

УДК 342.5

DOI 10.52452/19931778_2021_5_155

**ПОДЗАКОННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МЕР
ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРИНУЖДЕНИЯ,
ПРИМЕНЯЕМЫХ ДОЛЖНОСТНЫМИ ЛИЦАМИ РОСГВАРДИИ
В РАМКАХ АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

© 2021 г.

*В.М. Шеншин*Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, Санкт-Петербург
Санкт-Петербургский университет МВД России, Санкт-Петербург

vitya-shen@mail.ru

Поступила в редакцию 26.05.2021

Раскрывается характеристика некоторых мер государственного принуждения, применяемых должностными лицами Росгвардии при осуществлении административно-юрисдикционной деятельности. Анализ положений Федерального закона «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» показывает, что законодатель пошел по пути широкого применения подзаконного регулирования. Усиление контроля за процессом применения мер государственного принуждения, применяемого Росгвардией, приобретает все большее общественное значение, поскольку объективно возрастает опасность нарушения законности. Соблюдение процессуального порядка применения мер государственного принуждения является действенной гарантией действий должностных лиц государственного органа в соответствии с законом. Учитывая значительный правоохранительный потенциал мер государственного принуждения вполне очевидным становится их более детальное правовое регулирование, что, несомненно, влияет на качество защиты прав и свобод человека и гражданина.

Ключевые слова: административно-юрисдикционная деятельность; меры государственного принуждения; Росгвардия; входение (проникновение) в жилое помещение; вскрытие транспортного средства; оцепление (блокирование) участков местности (акваторий), жилых помещений, строений и других объектов.

Возрастание активности оппозиционно настроенных к легитимной публичной власти граждан требует принятия адекватных мер (государственного принуждения) к правонарушителям общественного порядка и общественной безопасности [1, с. 111].

Применение мер государственного принуждения в рамках становления, организации и совершенствования деятельности правоохранительных органов в современных правовых реалиях приобретает не только актуальное [2], но и проблематичное значение.

В связи со сказанным акцентируем внимание на некоторых особенностях применения должностными лицами Росгвардии государственного принуждения в контексте осуществляемой административно-юрисдикционной деятельности.

Акцентируем внимание на том, что под принуждением мы понимаем действия должностных лиц органа государственной власти, направленные на понуждение лица совершить нежелательный для него поступок, совершаемые в строго определенных пределах [3]. Принуждение служит для охраны правопорядка, защиты интересов личности, общества, государства, то есть является вынужденным, общественно полезным и целесообразным одновременно. Основанием применения принуждения

является нарушение правовых норм. Государственное принуждение органически связано с государственной властью – институционально-управленческой структурой, свойственной любому обществу [4, с. 54].

В юридической литературе превалирует точка зрения, из которой вытекает, что сфера применения административно-процессуальных мер принуждения ограничивается борьбой с административными правонарушениями [5, с. 63]. Указанный вывод следует из того, что кодифицированное административно-процессуальное законодательство регламентирует только вопросы производства по делам об административных правонарушениях.

Важной составляющей рассматриваемого механизма выступает в том числе процессуальная регламентация применяемых мер, основанных на принципе целесообразности, что особенно значимо в связи с последовательной гуманизацией наказания и появлением предпосылок оптимизации государственного принуждения. Реализация форм принуждения при наличии соответствующего основания обеспечивается силой государства в связи с фактом совершения правонарушения, с угрозой его совершения, а также при наличии других оснований, предусмотренных законом [6, с. 122].

Применение указанных мер сопряжено с необходимостью соблюдения прав и свобод человека и гражданина, тем самым правовое регулирование указанных вопросов носит дуалистический характер: с одной стороны такая регламентация способствует защите прав и свобод человека и гражданина, а также других конституционных ценностей, а с другой – ограничивает возможность нарушения установленных прав и свобод.

Правовые аспекты применения мер государственного принуждения отражаются в совокупности правовых актов и предписаний, устанавливающих основания, условия и порядок их применения. Прежде всего, необходимо обратить внимание на статью 2 Конституции Российской Федерации, в которой приоритет прав и свобод человека и гражданина означает, что ведущим принципом организации и деятельности всех органов государственной власти и местного самоуправления является признание и защита прав и свобод человека и гражданина всеми органами власти.

В статье 22 Конституции Российской Федерации продекларировано право на свободу и личную неприкосновенность, корреспондирующую с положениями части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации, закрепившей возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина только путем принятия соответствующего федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

После преобразования внутренних войск МВД России в войска национальной гвардии Российской Федерации и придания им особого правового статуса в сфере обеспечения государственной и общественной безопасности, защиты прав и свобод человека и гражданина выявляется особый характер выполняемых ими задач, поскольку современные реалии не дают оснований усомниться в сказанном.

Отметим, что значительная часть мер государственного принуждения (административно-процессуальных) применяется должностными лицами Росгвардии при осуществлении функций по охране общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, следовательно, особенности применения таких мер устанавливаются Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, а также Федеральным законом «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ и другими норма-

тивными правовыми актами. Учитывая важность выполняемых войсками национальной гвардии задач, данный федеральный закон призван урегулировать деятельность военнослужащих и сотрудников, наделенных широким спектром полномочий.

Законность и обоснованность применения мер государственного принуждения во многом предопределены кругом нормативных правовых актов, посредством которых они закрепляются [7, с. 321]. С вступлением в действие Федерального закона «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» в регламентацию мер государственного принуждения внесены существенные изменения. Позитивной тенденцией следует расценивать выделение в отдельную главу 2 «Полномочия войск национальной гвардии» отдельных мер государственного принуждения, таких как задержание (ст. 10) [8, с. 79], вскрытие транспортного средства (ст. 11), вхождение (проникновение) в жилые и иные помещения, на земельные участки и территории (акватории) (ст. 12), оцепление (блокирование) участков местности (акваторий), жилых и иных помещений, строений и других объектов (ст. 13).

В рамках административно-правового регулирования должностные лица Росгвардии правомочны применять меры административного пресечения, административно-предупредительные меры, меры административной ответственности и меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Отметим, что те или иные меры административного принуждения могут одновременно относиться к различным группам мер административного принуждения (пресечения, предупредительные, процессуального обеспечения).

В Федеральном законе «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» содержится своя классификация мер административного принуждения. Так, военнослужащие и сотрудники войск национальной гвардии вправе применять следующие полномочия: 1) общие полномочия; 2) специальные полномочия (меры принуждения): задержание; вскрытие транспортного средства; вхождение (проникновение) в жилые и иные помещения, на земельные участки и территории (акватории); оцепление (блокирование) участков местности (акваторий), жилых и иных помещений, строений и других объектов; формирование и ведение банков данных о гражданах; 3) полномочия по обеспечению режимов чрезвычайного положения, военного положения и правового режима контртеррористической операции и полномочия, связанные с участием в контртеррористической операции; 4) иные полномочия, предусмотренные федеральными кон-

ституционными законами, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

К общим полномочиям закон относит следующие полномочия: 1) требование от граждан соблюдения общественного порядка; 2) пресечение преступления, административных правонарушений и противоправных действий; 3) проверка документов, удостоверяющих личность граждан, если имеются данные, дающие основания подозревать их в совершении преступления или полагать, что они находятся в розыске; 4) осуществление производства по делам об административных правонарушениях в соответствии с законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях; 5) доставление граждан в служебное помещение органа внутренних дел (полиции) в целях решения вопроса о задержании гражданина, установления личности гражданина; 6) производство досмотра транспортных средств, плавучих средств (судов), нарушивших правила, установленные на охраняемых войсками национальной гвардии объектах; 7) беспрепятственно входить в любое время суток на территории и в помещения охраняемых войсками национальной гвардии объектов, осматривать их в целях пресечения преступлений или административных правонарушений, а также в целях задержания лиц, незаконно проникших либо пытавшихся проникнуть на охраняемые объекты; 8) ведение разведки в районах выполнения служебно-боевых задач; 9) осуществление федерального государственного контроля (надзор) за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса; 10) входить беспрепятственно по предъявлении служебного удостоверения в помещения, занимаемые частными охранными организациями, а также в помещения организаций, осуществляющих образовательную деятельность по программам профессионального обучения частных охранников и дополнительным профессиональным программам руководителей частных охранных организаций; 11) останавливать транспортные средства, если это необходимо для выполнения возложенных на войска национальной гвардии обязанностей по участию в обеспечении безопасности дорожного движения в соответствии с законодательством Российской Федерации; 12) пресечение массовых беспорядков в населенных пунктах, а при необходимости и в исполнительных учреждениях.

К специальным полномочиям относятся: задержание; вскрытие транспортного средства; входжение (проникновение) в жилые и иные помещения, на земельные участки и территории

(акватории); оцепление (блокирование) участков местности (акваторий), жилых и иных помещений, строений и других объектов; формирование и ведение банков данных о гражданах.

Если исходить из классификации мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, которые закреплены в КоАП РФ, и анализа нормативных предписаний главы 27 данного Кодекса, следует отметить, что военнослужащие и сотрудники войск национальной гвардии могут применять следующие меры административно-процессуального обеспечения: доставление; административное задержание; личный досмотр, досмотр вещей, досмотр транспортного средства, находящихся при физическом лице; осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов; изъятие вещей и документов; арест товаров, транспортных средств и иных вещей.

Важнейшей мерой административного принуждения, применяемой должностными лицами Росгвардии в ходе решения служебно-боевых задач, которая может быть отнесена к различным группам мер, а в Федеральном законе «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» обозначена как «специальное полномочие», является административное задержание. В указанном законе данная мера обозначена как «специальное полномочие» (мера принуждения), вместе с тем оно может быть отнесено и к мерам административно-предупредительного характера, и к мерам обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Законодатель уделяет много внимания регламентации оснований и порядка применения данной меры административного принуждения.

О некоторых основаниях, порядке, пределах (запретах и ограничениях) применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия сотрудниками правоохранительных органов автор говорил ранее [9, с. 117; 10, с. 32; 11, с. 27]. В настоящей статье акцентируем внимание на особенностях нормативно-правового регулирования применения мер государственного принуждения.

Анализ мер государственного принуждения, предусмотренных Федеральным законом «О войсках национальной гвардии Российской Федерации», позволяет заключить, что регламентация последних не ограничивается исключительно статьями 8–17 данного закона. Такие меры более детально регламентируются другими нормативными правовыми актами.

Так, например, Федеральным законом от 12.11.2018 № 406-ФЗ «О внесении изменений в

статью 27.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» войска национальной гвардии наделены полномочиями по доставлению судов при нарушении границ районов, запретных для плавания. В случае использования для осуществления незаконной деятельности во внутренних морских водах, в территориальном море суда и орудия совершения административного правонарушения могут быть доставлены в порт Российской Федерации (иностранские суда – в один из портов Российской Федерации, открытых для захода иностранных судов) или специально отведенное охраняемое место (на специализированную стоянку).

Должностные лица Росгвардии помимо этого наделены полномочиями по доставлению физических лиц за административные правонарушения, предусмотренные статьей 11.7 КоАП РФ «Нарушение правил плавания», в случае нарушения границ запретных для плавания или временно опасных для плавания районов, а также правил, установленных для запретных для плавания и временно опасных для плавания районов. Доставка осуществляется в служебное помещение органа внутренних дел (полиции), служебное помещение войск национальной гвардии Российской Федерации, в помещение органа местного самоуправления сельского поселения либо в любое иное служебное помещение.

Некоторые меры государственного принуждения, применяемые должностными лицами Росгвардии, будучи закрепленными в Федеральном законе «О войсках национальной гвардии Российской Федерации», не могут быть использованы без подзаконного нормативного правового регулирования, поскольку в указанном законе не раскрывается механизм правоприменения.

Приказом Росгвардии от 30.09.2016 № 111 «Об утверждении Порядка информирования военнослужащим (сотрудником) войск национальной гвардии Российской Федерации своего непосредственного командира (начальника), собственника помещения и (или) проживающих в нем граждан и прокурора о случае вхождения (проникновения) в жилое помещение» утвержден Порядок информирования военнослужащим (сотрудником) войск национальной гвардии Российской Федерации своего непосредственного командира (начальника), собственника помещения и (или) проживающих в нем граждан и прокурора о случае вхождения (проникновения) в жилое помещение.

Так, указанный Порядок устанавливает действия военнослужащего (сотрудника) войск национальной гвардии Российской Федерации, осуществляющего вхождение (проникновение)

в жилое помещение, по сообщению и представлению рапорта своему непосредственному командиру (начальнику) о факте вхождения (проникновения) в жилое помещение, процедуру информирования собственника помещения и (или) проживающих в нем граждан о случае вхождения (проникновения) в жилое помещение, если вхождение (проникновение) было осуществлено в их отсутствие, и уведомления прокурора о вхождении (проникновении) в жилое помещение помимо воли проживающих (находящихся) в нем граждан.

В отличие от приведенного приказа, Приказом МВД России от 25 мая 2020 г. № 369 «Об утверждении Порядка информирования полицией собственника нежилого помещения или земельного участка либо его законного представителя о случае проникновения (в его отсутствие) со взломом (разрушением) запирающих устройств, элементов и конструкций, препятствующих проникновению в нежилое помещение или на земельный участок, сотрудника полиции» утвержден Порядок информирования полицией собственника нежилого помещения или земельного участка либо его законного представителя о случае проникновения (в его отсутствие) со взломом (разрушением) запирающих устройств, элементов и конструкций, препятствующих проникновению в нежилое помещение или на земельный участок, сотрудника полиции.

Указанным Порядком регламентируются действия сотрудников полиции по информированию собственника нежилого помещения или земельного участка либо его законного представителя о случае проникновения (в его отсутствие) со взломом (разрушением) запирающих устройств, элементов и конструкций, препятствующих проникновению в нежилое помещение или на земельный участок, сотрудника полиции [12].

Отметим, что должностных лиц Федеральной службы судебных приставов **также планируют наделить полномочиями по взлому дверей в помещениях, где проходит перепланировка**. Указанную меру принуждения они вправе будут применять при надзоре за соблюдением правил переустройства и перепланировки, обслуживания и ремонта внутридомового и (или) внутриквартирного газового оборудования.

Если должник в течение установленного в исполнительном документе срока сам не предоставит надзорным органам доступ в помещение, пристав будет действовать следующим образом: вынесет постановление о взыскании с должника исполнительского сбора; установит новый срок

для предоставления доступа; предупредит должника, что по истечении этого срока доступ произведут без извещения. При необходимости пристав сможет взломать замки на дверях, в том числе с помощью специализированных организаций. В любом случае принудительный доступ должен будет проходить в присутствии понятых. Кроме того, о проведении данной процедуры составят акт. Пристава также обяжут исключить проход посторонних лиц в помещение и обеспечить сохранность имущества должника. Позже с того взыщут расходы на организацию принудительного доступа [13].

Приказом Росгвардии от 30.09.2016 № 112 «Об утверждении Порядка информирования собственника транспортного средства о вскрытии транспортного средства, если такое вскрытие было осуществлено в его отсутствие» утвержден Порядок информирования собственника транспортного средства о вскрытии транспортного средства, если такое вскрытие было осуществлено в его отсутствие. Указанный Порядок определяет процедуру информирования войсками национальной гвардии Российской Федерации собственника транспортного средства о вскрытии транспортного средства при несении боевой службы (службы), если такое вскрытие было осуществлено в его отсутствие.

Приказом Росгвардии от 22.05.2017 № 144 «Об утверждении Порядка и Перечня должностных лиц войск национальной гвардии Российской Федерации, принимающих решение об осуществлении оцепления (блокирования) участков местности (акваторий), жилых помещений, строений и других объектов» утвержден Порядок принятия должностными лицами войск национальной гвардии Российской Федерации решения об осуществлении оцепления (блокирования) участков местности (акваторий), жилых помещений, строений и других объектов, в соответствии с которым определена процедура принятия должностными лицами, включенными в Перечень должностных лиц войск национальной гвардии Российской Федерации, принимающих решение об осуществлении оцепления (блокирования) участков местности (акваторий), жилых помещений, строений и других объектов, указанного решения в случаях, установленных статьей 13 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ.

Таким образом, перечень приведенных нормативных правовых актов Росгвардии позволяет сделать вывод о том, что указанными актами установлены основания вхождения (проникновения) в жилое помещение, вскрытия транспортного средства, если такое вскрытие было осуществлено в отсутствие собственника

транспортного средства, осуществления оцепления (блокирования) участков местности (акваторий), жилых помещений, строений и других объектов. В связи с этим должностные лица Росгвардии при реализации юрисдикционных полномочий, связанных с порядком применения мер государственного принуждения, сталкиваются с рядом трудностей при осуществлении указанных мер.

Исследование Федерального закона «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» позволяет заключить, что законодатель пошел по пути широкого применения подзаконного регулирования. Усиление контроля за процессом применения мер государственного принуждения Росгвардией приобретает все большее общественное значение, поскольку объективно возрастает опасность нарушения законности. В литературе уже высказывалось обоснованное мнение о том, что застарелой проблемой военных организаций является отсутствие механизма (финансового, юридического, кадрового и т.д.) для эффективного выполнения воинскими должностными лицами требований действующего законодательства [14, с. 28]. Соблюдение процессуального порядка применения мер государственного принуждения является действенной гарантией действий должностных лиц государственного органа в соответствии с законом.

Учитывая значительный правоохранительный потенциал мер государственного принуждения, вполне очевидным становится их более детальное правовое регулирование, что, несомненно, влияет на качество защиты прав и свобод человека и гражданина.

Список литературы

1. Каплунов А.И. Административная ответственность за нарушение установленного порядка проведения публичных мероприятий // Ленинградский юридический журнал. 2014. № 1 (35). С. 110–115.
2. Корякин В.М. Применение оружия, специальных средств и физической силы военнослужащими при выполнении служебных задач по обеспечению законности и правопорядка // Право в Вооруженных силах. Военно-правовое обозрение. 2016. № 3.
3. Сигалов К.Е. Исторические основания среды права. М., 2002.
4. Григорьев О.В., Кононов А.Н. К вопросу о взаимосвязи правового и нравственного воспитания курсантов военных вузов // Право и образование. 2010. № 11. С. 52–58.
5. Телегин А.С. Меры административно-процессуального принуждения: некоторые вопросы применения // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2014. № 1. С. 60–67.
6. Прошин В.А. Национальная безопасность и развитие высшего образования в современной Рос-

сии // Профессиональное образование в современном мире. 2014. № 2 (13). С. 118–123.

7. Макарейко Н.В. Подзаконное регулирование мер государственного принуждения, применяемых полицией // Юридическая техника. 2012. № 6. С. 319–323.

8. Шеншин В.М. Особенности реализации функции государственного принуждения в виде задержания при осуществлении Росгвардией административно-юрисдикционной деятельности // Право в Вооруженных силах. 2020. № 2 (271). С. 77–84.

9. Назарова И.С., Шеншин В.М. Правовые аспекты применения мер принуждения сотрудниками правоохранительных органов // Право в Вооруженных силах. 2017. № 7. С. 115–120.

10. Назарова И.С., Шеншин В.М. Вопросы нормативно-правового регулирования применения со-

трудниками правоохранительных органов мер государственного принуждения // Академический вестник войск национальной гвардии Российской Федерации. 2018. № 2. С. 31–34.

11. Назарова И.С., Шеншин В.М. Актуальные проблемы правового регулирования применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях военнослужащими и сотрудниками войск национальной гвардии Российской Федерации // Право в Вооруженных силах. 2018. № 7. С. 25–32.

12. <http://www.garant.ru/hotlaw/federal/1390833/#ixzz6RKsw1qfI>

13. <https://regulation.gov.ru/p/94757>

14. Глухов Е.А. Все ли обязанности в силах выполнить командир // Право в Вооруженных силах. 2009. № 11. С. 24–28.

BY LAW REGULATION OF STATE ENFORCEMENT MEASURES APPLIED BY OFFICIALS OF THE RUSSIAN GUARD IN THE FRAMEWORK OF ADMINISTRATIVE AND JURISDICTIONAL ACTIVITIES

V.M. Shenshin

The article describes the characteristics of some measures of state coercion used by officials of the Russian Guard in the implementation of administrative and jurisdictional activities. An analysis of the provisions of the Federal Law «On the Troops of the National Guard of the Russian Federation» shows that the legislator has taken the path of broad application of bylaws. The strengthening of control over the process of applying state enforcement measures used by Russian Guard is gaining more and more public importance, since the risk of violation of the rule of law objectively increases. Compliance with the procedural procedure for the application of state enforcement measures is an effective guarantee of the actions of officials of a state body in accordance with the law. Given the significant law enforcement potential of state enforcement measures, their more detailed legal regulation becomes quite obvious, which undoubtedly affects the quality of protection of human and civil rights and freedoms.

Keywords: administrative and jurisdictional activities; measures of state coercion; Russian Guard; entry (penetration) into residential premises; opening of a vehicle; cordon (blocking) of terrain areas (water areas), residential premises, buildings and other objects.

References

1. Kaplunov A.I. Administrative responsibility for violation of the established procedure for conducting public events // Leningrad Law Journal. 2014. № 1 (35). P. 110–115.

2. Koryakin V.M. The use of weapons, special means and physical force by military personnel in the performance of official tasks to ensure law and order // Law in the Armed Forces. Military-legal review. 2016. № 3.

3. Sigalov K.E. Historical foundations of the legal environment. M., 2002.

4. Grigoriev O.V., Kononov A.N. On the question of the relationship between legal and moral education of cadets of military universities // Law and Education. 2010. № 11. P. 52–58.

5. Telegin A.S. Measures of administrative and procedural coercion: some questions of application // Bulletin of the Perm University. Legal sciences. 2014. № 1. P. 60–67.

6. Proshin V.A. National security and development of higher education in modern Russia // Professional education in the modern world. 2014. № 2 (13). P. 118–123.

7. Makareiko N.V. By-law regulation of measures of state coercion applied by the police // Legal technique.

2012. № 6. P. 319–323.

8. Shenshin V.M. Features of the implementation of the function of state coercion in the form of detention in the implementation of administrative and jurisdictional activities by Russian Guard // Law in the Armed Forces. 2020. № 2 (271). P. 77–84.

9. Nazarova I.S., Shenshin V.M. Legal aspects of the use of coercive measures by law enforcement officers // Law in the Armed Forces. 2017. № 7. P. 115–120.

10. Nazarova I.S., Shenshin V.M. Issues of regulatory and legal regulation of the use of state enforcement measures by law enforcement officers // Academic Bulletin of the National Guard Troops of the Russian Federation. 2018. № 2. P. 31–34.

11. Nazarova I.S., Shenshin V.M. Actual problems of legal regulation of application of measures to ensure the proceedings on administrative offences of the soldiers and officers of National Guard Troops of the Russian Federation // Law in the Armed Forces. 2018. № 7. P. 25–32.

12. <http://www.garant.ru/hotlaw/federal/1390833/#ixzz6RKsw1qfI>

13. <https://regulation.gov.ru/p/94757>

14. Glukhov E.A. All the duties in the forces of the commander to fulfill // Law in the Armed Forces. 2009. № 11. P. 24–28.