

РЕЦЕНЗИИ

ОТЗЫВ

**официального оппонента на диссертацию
Мельникова Валерия Анатольевича «Административно-правовое
ограничение прав граждан и механизм его реализации
органами внутренних дел», представленную на соискание
ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.14 —
административное право; административный процесс
в диссертационный совет Д 203.017.02
при Краснодарском университете МВД России**

Оценка актуальности диссертационного исследования. Без преувеличения можно сказать, что с появлением государства защита граждан, их прав и основных свобод являлась и является его важнейшей задачей и обязанностью. В большинстве цивилизованных государств мира это закреплено в основном законе страны. В Конституции Российской Федерации (ст. 2) права и свободы человека и гражданина провозглашены высшей ценностью, а их соблюдение и защита — обязанностью государства.

Очевидно, что современное государство и общество не могут нормально развиваться и существовать, если не будут соблюдаться и защищаться основные права, свободы и законные интересы его граждан. Оценивая с этих позиций обращение соискателя к исследованию чрезвычайно важной для науки административного права, но все еще недостаточно разработанной в административно-правовой литературе проблематике законного, правового ограничения прав граждан и механизма его реализации органами внутренних дел, с уверенностью следует сказать, что заявленная тема заслуживает всяческой поддержки и одобрения.

Активные демократические преобразования, происходящие в государственной и общественной жизни страны в последние годы, а также зарождение и появление институтов гражданского общества обусловили существенные изменения в механизме правового регулирования и вызвали необходимость его дальнейшего совершенствования и реформирования.

К сожалению, до настоящего времени уровень и пределы вмешательства государства в личные права, свободы и законные интересы граждан в сфере государственного управления, а также способы, формы и средства правовых ограничений в науке административного права остаются малоизученными, в то

время как уяснение механизма их реализации в масштабе государства в целом и органов внутренних дел в частности позволило бы значительно повысить эффективность административно-правовой защиты человека и гражданина.

В современном российском обществе не уделяется должного внимания проблеме защиты личности, ее достоинства; человеку, как высшей ценности государства, его правам и законным интересам. В юридической науке в целом и административно-правовой в частности еще слабо разработаны ключевые понятия, основные средства и формы правовых ограничений прав, свобод и законных интересов граждан, а также пределы вмешательства государства в личные права и свободы личности. Данная проблема еще не стала предметом серьезного, комплексного, системного исследования и анализа.

В связи с этим проведенное диссертантом монографическое исследование проблемы законного административно-правового ограничения прав и свобод граждан в случаях, когда данным правам и законным интересам существует реальная угроза нарушения, и выработка соответствующего правового механизма его реализации органами внутренних дел в современных условиях свидетельствует не только об актуальности темы исследования, но и о ее научной новизне.

Диссертант поставил перед собой цель провести комплексное исследование мер административно-правового ограничения прав граждан с тем, чтобы выявить проблемы и пределы такого регулирования, выработать концептуальные положения и механизм реализации таких ограничений прав граждан органами внутренних дел на основе анализа современных достижений науки административного права, действующего федерального законодательства и ведомственного административно-правового регулирования.

Для достижения поставленной цели диссертантом был решен ряд задач, важнейшими из которых являются:

- исследование сущности административно-правового ограничения прав граждан, формулировка его понятия, определение границ, пределов и видов;
- исследование элементов механизма реализации административно-правовых ограничений прав граждан;
- выявление и характеристика способов, правовых средств и форм административно-правовых ограничений прав граждан;
- выявление особенностей и определение границ административно-правового ограничения прав граждан, в том числе применяемых органами внутренних дел;
- определение и характеристика средств и форм реализации органами внутренних дел административно-правовых ограничений прав граждан в Российской Федерации;
- разработка и аргументация конкретных предложений, выработка научно обоснованных рекомендаций по совершенствованию нормативного регулирования административно-правового ограничения прав граждан в Российской Федерации.

Научная новизна исследования и научные результаты, полученные лично диссертантом, нашли свое отражение в следующем: предложены авторские подходы системного комплексного анализа теоретических и прикладных проблем административно-правового ограничения прав и свобод граждан в российском обществе; разработана современная концепция административно-правового ограничения прав граждан и механизма его реализации органами внутренних дел; внесены конкретные предложения законодателю по совершенствованию действующего административного законодательства в этой сфере и механизма правового регулирования отношений, складывающихся в процессе реализации государственной политики в области ограничений прав граждан в Российской Федерации.

Такие предложения и выводы автора основаны на комплексном анализе многолетней практики работы органов внутренних дел по применению мер административного принуждения, обобщенном анализе результатов изучения нормативных правовых актов различного уровня, статистических данных результатов деятельности сотрудников органов внутренних дел по ограничению прав граждан, а также результатов опроса руководящего состава органов внутренних дел разных субъектов Российской Федерации.

С новых позиций, в свете системного анализа и других подходов, обобщена практика правомерных, отраженных в законодательстве ограничений прав граждан, исследованы разнообразные нарушения, выявленные в ходе осуществления такой деятельности. Внесены конкретные предложения по совершенствованию законодательства и механизма правового регулирования отношений, складывающихся в процессе реализации государственной политики в рассматриваемой области.

Элементами научной новизны обладает и ряд основных положений, выносимых на защиту:

- 1) авторскую аргументацию концепции административно-правового ограничения прав граждан как основу для разработки нормативных правовых актов в этой сфере отношений, включающей два уровня: правоустановительный и правоприменительный;
- 2) авторскую концепцию механизма реализации административно-правового ограничения прав граждан как совокупности правовых способов и средств, при помощи которых административно-правовые ограничения прав граждан устанавливаются и претворяются в жизнь;
- 3) авторское определение правовых средств механизма реализации административно-правового ограничения прав граждан как совокупности средств-установлений, выраженных в нормах административного права (правоустановительный уровень) и средств-деяний в форме индивидуального правового акта управления (правоприменительный уровень), ограничивающих права граждан с целью обеспечения надлежащего баланса интересов гражданина и общества;

- 4) авторскую конструкцию совокупности правовых средств нормативно-правового ограничения общего административно-правового статуса граждан, в соответствии с которой это возможно лишь посредством норм административного права и при наличии одного из элементов такого статуса. При этом в качестве самостоятельного средства нормативно-правового ограничения общего административно-правового статуса граждан соискатель допускает установленную нормами административного права административную ответственность граждан;
- 5) авторское определение системы способов нормативно-правового ограничения прав граждан в условиях экстраординарных специальных административно-правовых режимов в Российской Федерации, и целый ряд других положений.

Степень достоверности результатов исследования подтверждается представленной выборкой изученных объектов, носителей первичной информации и актами внедрения его результатов в практическую деятельность органов внутренних дел и учебный процесс. Использован большой объем статистических данных территориальных органов МВД России за многолетний период, связанных с ограничениями прав граждан; обобщены данные результатов анкетного опроса руководящего состава органов внутренних дел ряда субъектов Российской Федерации; подвергнуты ретроспективному анализу результаты изучения нормативных правовых актов, как федерального уровня, так и ведомственных и локальных актов; использован многолетний теоретический и практический опыт работы соискателя в органах внутренних дел и образовательных учреждениях системы МВД России.

Объем собранного эмпирического материала, методика его научного изучения и анализа также свидетельствуют об обоснованности и достоверности полученных выводов и предложений, сделанных на их основе.

Теоретическая и практическая значимость проведенного исследования не вызывает сомнения, и это подтверждается апробацией результатов исследования в научных публикациях, актами внедрения, участием в 26 научно-практических конференциях и практической деятельностью. Основные научные результаты опубликованы в 4 монографиях, 71 научной статье, 20 из которых — в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки РФ. Общий объем публикаций составляет более 160,0 печатных листов.

Теоретическая значимость исследования заключается, прежде всего, в том, что оно имеет доктринальное научное значение и расширяет теоретико-правовые представления об административно-правовом ограничении прав граждан в целом и органами внутренних дел в частности в современном российском обществе.

Разработанные диссертантом теоретические положения, выводы и предложения могут быть использованы в практической деятельности государственных органов России и других государств-членов СНГ в части совершенствования административного законодательства, регулирующего различные аспекты ограничения прав граждан, а также в правоприменительной работе органов вну-

тренних дел. Они могут найти свое применение при разработке учебных курсов, программ и проведении занятий по проблемам административной деятельности полиции со студентами вузов, курсантами и слушателями юридических дисциплин, на курсах повышения квалификации работников правоохранительных и правозащитных органов.

Основные положения, результаты и материалы настоящего исследования прошли апробацию в правотворческой, научной и научно-педагогической деятельности. Отдельные результаты диссертационного исследования уже внедрены в учебный процесс вузов системы МВД России, и, в частности, используются при подготовке учебно-методических материалов и в преподавании учебных курсов «Административная деятельность ОВД», «Административное право» и «Основы управления в ОВД».

Ознакомление с избранной соискателем темой диссертационного исследования, обозначенными в ней целью и задачами, объектом и предметом исследования, а также содержанием полного текста работы и автореферата позволяют с уверенностью утверждать, что проведенное исследование соответствует паспорту научной специальности 12.00.14 — административное право; административный процесс.

Структура и объем диссертации, изложенной на 484 страницах, состоящей из введения, пяти глав, включающих в себя шестнадцать параграфов, заключения, списка литературы и шести приложений, представляются обоснованными, что позволило соискателю логично и последовательно раскрыть содержание темы.

В целом диссертацию В. А. Мельникова отличает творческий подход к исследованию темы, основательная источниковедческая база, глубина анализа и обобщений. Ее содержание позволяет сделать вывод о том, что перед нами — самостоятельное творческое исследование актуальной, сложной, многоаспектной и исключительно важной проблемы.

Высоко оценивая сам факт обращения соискателя к проблеме административно-правового ограничения прав граждан, а также механизму его реализации органами внутренних дел и сделанными в результате полученного исследования выводами и предложениями теоретического и прикладного характера, нельзя не остановиться на ряде положений диссертации, которые являются далеко не бесспорными либо дискуссионными.

1. Диссертант совершенно справедливо уделяет повышенное внимание институту административного принуждения как основной форме правоприменительного уровня механизма реализации административно-правового ограничения прав граждан. (§1 и 2 главы 4). Однако в §1, названном «Понятие и основные черты административного наказания», уходит от их раскрытия, не упоминает само определение понятия административного наказания и не называет его признаки. Остаются без раскрытия такие важные, ключевые положения, как сущность и содержание административного наказания, его функциональные возможности и цели. В то время как институт административных наказаний в законодательстве

Российской Федерации об административной ответственности, в контексте рассматриваемых вопросов, имеет важное значение и играет ключевую роль в повышении эффективности механизма административной ответственности.

2. Раскрывая деятельность органов внутренних дел по реализации законодательства Российской Федерации об административной ответственности (§4 главы 5), диссертант не приводит обстоятельного ретроспективного анализа действующего административного законодательства, которое, по мнению не только большинства ученых-административистов, но и многочисленных практиков органов внутренних дел, давно нуждается в безотлагательном переосмыслении и упорядочении, а современное административное право — в формировании собственной системы законодательства. Как показывают ранее проведенные исследования и комплексный анализ административно-правовых норм по многим сопоставимым показателям, таким как: обеспечение прав и законных интересов человека и гражданина; создание эффективного механизма защиты прав и законных интересов физических и юридических лиц от неправомерных действий (бездействия) должностных лиц органов государственной и местной власти; обеспечение законности в сфере публичного управления, современное административное право и законодательство не соответствуют требованиям и стандартам правового государства и гражданского общества. Хотелось бы услышать аргументированное мнение диссертанта по затронутым вопросам. Способно ли разрабатываемое в настоящее время новое законодательство Российской Федерации об административной ответственности (в частности, КоАП РФ), преодолеть существующие противоречия в правовом регулировании основных прав и свобод человека и достоинства личности, а также насколько в современных условиях реально обеспечить непротиворечивость правового регулирования всего комплекса общественных отношений, составляющих институт административной ответственности.
3. В §2 главы 1 автор достаточно много внимания уделяет конституционно-правовым вопросам прав и свобод человека и весьма мало — правам и свободам человека в сфере государственного управления. Приведенная автором конституционно-правовая классификация прав и свобод граждан не имеет научного значения для проводимого исследования, является общеизвестной. Следовало больше внимания уделить проблемам ограничения прав и свобод граждан в сфере государственного управления, выявить их основания и пределы, поскольку это реально влияет на содержание объекта административно-правового механизма ограничения прав и свобод человека и гражданина в сфере государственного управления.
4. Вызывает возражение утверждение автора о том, что право на труд, справедливые и благоприятные условия труда, защита от безработицы являются экономическими правами (с. 44).

5. Представляется недостаточно аргументированным положение о том, что механизм реализации административно-правовых ограничений прав граждан является особой правовой подсистемой механизма реализации права (с. 58).
6. На с. 122 автором приводится определение применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия, под которыми понимаются меры прямого (непосредственного) административного принуждения. Для них характерна такая форма применения, как акт-действие, выражающийся в непосредственном физическом воздействии, в то время как для мер административно-юрисдикционного принуждения — издание акта-документа, выражающегося письменно или в конклюдентной форме. Трудно согласиться с утверждением автора о том, что вынесение решения об административно-юрисдикционном принуждении представляет собой юридически значимое действие компетентного субъекта, а акт-документ — его формализованное отражение.
7. Достаточно спорным является факт непризнания гражданства в качестве элемента правового статуса личности (с. 144). Очевидно, что правовой статус гражданина РФ и иностранного гражданина различен. Позиция автора заключается в том, что «исходя из специфики деятельности органов исполнительной власти, гражданство как элемент административно-правового статуса не имеет принципиального значения». Но тогда требуется специальное пояснение диссертанта о том, влияет ли правовой статус граждан на объем их правоограничений, и как в таком случае наличие или отсутствие гражданства находит свое подтверждение в законодательстве РФ об административной ответственности.
8. В содержании §2 3 главы (с. 163-168) автор констатирует, что путем определения круга льгот, специальных прав и свобод действующие нормативно-правовые акты, адресованные гражданам, ограничивают их правовой статус. Но обращение к законам Российской Федерации «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы», «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», а также к Закону Краснодарского края «Об обеспечении дополнительных гарантий по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Краснодарском крае» не подтверждают эти утверждения диссертанта. Как ограничения административно-правового статуса граждан, предусмотренные данными нормативно-правовыми актами, связаны с деятельностью органов внутренних дел?
9. При анализе вопросов о роли административного принуждения в механизме ограничения прав и свобод граждан диссертант использовал значительное количество интересных источников. Обосновывая по-

нятие и признаки административного принуждения, опираясь при этом на труды известных ученых-административистов Д. Н. Бахраха, Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова, автор на с. 201 приводит определение государственного принуждения как метода воздействия государства на субъектов права, заключающегося в причинении им каких-либо правоограничений, путем применения нормативно закрепленных мер в связи с правонарушением (или объективно-противоправным деянием, содержащим в себе признаки состава правонарушения), либо в связи с иной государственной необходимостью. Представляется, что последнее словосочетание данной фразы «в связи с иной государственной необходимостью» является лишним.

10. В процессе работы над классификацией мер административного принуждения автор предлагает свое определение административно-предупредительных мер и мер административного пресечения, в которых связывает их содержание и цель с административными ограничениями прав и свобод человека и гражданина. Однако определение меры административного наказания на с. 260 он оставил без каких-либо аргументированных пояснений.

Оценка и общий вывод. Высказанные замечания не влияют на общую положительную оценку диссертационного исследования В. А. Мельникова и носят в основном частный, дискуссионный характер.

Диссертационное исследование В. А. Мельникова на тему: «Административно-правовое ограничение прав граждан и механизм его реализации органами внутренних дел» в полной мере соответствует требованиям Положения о порядке присуждения ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24.09.2013 года № 842. Диссертация является самостоятельной, завершенной научно-квалификационной работой, в которой содержится решение актуальной научной проблемы правовых ограничений прав граждан в механизме правового регулирования и особенностей их реализации органами внутренних дел, имеющей важное теоретическое и практическое значение для развития науки административного права в целом и правотворческой и правоприменительной деятельности в частности.

Исходя из изложенного, представленная диссертация соответствует профилю научной специальности, а ее автор — В. А. Мельников заслуживает присуждения ему искомой ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.14 — административное право; административный процесс.

*В. Е. Севрюгин,
доктор юридических наук, профессор
кафедры административного и финансового права,
Институт государства и права,
Тюменский государственный университет,
заслуженный юрист РФ*