

ЗНАЧЕНИЕ ПОНЯТИЯ «СПОСОБ ПРИНУДИТЕЛЬНОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ» ДЛЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ МЕР АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ

Аннотация. Меры административного принуждения как базовые структурные единицы административного принуждения рассматриваются в статье через призму понятия «способ принудительного воздействия», которое является ключевым, сущностным для характеристики содержания меры административного принуждения, и элементов, определяющих законность ее применения. Избранный методологический подход позволил автору на более глубоком теоретическом уровне оценить качество правового регулирования отдельных мер административного принуждения, применяемых полицией, и выявить недостатки, связанные закреплением в законодательстве самого способа их принудительного воздействия (физической силы, огнестрельного оружия, отстранения от управления транспортным средством), выявить проблемные моменты в реализации данных способов принудительного воздействия, обусловленные регламентацией оснований, порядка и условий применения этих административно принудительных мер. Предлагается вариант понятия «сопротивление» для устранения пробела в действующем законодательстве.

Ключевые слова: мера административного принуждения, законность применения административно принудительных мер, способ принудительного воздействия, основания, порядок, условия его реализации, сопротивление, применение огнестрельного оружия.



Андрей Иванович КАПЛУНОВ,
профессор кафедры
административного права
Санкт-Петербургского
университета МВД России,
доктор юридических наук,
профессор,
заслуженный работник
высшей школы РФ
and-kaplunov@yandex.ru
198206, Россия, г. Санкт-
Петербург, ул. Летчика
Пилутова, д. 1

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.82.6.071-079

A. I. KAPLUNOV,

Professor, Department of Administrative Law
of the Saint-Petersburg University of Ministry of Internal Affairs of Russia,
Honored Worker of Higher School of the Russian Federation, Dr. Sci. (Law), Professor
and-kaplunov@yandex.ru
1, ul. Pilyutov Pilot, St. Petersburg, Russia, 198206

THE ROLE OF THE COERCIVE INFLUENCE METHOD IN IMPROVING THE LEGAL REGULATION OF ADMINISTRATIVE COERCION MEASURES

Abstract. The legal regulation of administrative coercion measures as the basic structural units of administrative coercion is considered in the article through the prism of the concept of "method of coercive influence", which is

© А. И. Каплунов, 2021

the key, essential for the characterization of the content of the administrative coercion measure, and the elements that determine the legality of its application. The chosen methodological approach allowed the author to assess at a deeper theoretical level the quality of the legal regulation of certain administrative enforcement measures used by the police, and to identify the shortcomings associated with the consolidation in the legislation of the method of coercive influence of such coercive measures as the use of physical force and firearms, suspension from driving a vehicle, to identify problematic issues in the use of firearms by police officers, due to the regulation of the grounds, the procedure and conditions for the implementation of this method of coercive influence. A variant of the concept of "resistance" is proposed to eliminate the gap in the current legislation.

Keywords: *the measure of administrative coercion, the method of coercive influence, the legality of the application of the coercive measure, the grounds, procedure, conditions for implementing the method of coercive influence, resistance, the use of firearms.*

Под мерами административного принуждения как базовыми структурными единицами административного принуждения в учебной литературе понимают «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»¹.

В научной литературе для характеристики содержания мер административного принуждения используется различная терминология, его раскрывают через такие термины, как «способы, приемы и средства воздействия»², «конкретные виды воздействия»³, «способы целенаправленного воздействия»⁴, «способы принудительного воздействия»⁵.

¹ Административное право : учебник / под общ. ред. А. И. Каплунова. М. : ДГСК МВД России, 2011. С. 181.

² Каплунов А. И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 19—20.

³ Майоров В. И., Коркин А. В. Административное принуждение: понятие, место и формы выражения // Административное право и процесс. 2016. № 4 (11). С. 18.

⁴ 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.

⁵ См.: Лебедева О. О. Правовое регулирование применения принудительных мер административного предупреждения и пресечения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2017. С. 19 ; Мамедов Э. Х. Обеспечение законности применения полицией мер административного принуждения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2020. С. 11.

Думается, что последний из перечисленных вариантов терминов — «способы принудительного воздействия» — более точно характеризует содержание административно принудительных мер.

В свою очередь, 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»⁶.

Понятие «способ принудительного воздействия» является сердцевиной меры административного принуждения, сущностным для характеристики ее содержания, имеет ключевое значение для более точного определения таких понятий, как «применение административно-принудительной меры», «основания», «порядок», «условия», «законность» и «правомерность» ее применения. Такой методологический подход позволяет оценить качество правовой регламентации административно принудительных мер через способ их принудительного воздействия и критериев правомерности его реализации.

Способ воздействия является принудительным, поскольку представляет собой конкретное правоограничение, лишение, дополнительное обременение или силовое правоохранительное действие, которое реализуется независимо от воли и желания лица, на которого оказывается такое воздействие.

К сожалению, в законодательстве, регламентирующем полномочия полиции по применению мер административного принуждения, до сих пор нет четкой характеристики отдельных способов принудительного воздействия силового характера. Речь идет о таких мерах воздействия, как применение физической силы, применение огнестрельного оружия.

К примеру, несмотря на имеющиеся различия между способами воздействия огнестрельным оружием в случаях, перечисленных в ст. 23 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», а именно в ее ч. 1 (прицельный выстрел в человека) и ч. 3 (выстрел по иным объектам), они подпадают под один термин — «применение», тогда как ранее в Законе РФ от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 для их терминологического разграничения при возникновении оснований, предусмотренных второй группой случаев, к действиям (выстрел по иным объектам) применялся термин «использование».

Глубоко убежден, что в п. 3 ст. 23 Закона «О полиции» необходимо вернуть термин «использование» огнестрельного оружия, а саму ст. 23 дополнить нормами-дефинициями «применение» и «использование» огнестрельного оружия, в которых раскрыть содержание этих силовых способов принудительного воздействия и конкретизировать правовую основу их реализации⁷.

⁶ Мамедов Э. Х. Обеспечение законности применения полицией мер административного принуждения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. С. 11.

⁷ Каплунов А. И. О праве сотрудников полиции на «применение огнестрельного оружия» как способе принудительного воздействия, предусмотренном Федеральным законом «О полиции» // Актуальные вопросы применения норм административного права («Кореневские чтения») : сборник научных трудов II Международной научно-практической конференции, Москва, 15 ноября 2018 г. М. : Московский университет МВД России имени В. Я. Кикотя, 2018. С. 262—269.



Аналогичная ситуация складывается по такой мере обеспечения производства по делу об административном правонарушении, как отстранение от управления транспортным средством (ст. 27.12 КоАП РФ⁸), в названии которой указано ее целевое назначение, дающее ответ на вопрос: «Что надо сделать?». Но в этой статье и подзаконных нормативных актах мы не найдем ответа на то, какими способами принудительного воздействия можно добиться цели. Это обстоятельство позволило К. С. Баканову сделать вывод, что эта мера «фактически представляет собой словесную правовую абстракцию»⁹, и предложить исключить эту меру из КоАП РФ.

Такая позиция, на мой взгляд, является спорной, хотя имеет и рациональное зерно, поскольку речь идет о водителе, управляющим транспортным средством в состоянии опьянения. Однако применение этой меры влечет ограничение права лица на пользование транспортным средством, поэтому целесообразнее будет устранить имеющийся пробел, перечислив в примечании к ст. 27.12 КоАП РФ возможные способы принудительного воздействия, которые могут выражаться в следующих действиях: потребовать, чтобы водитель вышел из транспортного средства; при невыполнении данного требования извлечь водителя из транспортного средства с применением физической силы.

Приведенные примеры свидетельствуют о необходимости обязательного и четкого закрепления в законе способа принудительного воздействия, чтобы исключить недопонимание правоприменителем того, как он должен действовать при его реализации, и минимизировать возможности возникновения при этом конфликтных ситуаций между сотрудниками полиции и нарушителями.

Реализация принудительного воздействия непосредственно связана с понятием «законность применения меры административного принуждения», под которой Э. Х. Мамедов предлагает понимать «соответствие фактических действий» уполномоченных должностных лиц «положениям административного или административно-процессуального законодательства, устанавливающего основания, цели, порядок и условия реализации способа принудительного воздействия, характеризующего содержание конкретной меры принуждения, а также устанавливающего процедурно-процессуальные сроки и требования к документированию»¹⁰. В приведенной дефиниции перечислены элементы, которые должны обязательно быть представлены в законе при регламентации меры принуждения, которые определяют законность ее применения.

Особое значение имеет четкость закрепления в законе оснований реализации способа принудительного воздействия. К примеру, основания для производства выстрела из огнестрельного оружия закреплены в ст. 23 Закона «О полиции» в виде случаев его применения. В научной литературе обращается внимание на сложность принятия решения о производстве выстрела в человека в следующих случаях:

⁸ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

⁹ Баканов К. С. Административно-правовой запрет на управление транспортным средством в состоянии опьянения : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2018. С. 14.

¹⁰ Мамедов Э. Х. О понятии законности применения полицией мер административного принуждения // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2019. № 4 (24). С. 22.

- «для пресечения попытки завладения огнестрельным оружием, транспортным средством полиции, специальной и боевой техникой, состоящими на вооружении (обеспечении) полиции»¹¹ (ч. 1 п. 2);
- «для отражения группового... нападения на здания, помещения, сооружения и иные объекты государственных и муниципальных органов, общественных объединений, организаций и граждан»¹² (ч. 1, п. 6).

В данных случаях предметом посягательства являются материальные объекты, а способ принудительного воздействия предполагает причинения вреда здоровью нарушителя. В такой ситуации возникают сложности в определении момента, когда возникает право на производство выстрела на поражение нападающих лиц.

Как показывает практика, такого рода основания могут возникнуть и в ходе протестных «несанкционированных уличных акций», с помощью которых запускается сценарий так называемых «оранжевых революций», конечной целью которых является государственный переворот и захват государственной власти. Однако опыт пресечения массовых протестов в Республике Беларусь после официального оглашения результатов голосования на выборах Президента, состоявшихся 3 сентября 2020 г., показал, что в подобных ситуациях наиболее эффективным является применение специальных средств или служебного огнестрельного оружия ограниченного поражения.

Далее рассмотрим случай, предусмотренный п. 1 ч. 3 ст. 23 Закона «О полиции», когда выстрел из оружия производится «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»,

Обратим внимание, что данный случай устанавливает сразу три элемента законности реализации способа принудительного воздействия:

- 1) цель (остановка транспортного средства);
- 2) условие в виде ограничения права на использование поражающих свойств огнестрельного оружия (путем повреждения исключительно транспортного средства);
- 3) и только потом — само основание (если управляющее им лицо...).

Основанием для производства выстрела из огнестрельного оружия в конечном счете является угроза «жизни и здоровью граждан». Оружие применяется для предотвращения вреда, который может наступить в результате такой «угрозы». Однако в этот момент действия нарушителя, создающие «угрозу», подпадают только под признаки соответствующего административного правонарушения, предусмотренного гл. 12 КоАП РФ. И если в результате выстрела будет причинен

¹¹ 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.

¹² 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.



уголовно наказуемый вред водителю или пассажирам останавливаемого транспортного средства, то сотрудник полиции может быть привлечен к уголовной ответственности за превышение полномочий, поскольку повреждать допускается только транспортное средство, кроме того, обстоятельства, исключающие преступность деяния сотрудника, отсутствуют, так как поводом для преследования транспортного средства и его остановки в ходе преследования являются всего лишь административные правонарушения.

Даже краткий анализ этого случая, показывает проблемность как закрепленного в нем основания, так и встроенного в него ограничения, которое изложено в достаточно неопределенной форме и двусмысленно¹³. Все это свидетельствует о необходимости доработки соответствующего нормативного предписания как по содержанию, так и по форме.

В целом же во всех перечисленных выше случаях применения огнестрельного оружия возникает вопрос о соответствии и соразмерности предусмотренного законом способа принудительного воздействия и вреда, который может быть причинен при его реализации, характеру той опасности, которая возникает в рамках конкретного предусмотренного законом случая.

Встречаются случаи, когда в законе нет четкой формулировки основания применения меры принуждения. Речь идет о понятии «сопротивление», которое используется в гл. 5 Закона «О полиции» для характеристики вида противодействия, которое самостоятельным основанием для привлечения нарушителя к административной или уголовной ответственности не является. Разъяснения в Законе «О полиции» по данному виду противоправного поведения также отсутствуют. Несмотря на очевидный пробел в законодательстве, он до настоящего времени так и не устранен.

Сопротивление, по мнению О. И. Бекетова и С. В. Белова, — «это форма активного противодействия, которая... сопряжена с применением насилия или угрозы 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)»¹⁴.

С такой трактовкой сопротивления согласиться трудно, поскольку она сводит данную форму противодействия к уголовно наказуемым видам насилия и посягательства на жизнь сотрудника полиции.

Более предпочтительным является мнение, согласно которому «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 несиловые способы не обеспечивают выполнения возложенных на полицию

¹³ 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.

¹⁴ Бекетов О. И., Белов С. В. О разграничении отдельных форм противодействия сотруднику полиции // Научный портал МВД России. 2019. № 1. С. 85.

обязанностей», обусловлена именно этим обстоятельством, оказанием лицом силового противодействия сотруднику полиции»¹⁵.

Трактовка существующих форм силового противодействия только через призму уголовно или административно наказуемых форм противодействия, которые являются основанием для привлечения к соответствующему виду юридической ответственности, не должна быть определяющей при решении вопроса о применении физической силы и специальных средств на месте и во время совершения противоправных действий. Это создает серьезные трудности на практике в преодолении такого противодействия.

С учетом предложенных в научной литературе вариантов понятия «сопротивление»¹⁶, оно может быть изложено в следующей формулировке:

«Сопротивлением, указанным в части 3 статьи 19, пункте 3 и 6 части 1 статьи 21 настоящего Федерального закона, признаются активные действия лица, совершившего объективно противоправное уголовно или административно наказуемое деяние, если такие его действия выразились в попытках вырваться от захвата или убежать при задержании и доставлении, в ином силовом противодействии, направленном в отношении сотрудника полиции, в том числе нанесении ударов, побоев, причинении материального ущерба имуществу».

Следующим по степени важности является порядок применения административно-принудительной меры, он определяет *последовательность* действий по реализации «закрепленного в диспозиции или санкции правовой нормы, устанавливающей принудительную меру, способа воздействия для достижения необходимого юридического результата»¹⁷ и может быть как *процедурным*, так и *процессуальным*. Из числа административно принудительных мер «в процедурном порядке применяются все меры административного пресечения и меры процессуального обеспечения, а также отдельные принудительные меры административного предупреждения»¹⁸.

Обратимся к тексту ст. 19 Закона «О полиции», устанавливающей порядок применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия, в ч. 3 которой сказано, что при их применении сотрудник 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».

¹⁵ Мамедов Э. Х. Обеспечение законности применения полицией мер административного принуждения : дис. ... канд. юрид. наук. С. 104.

¹⁶ Сильников А. М. Организационно-правовые основы применения сотрудниками полиции специальных средств принуждения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2011. С. 10 ; Мамедов Э. Х. Обеспечение законности применения полицией мер административного принуждения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. С. 14—15.

¹⁷ Административно-процессуальное право : учебник / под ред. А. И. Каплунова. 2-е издание, перераб. и доп. СПб. : Изд-во СПб ун-та МВД России ; Р-КОПИ, 2017. С. 188.

¹⁸ 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. 73.



Анализ показывает, что данная норма устанавливает, не порядок (т.е. последовательность) действий по реализации указанных способов принудительного воздействия, а условия соразмерности этих действий опасности возникшей правовой аномалии. В ней определяются пределы ситуационного усмотрения сотрудника полиции, который вправе действовать исходя из складывающейся обстановки. Необходимость учета сотрудником указанных условий свидетельствует о том, что его действия должны быть не только законными, но и соразмерными характеру и опасности самой правовой аномалии, т.е. «правомерными».

Процитированная норма ч. 3 ст. 19 Закона «О полиции», как правило, рассматривается в ограничительном контексте, учитывая, что она заканчивается словами о том, что «при этом сотрудник полиции обязан стремиться к минимизации любого ущерба». Но если ее проецировать на ситуации по пресечению несанкционированных уличных акций, то в ней можно обнаружить и расширительный потенциал для применения мер административного пресечения, обусловленный возрастанием «возникшей опасности и существующей угрозы» при перерастании публичного массового мероприятия в массовые беспорядки.

Проведенный анализ норм, устанавливающих административно-принудительные меры, применяемые полицией, через призму способа их принудительного воздействия позволяет более четко уяснить их содержание, структурировать эти нормы по элементам, определяющим законность их применения, а затем скорректировать, чтобы сделать эти нормы более понятными для применителя, а их реализацию реально достижимой на практике.

Понятие «способ принудительного воздействия» имеет важное теоретическое и методологическое значение для дальнейшего совершенствования правовой регламентации административно принудительных мер, создания надежных гарантий защиты прав граждан от преступных посягательств и усиления правовой защищенности самих стражей правопорядка.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Административное право : учебник / под общ. ред. А. И. Каплунова. — М. : ДГСК МВД России, 2011. — 536 с.
2. Административно-процессуальное право : учебник / под ред. А. И. Каплунова. — 2-е издание, перераб. и доп. — СПб. : Изд-во СПб ун-та МВД России ; Р-КОПИ, 2017. — 376 с.
3. Баканов К. С. Административно-правовой запрет на управление транспортным средством в состоянии опьянения : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2018. — 256 с.
4. Бекетов О. И., Белов С. В. О разграничении отдельных форм противодействия сотруднику полиции // Научный портал МВД России. — 2019. — № 1. — С. 81—87.
5. 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. 187—193.

6. *Зубарев С. М.* О современном этапе реформы надзорной деятельности в Российской Федерации // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2018. — № 1 (41). — С. 13—23.
7. *Каплунов А. И.* Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2005. — 58 с.
8. *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. 70—76.
9. *Каплунов А. И.* О праве сотрудников полиции на «применение огнестрельного оружия» как способе принудительного воздействия, предусмотренном Федеральным законом «О полиции» // Актуальные вопросы применения норм административного права («Корневские чтения») : сборник научных трудов II Международной научно-практической конференции, Москва, 15 ноября 2018 г. М. : Московский университет МВД России имени В. Я. Кикотя, 2018. С. 262—269.
10. *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.
11. *Крылова Е. А., Суслова Г. Н.* Применение сотрудниками полиции мер административно-правового принуждения к несовершеннолетним лицам и их законным представителям : монография. — М., 2012. — 84 с.
12. *Лебедева О. О.* Правовое регулирование применения принудительных мер административного предупреждения и пресечения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Н. Новгород, 2017. — 32 с.
13. *Майоров В. И., Коркин А. В.* Административное принуждение: понятие, место и формы выражения // Административное право и процесс. — 2016. — № 4 (11). — С. 8—20.
14. *Мамедов Э. Х.* Обеспечение законности применения полицией мер административного принуждения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — СПб., 2020. — 33 с.
15. *Мамедов Э. Х.* Обеспечение законности применения полицией мер административного принуждения : дис. ... канд. юрид. наук. — СПб., 2020. — 205 с.
16. *Мамедов Э. Х.* О понятии законности применения полицией мер административного принуждения // Вестник Уральского юридического института МВД России. — 2019. — № 4 (24). — С. 17—23.
17. *Попов Л. Л.* Проблемы административных реформ в России // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2018. — № 1 (41). — С. 24—20.
18. *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.
19. *Сильников А. М.* Организационно-правовые основы применения сотрудниками полиции специальных средств принуждения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — СПб., 2011. — 30 с.