0,1
31.	Ст. 19.24	95556	2698	282	2416	264	3,1
32.	Ст. 20.1	529 691	6232	399	5833	1231	1,4
33.	Ст. 20.2	67	42	24	18	0	62,7
34.	Ст. 20.8	1045	729	64	665	0	69,8
35.	Ст. 20.20	1 198 045	12067	783	11284	3824	1,3
36.	Ст. 20.21	708 598	11213	744	10439	1806	1,8
37.	Ст. 20.22	156	127	12	115	0	81,4

**Анализ составов административных правонарушений,
в производстве по делу о которых допущено нарушение законности**



Соотношение количества прекращенных дел по обстоятельствам, перечисленным в п.п. 1, 2, 6 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ и возвращенных протоколов исполнителям для доработки с количеством решений, принятых должностными лицами территориальных органов МВД России относительно всех выявленных административных правонарушений



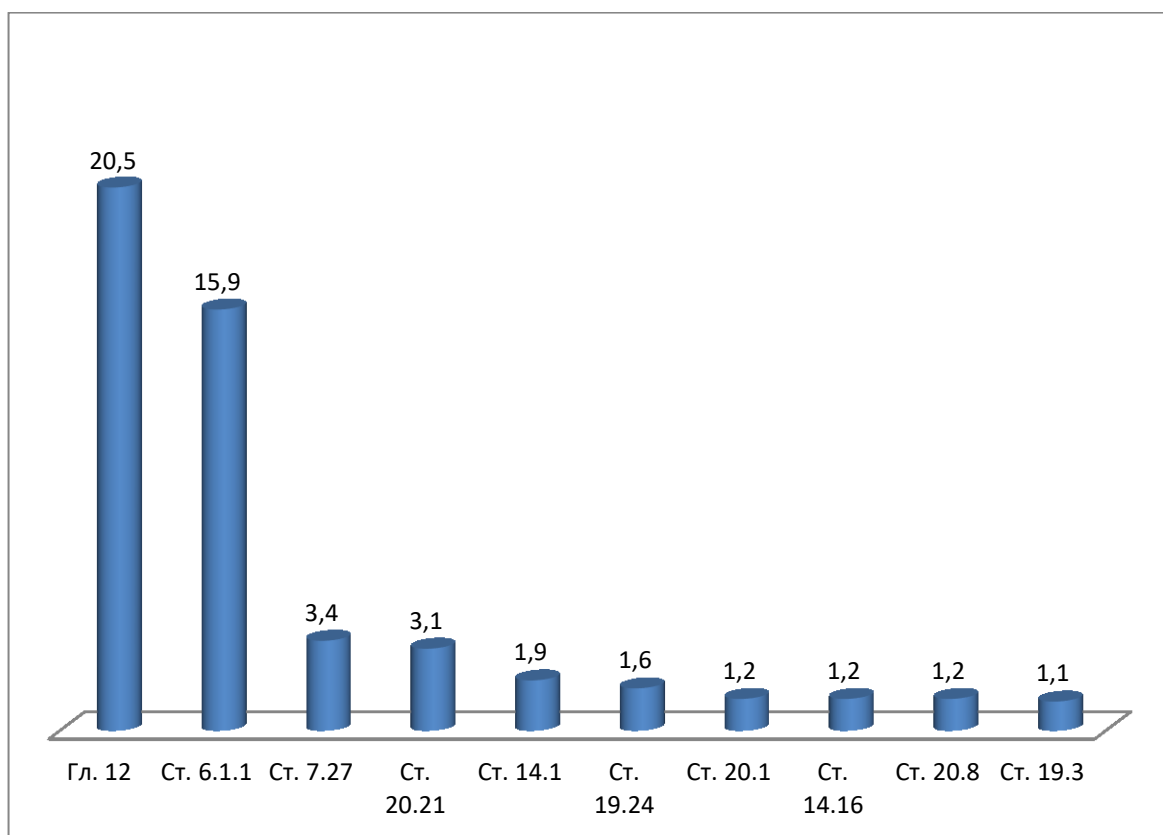
Зависимость количества решений, принятых судом относительно конкретных выявленных административных правонарушений с количеством прекращенных дел по этим же составам, по обстоятельствам, перечисленным в ст. 24.5 КоАП РФ

№ п/п	Статья КоАП РФ	Кол-во принят. реш-й вынесенных судебными органами в соотв-ии со ст. 23.1 КоАП	Вынесено решений по делам об адм. правонарушениях судебными органами о прекращении производства по делу		%
			Всего	В том числе за отсутствием состава или события правонарушения	
1.	По всем правонарушениям	3 587 717	89601	32342	2,5
2.	Ст. 5.35	0	0	0	0
3.	Ст. 6.1.1	124 153	14218	4382	11,5
4.	Ст. 6.8	12645	69	23	0,5
5.	Ст. 6.9	77186	718	248	0,9
6.	Ст. 6.9.1	22056	309	146	1,4
7.	Ст. 6.24	0	0	0	0
8.	Ст. 7.27	123 844	3033	589	2,4
9.	Ст. 7.27.1	1119	94	28	8,4
10.	Гл. 8	4878	386	200	7,9
11.	Ст. 10.5	0	0	0	0
12.	Ст. 10.5.1	734	15	4	2
13.	Гл. 11	2194	133	49	6,1
14.	Гл. 12	1 001 133	18396	9229	1,8
15.	Ст. 14.1	90386	1690	743	1,9
16.	Ст. 14.2	17180	558	281	5,8
17.	Ст. 14.10	4906	719	76	14,6
18.	Ст. 14.16	22469	1060	718	4,7
19.	Ст. 14.26	5484	189	82	3,4
20.	Ст. 14.37	2458	286	89	11,6
21.	Ст. 17.7	7030	545	391	7,7
22.	Ст. 18.8	132 756	966	716	0,7
23.	Ст. 18.9	0	0	0	0
24.	Ст. 18.10	26025	282	219	1,1
25.	Ст. 18.15	12236	484	213	3,9
26.	Ст. 18.17	304	15	10	4,9
27.	Ст. 18.20	0	0	0	0
28.	Ст. 19.1	4975	237	115	4,7
29.	Ст. 19.3	70554	997	611	1,4
30.	Ст. 19.16	0	0	0	0
31.	Ст. 19.24	168 870	1439	545	0,8
32.	Ст. 20.1	183 153	1111	672	0,6
33.	Ст. 20.2	3811	131	109	3,4
34.	Ст. 20.8	15559	1031	194	6,6
35.	Ст. 20.20	722	93	29	12,9
36.	Ст. 20.21	353 321	2739	880	0,8
37.	Ст. 20.22	0	0	0	0

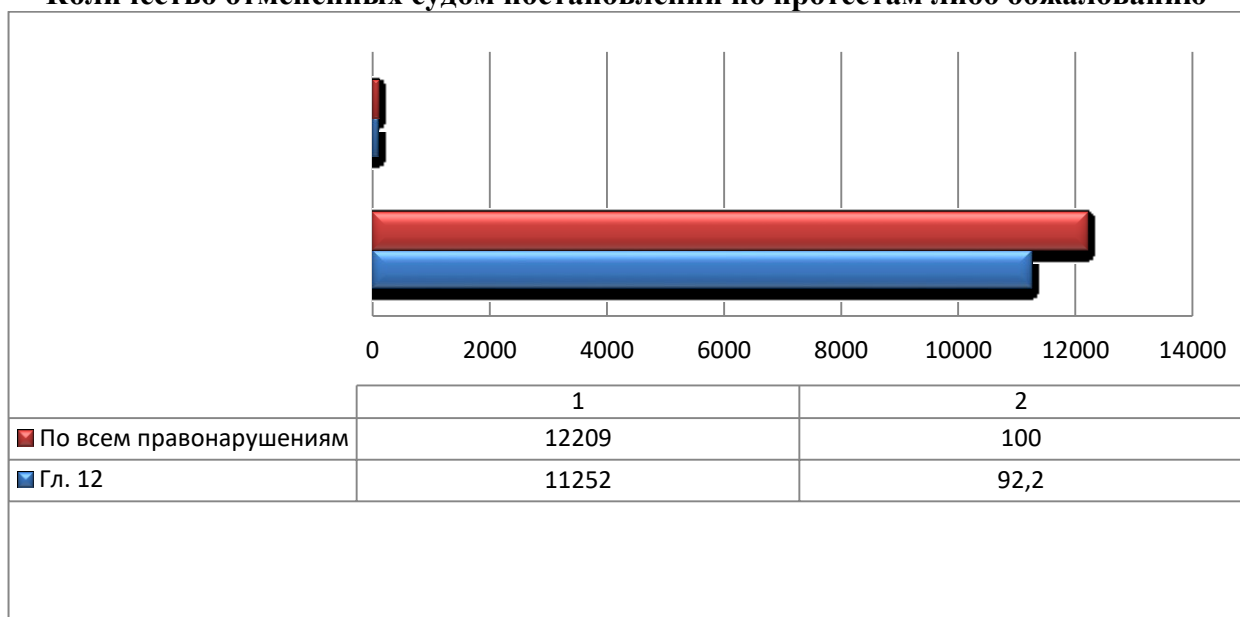
**Сопоставление всего количества прекращенных дел на основании ст. 24.5 КоАП РФ
с количеством решений, принятых судебными органами относительно конкретного состава(ов)
правонарушений**

№ п/п	Статья КоАП РФ	Вынесено решений по делам об адм. правонарушениях судебными органами о прекращении производства по делу	%
1.	По всем правонарушениям	89601	100
2.	Ст. 5.35	0	
3.	Ст. 6.1.1	14218	15,9
4.	Ст. 6.8	69	0,08
5.	Ст. 6.9	718	0,8
6.	Ст. 6.9.1	309	0,3
7.	Ст. 6.24	0	
8.	Ст. 7.27	3033	3,4
9.	Ст. 7.27.1	94	0,1
10.	Гл. 8	386	0,4
11.	Ст. 10.5	0	
12.	Ст. 10.5.1	15	0,02
13.	Гл. 11	133	0,1
14.	Гл. 12	18396	20,5
15.	Ст. 14.1	1690	1,9
16.	Ст. 14.2	558	0,6
17.	Ст. 14.10	719	0,8
18.	Ст. 14.16	1060	1,2
19.	Ст. 14.26	189	0,2
20.	Ст. 14.37	286	0,3
21.	Ст. 17.7	545	0,6
22.	Ст. 18.8	966	1,1
23.	Ст. 18.9	0	
24.	Ст. 18.10	282	0,3
25.	Ст. 18.15	484	0,5
26.	Ст. 18.17	15	0,02
27.	Ст. 18.20	0	
28.	Ст. 19.1	237	0,3
29.	Ст. 19.3	997	1,1
30.	Ст. 19.16	0	
31.	Ст. 19.24	1439	1,6
32.	Ст. 20.1	1111	1,2
33.	Ст. 20.2	131	0,1
34.	Ст. 20.8	1031	1,2
35.	Ст. 20.20	93	0,1
36.	Ст. 20.21	2739	3,1
37.	Ст. 20.22	0	
38.	Иные	37658	42

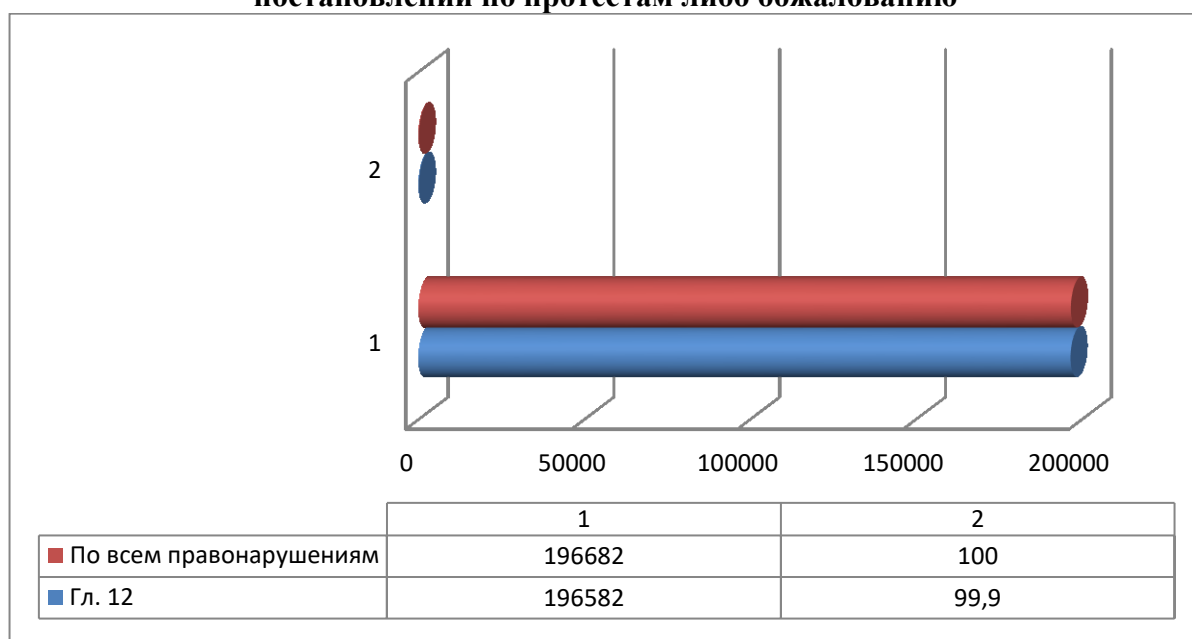
**Сопоставление количества прекращенных дел на основании ст. 24.5 КоАП РФ
с количеством решений, принятых судебными органами относительно
всех выявленных административных правонарушений**



Количество отмененных судом постановлений по протестам либо обжалованию



Количество отмененных должностными лицами ОВД постановлений по протестам либо обжалованию



Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях за 2017 г., 2018 г., 2019 г. (Форма № 1-АП)
(Выборка в рамках предмета диссертационного исследования)

№ п/п		Всего рассмотрено дел (по числу лиц)	Всего дел по жалобам и протестам	На ОВД (полицию) (ст. 23.3 КоАП РФ)	Результаты рассмотрения жалоб и протестов на не вступившие в законную силу постановления и определения:							ВСЕГО
					о назначении административного наказания					о прекращении производства		
					отм-но с прекр-ем пр-ва	отм-но с возв-м на нов. рас-е	отм-но с напр-ем по подвед-ти, подсудности	всего отменено	изменено	отм-но с возв-м на нов рас-е	отм-но с напр-ем по подвед-ти	
1.	2019	7018402	394252	61743	24684	2733	87	27504	3716	754	11	31985
2.	2018	7033721	381556	69396	26553	3340	131	30024	4159	825	43	35051
3.	2017	6512128	399601	64060	22533	3575	108	26216	4269	710	15	31210

