

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.05.01 Правовое обеспечение национальной безопасности

(код и наименование направления подготовки, специальности)

Государственно-правовая

(направленность (профиль)/специализация)

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА  
(ДИПЛОМНАЯ РАБОТА)**

на тему Меры административного пресечения: понятие, виды, проблемы применения и пути их решения

Студент

Д.О. Косых

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

к.ю.н., В.В. Романова

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

Тольятти 2020

## Аннотация

Тема исследования «Меры административного пресечения: понятие, виды, проблемы применения и пути их решения».

Работа посвящена исследованию мер административного принуждения, а также мер административного пресечения и их места в системе государственного принуждения.

Структурно работа состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения и списка используемой литературы и используемых источников.

Введение посвящено обоснованию актуальности, выбранной для выпускной квалификационной работы темы, определению целей и задач, объекта и предмета исследования.

В первой главе раскрывается общая характеристика мер административного принуждения в российском административном законодательстве и законодательстве зарубежных стран.

Во второй главе рассматриваются меры административного пресечения в системе государственного принуждения Российской Федерации.

Заключение предполагает краткое подведение итогов выпускной квалификационной работы.

## Оглавление

Введение.....	4
1 Понятие и правовая характеристика административного принуждения .....	9
1.1 Понятие и признаки административного принуждения.....	9
1.2 Основания применения и система органов, применяющих административное принуждение .....	28
1.3 Общая характеристика применения мер административного принуждения в зарубежных странах.....	33
2 Административное пресечение в системе государственного принуждения.....	43
2.1 Мера административного пресечения и ее место в системе государственного принуждения .....	43
2.2 Полиция как субъект применения мер административного пресечения.....	58
2.3 Особенности производства по применению мер административного пресечения.....	62
Заключение .....	71
Список используемой литературы и используемых источников.....	76

## **Введение**

Совершенствование института государственного принуждения в целом, и института административного принуждения в частности, является одним из основных правовых рычагов проведения административной реформы в сфере государственного управления. В правоприменительной практике принуждение применяется достаточно часто в виде различных мер психологического или физического воздействия. Представители государственной власти используют данные меры с целью приведения поведения человека в соответствие с правилами общественной жизни, характерны для того или иного государства, в тех случаях, когда член общества не следует таким правилам добровольно.

Следует отметить, что наиболее существенный сегмент принудительных полномочий сосредоточен в руках представителей исполнительной власти, использующих механизм административно-правового принуждения в целях реализации задач и функций государственного управления, в узком смысле данного термина.

Отсутствие же, в том числе, четких, законодательно закрепленных правил, регламентирующих процедуру применения соответствующих мер, создает условия для злоупотребления правом на применение административно-правового принуждения со стороны уполномоченных представителей власти.

В рамках совершенствования административного права Российской Федерации на первый план выходит унификация всех процессов, связанных с применением норм административного законодательства, в том числе и решение проблем создания полноценной нормативной правовой базы мер административного принуждения. Законодательство об административных правонарушениях должно содержать процессуальный порядок, максимально эффективно обеспечивающий также права и свободы лиц, привлекаемых к ответственности за посягательство на законные права и интересы других граждан.

По своей важности меры административного пресечения невозможно переоценить. Обладая огромным потенциалом, данная сфера является наиболее динамичной составляющей административного принуждения. Основное внимание в данной работе посвящено раскрытию понятия «административное пресечение», уяснению природы административного принуждения, как одного из методов государственного управления, а также разграничению конкретных видов административного пресечения.

Актуальность темы исследования заключается в том, что административная, экспертно-криминалистическая и оперативно-розыскная деятельность является важным средством предупреждения и пресечения преступлений и административных правонарушений.

Д.Н. Бахрах отмечает, что «всякую принудительную меру следует рассматривать как дозволенную в виде исключения нарушения неприкосновенности личности и ее прав» [9, с. 189]. То есть принуждение является неотъемлемым элементом государственной власти, так как без этого поддержание порядка в обществе просто невозможно.

По своей сущности данные меры являются первоначальными, они могут выступать даже тогда, когда нет самого факта административного правонарушения или преступления, но являются профилактическими действиями, которые ликвидируют условия, при которых могут быть совершены те или иные правонарушения и преступления. Крайним является тот момент, когда уже имеется факт нарушения права, либо происходит непосредственно само событие, и сотрудники полиции, находясь на месте совершения правонарушения, реагируют на это, применяя необходимые меры принуждения в соответствии с законодательством.

Структура этих мер представляет собой деятельность по установлению общественных правил поведения в обществе. Сюда могут входить: создание условий для реализации прав и свобод граждан, охране этих прав, охрана общественного порядка, административный надзор за деятельностью

различных государственных органов, применение к нарушителям мер административного воздействия.

Своевременные меры по предупреждению и пресечению правонарушений и преступлений позволяют не допустить более тяжких последствий, а значит оградить общество и государство от различного рода вреда. Основная масса полномочий по предупреждению и пресечению правонарушений и преступлений относится к сфере деятельности органов внутренних дел.

Исходя из этого, тема выпускного квалификационного исследования весьма актуальна, так как качество осуществления мер по предупреждению и пресечению административных правонарушений и преступлений органами внутренних дел напрямую влияет на те условия, в которых происходят правонарушения и преступления, составляет одну из самых важных причин, которые влияют на уменьшение преступности в целом.

Органы внутренних дел непосредственно осуществляют меры государственного принуждения в том числе предупреждения и пресечения административных правонарушений и преступлений, взаимодействуют с другими государственными органами, используют широкую гамму средств правового и морального воздействия, арсенал мер убеждения и принуждения.

Цель выпускной квалификационной работы заключается в исследовании мер административного предупреждения и пресечения административных правонарушений и преступлений органами внутренних дел.

Для достижения поставленной цели в работе решаются следующие задачи:

- Изучены понятие и признаки административного принуждения;
- Проанализированы основания применения и система органов, применяющих административное принуждение;
- Исследованы проблемы применения некоторых мер административно-правового принуждения;

- Дана общая характеристика применения административных наказаний в зарубежных странах;
- Проанализированы мера административного пресечения и ее место в системе государственного принуждения;
- Охарактеризована полиция как субъект применения мер административного пресечения;
- Изучены особенности производства по применению мер административного пресечения.

Объектом исследования выступают общественные отношения, складывающиеся в процессе осуществления полицией деятельности по предупреждению и пресечению административных правонарушений и преступлений.

Предметом исследования являются правовые нормы, устанавливающие виды, основания и порядок применения мер по предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений органами внутренних дел, а также научные труды отечественных авторов по административному праву и другим отраслевым юридическим наукам.

Методологическую основу составили общенаучные и специальные методы познания: анализ, синтез, системный, сравнительно-правовой, формально-юридический и др. Их применение позволило выявить и проанализировать особенности административно-правового регулирования деятельности полиции по предупреждению и пресечению правонарушений и преступлений.

Теоретическую базу выпускной квалификационной работы составили труды таких ученых как: С.С. Алексеев, А.П. Алехин, Д.Н. Бахрах, Ю.М. Козлов, А.И. Каплунов, А.К. Костылев, Л.Л. Попов, Б.В. Россинский, В.Е. Севрюгин, Ю.Н. Стариков и другие.

Нормативную основу выпускной квалификационной работы составляют: Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993), Федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред.

от 24.04.2020) «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 06.02.2020) «О полиции» и др.

Работа состоит из введения, двух глав, объединяющих семь параграфов, заключения и списка использованных источников и литературы.

В первой главе раскрывается сущность и понятие административного принуждения и административного пресечения.

Вторая глава посвящена мерам административного пресечения в системе государственного принуждения.



# **1 Понятие и правовая характеристика административного принуждения**

## **1.1 Понятие и признаки административного принуждения**

При выявлении природы административно-правового принуждения, его понятия и сущности, внимание, прежде всего, следует уделить, вопросам более общего характера, понимание которых является необходимым условием объективного и полного анализа всех аспектов данного правового явления. В главе предпринята попытка всестороннего осмысления категории административно-правового принуждения во всем спектре существующих в науке о праве подходов к указанной категории. Прежде всего, речь должна идти об общеправовом понимании принуждения как исходного явления, специфическую сторону которого представляет правовое государственное принуждение вообще, и административно-правовое принуждение в частности.

С точки зрения Б.А. Жетписбаева, под административно-правовым принуждением понимается принуждение, полностью основанное на нормах административного права (сообразно со всеобщим законом), где нет места произволу с чьей бы то ни было стороны и тем более любому проявлению насилия» [17, с. 16]. Далее автор приходит к выводу, что «... это отдельный вид государственного принуждения, широко используемый органами исполнительной власти, в рамках строго очерченных административным законодательством, подразумевающий применение принудительных мер в отношении нарушителя правовых запретов, которые установлены административно-правовыми нормами» [17, с. 17].

Чтобы определить верность и достаточность высказанных определений административно-правового принуждения, нам кажется необходимым рассмотреть степень разработанности института административного принуждения в советский период.

В советском административном праве различие терминологически обозначалось несколько иначе. Так, Ю.С. Адушкин в работе 1988 г.

указывал: «К институтам административно-правового принуждения (т. е. принуждения по советскому административному праву) относятся и собственно меры административного принуждения, являющиеся основным средством охраны административно-правовых отношений, и – в ряде случаев – дисциплинарные меры, и, наконец, регулируемые правом принудительные меры общественного воздействия» [2, с. 7–8]. По вышеизложенным причинам мы склонны использовать термин «административно-правовое принуждение» для обозначения особой совокупности мер, применяемых в процессе государственного управления, но далеко не всей совокупности мер, закрепленных административным законодательством.

Одной из категорий, которые характеризуют деятельность органов исполнительной власти являются методы, используемые в сфере государственного управления. Наряду с формами государственного управления, методы отражают особенность деятельности соответствующих субъектов, в частности, осуществляющих управление на государственном уровне.

Методы государственного управления необходимо рассматривать через совокупность приемов и способов, при помощи которых оказывается управляющее воздействие на объект управления (поведение, деятельность, их связи), обеспечивающие достижение поставленных целей.

Можно выделить характерные черты, присущие методам государственного управления:

- Порядок их применения нормативно закреплен;
- Применяются органами государственной власти;
- Используются исключительно в управленческой деятельности;
- Носят объективный характер, хотя зачастую зависят от субъективных факторов;
- Относительно подвижны, динамичны;

- Особенности объекта обуславливают выбор непосредственного метода управления;
- Отражают характер юридической связи между субъектами и объектами государственного управления;
- Выражают публичный интерес в регулируемых административным правом общественных отношениях.

Методы государственного управления необходимо отличать от методов правового регулирования, которые присущи административному праву. В частности метод правового регулирования, являясь в известной степени механизмом правового воздействия, содержит, по существу, набор правовых инструментов, при помощи которых осуществляется упорядочивающее воздействие на отношения [9, с. 352].

В свою очередь метод управления включает предписания, дозволения, поощрения, ограничения, запреты и т.д. По существу они характеризуют правовые средства, присущие деятельности субъектов управления. Только в исключительных случаях данные методы могут совпадать.

В качестве основных методов рассматриваются методы убеждения и принуждения, на которых базируются иные методы государственного управления.

Они органически взаимосвязаны, поскольку убеждение включает в себя определенный элемент принуждения, а принуждение в свою очередь содержит правовые ограничения как сдерживающего, так и стимулирующего характера.

Кроме того следует отметить, что угроза административного наказания в определенной степени служит побудителем к правомерному поведению.

В этой связи представляется более корректным говорить о видах именно в отношении мер административно-правового принуждения, нежели в отношении самого административно-правового принуждения, представляющего собой единообразный в своей основе процесс навязывания воли государственно-властного субъекта управляемому объекту. Думается,

такой вывод следует уже непосредственно из предложенного нами определения административно-правового принуждения, в котором подчеркнута сущностное значение применения закрепленных в законе мер воздействия. Действительно, принудительные меры, реализуемые в рамках административно-правового поля, весьма многообразны, однако вполне поддаются систематизации и классификации, т. е. могут быть объединены по определенным признакам в значимые группы, именуемые видами.

Сущность мер административно-правового принуждения заключается в конкретном физическом и (или) психическом воздействии на объект управления с целью «... заставить его, побудить силой к совершению предписанных государством действий, или воздержанию от действий, или определенному поведению, или, наконец, к подчинению известным ограничениям, связанным с личностью или имуществом» [54, с. 350]. Воздействие, оказываемое на объект в рамках государственного управления, как правило, выражается в форме определенного деяния уполномоченного субъекта управления. В указанном контексте физические меры административно-правового принуждения имеют ординарную форму, выражаясь исключительно посредством вполне определенных действий, в то время как психическое воздействие может проявляться многообразно (как в форме действия, так и в форме бездействия). Собственно, подразделение мер административно-правового принуждения на два вида: физические и психологические, – можно считать первым результатом классифицирования исследуемого явления. Вопрос о классификации мер административно-правового принуждения представляется достаточно сложным.

Переходя к вопросам классификации мер административно-правового принуждения, следует отметить, что в науке административного права указанная проблематика относится к числу довольно активно обсуждаемых. Поскольку в теории административного права методам государственного управления уделяется достаточно большое место, постольку и вопросы видов административно-правового принуждения (мер административно-правового

принуждения) находят свое разрешение во многих учебных и монографических работах.

Вполне естественно, что в научной литературе предлагаются различные критерии классификации мер административно-правового принуждения. Наиболее традиционной (и в то же время наиболее спорной) является классификация административно-принудительных мер в зависимости от того, на какой стадии противоправного поведения применяется та или иная мера. Административно-правовое принуждение применяется как для предупреждения неблагоприятных социальных последствий, так и для прекращения противоправного поведения субъектов права, а также в целях устранения последствий, возникших в результате такого противоправного поведения либо для привлечения правонарушителя к юридической ответственности. Однако поскольку указанная классификация теснейшим образом связана с вопросом о взаимозависимости административного принуждения и правонарушения (либо деяния, содержащего признаки состава административного проступка), единства в вопросе о видах мер, выделяемых по указанному критерию, нет.

Прежде чем перейти к детальному анализу научных представлений о вышеуказанной концепции видов мер административно-правового принуждения, укажем, что одновременно с ней в науке административного права предложены и существуют альтернативные классификации принудительных мер административного характера. Так, А.Б. Агапов предлагает подразделять меры административно-правового принуждения на меры эвентуального воздействия (предусматривающие введение условных (эвентуальных) имущественных ограничений) и меры директивного воздействия (предусматривающие введение непосредственных (директивных) ограничений права собственности на данную вещь либо ограничение отдельных имущественных правомочий) [1, с. 20–22].

Б.В. Россинский, наряду с классической трактовкой видового состава мер административно-правового принуждения, предлагает подразделять

данные меры на «.. те, которые могут применяться во внесудебном порядке, и на те, которые могут применяться лишь в судебном порядке» [48, с. 465].

Помимо приведенных вариантов видового деления, в научной литературе по административному праву предлагаются и иные классификационные критерии. В частности, меры административно-правового принуждения могут быть сгруппированы в зависимости от характера охраняемых ими общественных отношений (различаются, например, административно-медицинские, административно-финансовые, административно-технические и др. меры), нормативных актов, которыми они устанавливаются, органов, их применяющих, оснований их применения и т. п. Безусловно, все указанные выше основания классификации имеют большое значение для анализа рассматриваемых мер и раскрытия специфических особенностей различных их групп. Однако наибольший научный интерес (особенно в свете существующей дискуссии) представляет подразделение мер административно-правового принуждения на виды в зависимости от непосредственной цели применения той или иной меры во временном соотношении с противоправным поведением.

Итак, долгое время в советской административно-правовой науке, определявшей административное принуждение как принуждение, применяемое полномочными органами государственного управления непосредственно, без обращения в суд [59, с. 75], преобладало мнение, обоснованное рядом специалистов (в том числе С.С. Студеникиным, Ц.А. Ямпольской, Т.И. Козыревой и др.), согласно которому, все многообразие административно-принудительных мер по указанному критерию следовало подразделять на две группы. В первую включались административные взыскания – как наиболее специфическая совокупность мер. Все прочие меры административно-правового принуждения объединялись во вторую группу, которая именовалась «меры административного обеспечения», «меры социальной защиты», «меры непосредственного воздействия», «иные административные меры» [45,

с.288–301]. Этот аспект административного принуждения, касающийся критериев классификации мер административного принуждения, рассматривался рядом ученых-административистов, которые классифицировали меры административного принуждения, исходя из целей обеспечения правопорядка, оснований применения, способов обеспечения правопорядка.

В частности, С.С. Студеникин, касаясь применения мер административного принуждения как наказания за нарушение административно-правовых норм либо в целях социальной защиты, делил их на меры административного взыскания и административно-правовые меры социальной защиты (принудительное освидетельствование, задержание имущества и др.) [55, с. 133].

В результате указанного подхода к классификации мер административно-правового принуждения внимание исследователей в области административного права было преимущественно сосредоточено на первой группе мер – административных взысканиях или мерах административной ответственности. Указанные меры применяются к юридическим и физическим лицам, совершившим административные правонарушения. Указанный комплекс мер наиболее детально урегулирован нормами административного права и вызывает, безусловно, повышенный интерес ученых-правоведов – как наиболее широко применяемый в современной правовой действительности вид юридической ответственности.

Между тем, во второй группе оказались соединенными абсолютно разнородные меры административно-правового принуждения (такие, как принудительное освидетельствование, личное задержание, арест имущества, задержание имущества, закрытие или приостановление работы предприятия, прекращение отпуска средств или материалов, реквизиция и др.). Внимание исследователей заострялось в основном на том, что, применяя какую-либо из мер указанной группы, орган государственного управления принуждает гражданина или должностное лицо к соблюдению определённых правил,

установленных государством, но не налагает на него административного взыскания.

Несмотря на то, что данный вариант классификации мер административного принуждения в сравнении с современными взглядами выглядит немного упрощенным, по нашему мнению, его не следует считать полностью устаревшим, поскольку он не исключает наличия в структуре второй группы любых мер административно-правового принуждения, отличных от мер административной ответственности, в том числе и мер административной превенции (административно-предупредительных), а также прочих мер.

Более подробная современная трехзвенная классификация мер административно-правового принуждения была предложена профессором М.И. Еропкиным [16, с. 62]. Критерием разграничения для обосновываемой им классификации он определил «способ обеспечения общественного порядка, определяемый, в свою очередь, характером обеспечиваемых отношений» [16, с. 119].

Из общей теории права известно, что реакцией государства на нарушение нормы права (т. е. совершение правонарушения) неизменно является применение принудительных мер в соответствии с санкцией нарушаемой нормы права, в том числе и мер юридической ответственности. Тот же И.А. Галаган подчеркивал: «...в административном праве понятием санкции охватывают любые меры административного принуждения: взыскания, пресечения и административного предупреждения» [13, с. 154].

Из этого аксиоматичного тезиса следует несколько выводов, препятствующих признанию научной обоснованности предложенной А.Б. Агаповым классификации. Во-первых, санкция – это составная часть каждой нормы права, наряду с ее гипотезой и диспозицией.

Во-вторых, всякая мера административной ответственности закреплена в санкции административно-правовой нормы. А значит, не может существовать никакой ответственности помимо санкции.



Из вышеизложенного следует, что объединяемые в группу административных санкций (если признать корректным предложенное автором понимание данного словосочетания) меры должны быть дополнены в рамках указанной классификации и мерами административной ответственности. И депортация, и приостановление действия лицензии, и все прочие подобные меры административно-правового принуждения действительно связаны с противоправным поведением субъекта права, однако носят чаще всего пресекательный либо предупредительный характер, в то время как административные взыскания призваны санкционировать уже совершенное административное правонарушение [16, с. 10]. В частности, российский исследователь В.А. Тюрин, анализируя административное выдворение как меру административного наказания, указывает, что «депортация не является таковой (поскольку данная мера принуждения не закреплена в ст. 3.2 КоАП РФ) это мера административного предупреждения или административного пресечения, применяемая... в случае возникновения оснований, предусмотренных в статьях 7 и 8 Закона о правовом положении иностранных граждан» [57, с. 2]. В то же время, например, реквизиция и вовсе относится к числу административно-предупредительных мер и осуществляется в отношении законопослушных субъектов права.

Продолжая анализ соотношения понятий административно-правового принуждения и правовой санкции, следует указать на то, что в советском административном праве существовала довольно интересная классификация мер административно-правового принуждения на предупредительные меры и правовые санкции [57, с. 17] (отметим, что со временем указанная классификация в представлениях ее автора трансформировалась в одну из вышеизложенных). При этом автор указанной классификации – Ю.С. Адушкин - указывал на то, что санкции обычно отграничивают от предупредительных мер, которые применяются без правонарушения, от мер, процессуально обеспечивающих последующее привлечение к

ответственности, а также от мер, пресекающих правонарушение. Однако в литературе названные меры принуждения (все в целом или частично) иногда включают в круг санкций. В качестве примера Ю.С. Адушкин приводит взгляды С.С. Алексеева и Н.С. Малеина, по-разному трактующих содержание восстановительных санкций (мер защиты). К ним Н.С. Малеин относит также предупредительные меры и меры пресечения, в то время как у С.С. Алексеева эти меры вообще не охватываются понятием санкций [5, с. 270–273].

По цели применения выделяемые Ю.С. Адушкиным предупредительные меры принуждения подразделяются на:

- контрольно-профилактические (направленные на выявление правонарушений);
- особые (имеющие целью обеспечить особую, исключительную государственную или общественную необходимость).

Правовые санкции автор делит на:

- меры пресечения (цель – прекратить совершаемое правонарушение);
- меры процессуального обеспечения (их назначение – в обеспечении доказывания вины правонарушителя и создании нормальных условий для его последующего привлечения к ответственности);
- восстановительные меры (направлены на восстановление положения, существовавшего до правонарушения, в том числе на восстановление нарушенных прав);
- меры наказания или взыскания (обеспечивают выполнение непосредственной задачи кары правонарушителя и вместе с другими санкциями – целей общей и частной превенции) [2, с. 16–24].

Приведенная классификация мер административно-правового принуждения, безусловно, заслуживает внимания, тем более, что в ней представлены (пусть и в несколько своеобразном сочетании) практически все группы мер, выделяемые в современной науке административного права. Однако открытым остается вопрос о научной обоснованности и

целесообразности обозначения мер административно-правового принуждения в качестве правовых санкций.

Б.А. Жетписбаев, анализируя сформировавшиеся в науке взгляды на природу административного принуждения и его меры, приходит к странному, на наш взгляд, выводу о том, что в структуре мер административно-правового принуждения необходимо выделять наряду с мерами административного взыскания также меры административной ответственности. По представлениям ученого, классификация принудительных мер административно-правового характера должна выглядеть следующим образом:

- меры административного предупреждения;
- меры административного пресечения;
- меры административного взыскания;
- меры административного восстановления;
- меры административной ответственности [17, с. 42].

По нашему мнению, предлагаемая классификация представляется спорной с теоретической точки зрения и не совсем верно передает смысл точки зрения А.А. Таранова, на которую ссылается Б.А. Жетписбаев, а именно, что «..понятие наказание не может быть сведено в целом к понятию административные меры воздействия, а цели административного воздействия соответственно – к наказанию» [17, с. 17]. По нашему мнению, административные взыскания неразрывно связаны с административной ответственностью, будучи соотносимы между собой как форма и содержание. Более того, «только административное взыскание является мерой ответственности за административное правонарушение» [1, с. 352], о чем свидетельствует анализ норм действующего законодательства и разнообразных теоретических источников, включая учебную литературу по административному праву. В связи с этим, включение в систему административного принуждения такой самостоятельной группы, как меры

административной ответственности, считаем нецелесообразным, так как, по сути, они дублируют меры административного взыскания.

Классификация мер принуждения возможна по различным основаниям в силу того, что, меры правового принуждения разнообразны и обладают многочисленными признаками. В зависимости от того, какой отраслью права установлены принудительные меры, как правило, различают принуждение по конституционному, гражданскому, уголовному, уголовно-процессуальному, трудовому, административному праву [43, с. 33-38].

Выделяются следующие виды принуждения, существующие в современном обществе:

- По объекту воздействия: морально-психическое; материальное; организационное, физическое;
- По юридическому критерию: правовое; нелегальное;
- По субъекту применения: индивидуальный субъект права; коллективный субъект права.

В другом варианте классификации вычленяют: меры административного предупреждения, меры административного пресечения, административные взыскания (наказания), меры административно-процессуального принуждения.

Существует четырехзвенная классификация, описанная Л.С. Буториной. В ней представлены четыре формы административного принуждения (но при этом в расчет берется и пятая форма): предупреждение, пресечение, процессуальное обеспечение, юридическая ответственность (наказание) [10, с. 54-56].

Учитывая специфику применения указанных мер административного принуждения, следует разделить их на две группы: общие и специальные. К первой группе следует отнести все меры административного принуждения, которые применяются как к несовершеннолетним, так и к совершеннолетним правонарушителям и другим категориям субъектов. К специальным мерам административного принуждения относятся лишь те, которые применяются

исключительно в отношении несовершеннолетних. Следует отметить, что ко второй группе, в отдельных случаях, стоит отнести лиц, не достигших возраста административной ответственности.

Правильное применение метода принуждения органами государственной власти, гарантирует действенность управленческой деятельности, функционирования административно правовых институтов, непоколебимости правопорядка, формирует условия для постепенного уменьшения и ликвидации правонарушений [46, с. 67-69].

Принуждение считается в полной мере законным, подчиняется общим принципам права, используется на базе строгой правовой регламентации, нормативного института оснований, порядка и процедуры осуществления, четких мер принудительного воздействия.

Назначение принуждения складывается в восстановлении общественной справедливости, воспитании правонарушителей. При этом принуждение не имеет цели причинить нарушителю физические страдания либо унижить его человеческие достоинства.

Вместе с тем оно охватывает карательный и устрашающие элементы, которые однако носят подчинительный характер, ориентированы на предостережение правонарушений, воспитание и исправление лиц, их осуществивших.

Признаки административного принуждения:

- являются реакцией органов государственной власти на неправомерное поведение, несущее угрозу для личности, общества и государства;
- применяется к субъектам, совершившим правонарушение;
- осуществляется посредством юрисдикционных, правоприменительных актов;
- регулируется нормами административного права;
- как правило, применяются во внесудебном порядке;
- властно-принудительный характер;
- специфическая природа оснований применения;

- осуществляется большим кругом субъектов;
- оперативный характер применения.

А.П. Корнев предлагает выделять в качестве отличительных признаков административного принуждения (имея в виду административно-правовое принуждение) следующие:

- административное принуждение является гарантией и средством защиты общественных отношений в сфере государственного управления от противоправных посягательств, а также средством обеспечения общественной безопасности ...;

- рассматриваемое принуждение регулируется нормами административного права и является административно-правовым принуждением;

- административное принуждение (в отличие от судебного) характеризуется множественностью субъектов его использования...;

- реализация мер административного принуждения не связана (в отличие от дисциплинарного принуждения) со служебными отношениями сторон правоотношения ...;

- меры административного принуждения используются в целях обеспечения соблюдения и защиты тех административно-правовых и иных норм права (финансового, природоохрательного и др.), которые содержат общие правила поведения в сфере государственного управления [32, с.190–192].

К.М. Сарсенов высказывает точку зрения о том, «сущность принуждения заключается в ... принудительном свойстве акций, связанных с воздействием психического, физического и иного характера на конкретного субъекта с целью заставить (принудить его) поступить согласно воле принуждающего. С точки зрения внешне выраженных форм принуждение как социально-правовое явление приобретает характер правоприменительного процесса, конкретной правовой деятельности по применению принудительных мер, строго очерченной законом процедурно-

процессуальными нормами. В этом смысле принуждение может приобретать свойства и форму правосудия, административной, дисциплинарной и иной юрисдикции. В объем принуждения как явления следует включать и результат принудительного воздействия, которое характеризуется специфическими признаками и особенностями, отличающими принуждение от убеждения, поощрения и стимулирования» [13, с. 82].

Говоря о мерах административного принуждения, Б.П. Кондрашов полагает, что «меры административного принуждения в процессе деятельности по обеспечению общественной безопасности применяются как в целях предотвращения угроз общественной безопасности и наступления вредных последствий, исходящих от явлений (фактов) социального, природного и техногенного характера, так и в связи с совершением правонарушений, посягающих на общественную безопасность» [52, с. 478].

Таким образом, можно сделать вывод, что административное принуждение – это составная часть государственного принуждения, которая представляет собой способ принудительного обеспечения должного поведения физических и юридических лиц. Можно предположить, что целью данного метода государственного принуждения является обеспечение исполнения правил и норм в отраслях, сферах, областях жизнедеятельности личности, общества и государства.

Воздействие административного принуждения носит многоаспектный характер, в частности можно выделить:

- организационный;
- правоприменительный;
- правообеспечительный;
- правоохранительный [8].

Традиционно в юридической литературе выделяются следующие меры административного принуждения:

- 1 – административно-предупредительные меры;
- 2 – меры административного пресечения.

Наряду с указанными мерами некоторые авторы предлагают рассматривать также меры административного наказания, административно-восстановительные меры и меры юридической ответственности.

Меры административного предупреждения применяют для профилактики правонарушений или обеспечения общественной безопасности, а также в целях локализации негативных последствий, наступивших вне зависимости от воли лиц, в отношении которых применяются данные меры (например, стихийные бедствия).

К особенностям предупредительных мер следует отнести:

- основная цель - профилактика правонарушений и обеспечение общественной безопасности;
- основанием применения указанных мер не являются правонарушения;
- не являются мерами ответственности;
- не являются санкциями административно-правовых норм.

Обстоятельства, при которых применяются предупредительные меры, указаны в гипотезах соответствующих норм. Данные гипотезы могут быть абсолютно или относительно определенными.

Функции, выполняемые административно-правовым принуждением, значительно отличают его от других видов административного принуждения правового государственного принуждения. Все прочие виды последнего характеризуются функциями карательного и восстановительного толка, в то время как административно-правовое принуждение наряду с наказанием правонарушителя и восстановлением правопорядка концентрируется на задачах предупреждения вредных социальных последствий, превентивной коррекции поведения людей.

Действительно, меры уголовного и дисциплинарного принуждения характеризуются, преимущественно, карательным воздействием с незначительным вкраплением назидательного, воспитательного влияния на правонарушителя и прочих членов социума (коллектива). Материальная ответственность как внешнее проявление гражданско-правового



принуждения нацелена на восстановление нарушенного баланса законных прав и интересов субъектов частного права и практически не содержит воспитательного элемента. Между тем, административно-правовое принуждение предполагает в своей структуре наличие мер, исключительной задачей которых является предупреждение нарушения норм права, предупреждение наступления отрицательных последствий для членов общества. Кроме того, в комплекс мер административно-правового принуждения входят и меры, направленные на пресечение противоправного поведения.

Специфическими особенностями, выделяющими административно-правовое принуждение среди видов правового государственного принуждения, следует признать следующие:

- административно-правовое принуждение носит комплексный межотраслевой характер, поскольку нормами данного института охраняются правоотношения самой разнообразной природы, в том числе большинство публично и частноправовых правоотношений;

- содержание административно-правового принуждения составляют все закрепленные в административном законодательстве меры, носящие принудительный характер, независимо от их связи с противоправным поведением;

- специфическим субъектом, применяющим административно-правовое принуждение, является специально уполномоченное государством лицо;

- большинство мер административно-правового принуждения могут применяться во внесудебном порядке, что роднит их с мерами дисциплинарного принуждения;

- меры административно-правового принуждения применяются вне служебной (трудовой) подчиненности;

- административно-правовое принуждение непосредственно направлено не только на физических лиц, но также и на их объединения – юридических лиц;

- административно-правовое принуждение урегулировано нормами административного права;

- целью применения мер административно-правового принуждения выступает обеспечение задач и функций государственного управления;

Совершенствование института государственного принуждения в целом, и института административного принуждения в частности, является одним из основных правовых рычагов проведения административной реформы в сфере государственного управления. В правоприменительной практике принуждение применяется достаточно часто в виде различных мер психологического или физического воздействия. Представители государственной власти используют данные меры с целью приведения поведения человека в соответствие с правилами общественной жизни, характерны для того или иного государства, в тех случаях, когда член общества не следует таким правилам добровольно.

В результате комплексного исследования вопросов классификации мер административно-правового принуждения мы приходим к следующим выводам:

- сущность меры административно-правового принуждения заключается в конкретном физическом и (или) психическом воздействии на объект управления. Воздействие выражается в форме определенного деяния, при этом физические меры могут выражаться только в форме действия, в то время как психические (моральные) меры могут приобретать форму бездействия;

- наиболее традиционной (и в то же время наиболее спорной) является классификация административно-принудительных мер в зависимости от того, на какой стадии противоправного поведения применяется та или иная мера (иначе – в зависимости от целевого назначения меры). Однако предлагаются и иные классификационные критерии: в зависимости от характера охраняемых ими общественных отношений (различаются, например, административно-медицинские, административно-финансовые,

административно-технические и другие меры), нормативных актов, которыми они устанавливаются, органов, их применяющих, оснований их применения и т. п.;

- двухзвенная классификация мер административно-правового принуждения предполагает подразделение данных мер на две группы: административные взыскания и прочие меры административно-правового принуждения. Данный вариант классификации не следует считать полностью устаревшим, поскольку он не исключает наличия в структуре второй группы любых мер административно-правового принуждения, отличных от мер административной ответственности;

- современная трехзвенная классификация подразумевает подразделение мер на: административные взыскания; меры административного пресечения; административно-предупредительные меры. Альтернативный взгляд на трехзвенную классификацию предполагает замену административно-предупредительных мер в системе мер административно-правового принуждения административно-восстановительными;

- наиболее приемлемым выглядит компромиссный вариант – четырехзвенная классификация, предполагающая существование и мер административной превенции, и административно-восстановительных мер;

- существует ряд пятизвенных классификаций, предполагающих, в том числе, выделение своеобразной группы мер, применяемых в силу государственной (общественной) необходимости. Представляется, что все административно-принудительные меры в той или иной степени осуществляются в интересах государственного управления, т. е. для государственных (или общественных) нужд;

- в науке административного права также четко прослеживается тенденция, суть которой сводится к выделению особой группы мер административно-процессуального обеспечения.

Представляется, что данные меры носят ярко выраженный пресекательный характер и могут быть обособлены в рамках группы мер административно-правового пресечения.

## 1.2 Основания применения и система органов, применяющих административное принуждение

Основаниями для применения мер административного предупреждения являются диспозиции правовых норм, в которых закреплены полномочия органов управления и должностных лиц.

Все административно-предупредительные меры закреплены в нормативных правовых актах, которые определяют соответствующие полномочия их применения для органов управления и должностных лиц.

Само применение можно определить как избрание конкретным должностным лицом в зависимости от ситуации той или иной меры административного принуждения.

При применении данных мер необходимо учитывать:

1. Соразмерность мер административного принуждения. Мерам административного принуждения необходимо быть соразмерными степени угрозы либо характеру правонарушения.

2. Принцип экономии репрессий. Если имеется возможность выбора мер принуждения, то необходимо выбрать наименьшую из них, но которая смогла бы обеспечить достижение цели. В том случае, когда применяется более жесткая мера, необходимо данное решение обосновать.

3. Допустимо комбинирование мер принуждения в том случае, когда необходимо достичь поставленную цель. В том случае, когда следует пресечь противоправные действия, если, например, человек буянит в состоянии алкогольного опьянения необходимо предупредить, применить боевой прием борьбы, а также наручники. В этом и проявляется комбинирование

рассматриваемых мер. Комбинированию подлежат все меры принуждения, за исключением мер ответственности. Для мер ответственности действуют специальные правила [30, с. 325].

Затрагивая вопрос оснований применения мер принуждения, существуют две точки зрения:

1. Меры принуждения применяются в связи с совершением правонарушения, поэтому применяют дополнительную меру воздействия на лицо, которое не придерживается установленного правила поведения (Д.Н. Бахрах). А все выходящее за рамки правонарушения относится к иным мерам управленческого воздействия.

2. Основаниями для применения мер административного принуждения могут быть:

- правонарушение – как административное, так и налоговое или финансовое;
- наличие обстоятельств, которые создают условия для совершения правонарушения;
- наличие реальных угроз жизни человека и гражданина и безопасности общества и государства.

Рассматривая обе точки зрения, основанием для их применения считаются следующие обстоятельства: во-первых, наличие истинной угрозы общественной безопасности при чрезвычайных обстоятельствах природного или техногенного характера; во-вторых, правонарушение, объективно противоправное деяние либо угроза их совершения; в-третьих, решение должностного лица, которое осуществляет контрольно-надзорную или принудительную деятельность. Например: Сотрудник ДПС вправе остановить по своему усмотрению машину в целях проверки документов; в-четвертых, нарушение общественного порядка, когда правонарушение совершают не конкретные лица. Совершение действия, отклоняющегося от общественного порядка. Находит свое применение в основном в Европе.

Оценивает данное действие правоприменитель на основании имеющегося у него уровня правосознания.

В этой связи, подтверждаем, что главным основанием применения большинства административных мер принуждения является нарушение лицом возложенных на него правовых обязанностей, однако в ряде случаев применение принудительных мер может быть и в отношении лиц, невиновных в нарушении норм права, и это возникает вследствие особых условий (стихийных бедствий и т. д.)

Когда возлагают обязанности по рассмотрению и разрешению дел об административных правонарушениях на органы исполнительной власти, тогда возможно достичь более быстрого разрешения дел данной категории, обеспечить максимальную оперативность разрешения определенных дел, это снимает с судебных органов нагрузку, и они не рассматривают специфичные и менее значительные правонарушения. Такой подход базируется на многолетнем опыте не только России, но и зарубежных стран.

В Российской Федерации исполнительные органы государственной власти имеют право разрешать дела об административных правонарушениях [50, с. 4].

Сотрудники исполнительных органов государственной власти должны обладать определенным набором знаний, чтобы надлежащим образом рассмотреть такие дела в качестве «первой инстанции». В компетенцию органов исполнительной власти входит осуществление контрольных и надзорных функций, поэтому информация об объекте правонарушения, которая у них имеется, позволяет качественно и квалифицированно принимать решения по существу дела. В этом случае органы исполнительной власти становятся и органами, которые отвечают за надлежащий порядок привлечения к административной ответственности в том случае, если не исполняются или исполняются ненадлежащим образом подобные предписания.

Бесспорным является тот факт, что при рассмотрении и разрешении дел об административных правонарушениях требуется особое разбирательство и специфические знания. В Кодексе РФ об административных правонарушениях [24] имеются такие правонарушения, ответственность за которые может устанавливать только судья, поэтому познаний уполномоченного лица в сфере законодательства недостаточно, оно должно быть осведомлено в различных областях и отраслях общественной деятельности. Из этого можно сделать вывод о том, что без глубоких специальных познаний судье не представляется возможным вынести правильное и законное решение.

Фактически такая «специализация» получила свое отражение в работе органов исполнительной власти, она свойственна самой структуре органов исполнительной власти, когда отдельный ее орган осуществляет контроль за исполнением государственных предписаний. Также суд вправе рассматривать жалобы на постановление по делу об административном правонарушении, при этом он должен оставаться независимым и беспристрастным [47, с. 137].

Тем не менее, судебный механизм обжалования не является единственным выходом из создавшегося положения. По нашему мнению, в рамках внесудебного разрешения дел об административных правонарушениях, необходимо, чтобы Уполномоченный по правам человека в РФ имел право возбуждать производства по делам об административных правонарушениях.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации мог бы возбуждать производства об административных правонарушениях, которые закреплены в 5 главе КоАП РФ: «Административные правонарушения, посягающие на права граждан» [24]. Это бы оказывало содействие для эффективного и своевременного возбуждения производства по данной категории дел.

Деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации стоит особняком от судебной, исполнительной и законодательной власти. Его главная задача – обеспечить защиту прав граждан, это определяет его функции и полномочия для ее выполнения [12, с. 14]. В полномочия Уполномоченного входят: запрос необходимой информации от государственных органов; проведение самостоятельно или совместно с компетентными органами проверки деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц; беспрепятственное вхождение на территорию и в помещения государственных органов, органов местного самоуправления.

Меры административного принуждения применяют, в основном, органы, которые призваны осуществлять правоохранительные функции:

- полиция,
- таможенные органы,
- различные надзорные органы [6, с. 107].

Также органом, применяющим административное принуждение является Федеральная таможенная служба. Федеральная таможенная служба представляет собой уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, который выполняет в соответствии с законодательством РФ функции по формированию государственной политики и нормативному правовому регулированию, осуществляет контроль и надзор в области таможенного дела, а также выполняет функции агента валютного контроля и специальные функции по борьбе с административными правонарушениями, контрабандой и иными преступлениями. Федеральная таможенная служба РФ вправе применять не только меры ограничительного, предупредительного или профилактического характера, которые предусмотрел законодатель РФ, и которые направлены на недопущение или пресечение нарушений гражданами или юридическими лицами, но также и меры по ликвидации последствий указанных нарушений [7]. Органы исполнительной власти наделены компетенцией по реализации государственной политики,



уполномочены на рассмотрение дел об административных правонарушениях потому, что они обладают надлежащими знаниями, в их распоряжении подготовленные кадры и имеется возможность оперативно рассматривать такие дела.

### 1.3 Общая характеристика применения мер административного принуждения в зарубежных странах

Неоценимую роль должен играть зарубежный опыт регламентации исследуемой группы общественных отношений, наработанный в странах как с более развитыми, так и с аналогичными российской системами административного процесса. Мировой опыт свидетельствует о том, что обычно законодатель делает выбор между процессуальным кодексом, включающим в себя все административные процедуры (Италия, Испания, Германия, Австрия и т. д.) и специальными процессуальными законами, относящимися к конкретным областям администрирования (США, Франция, Великобритания, некоторые Скандинавские страны и т. д.) [13, с. 286-287]. В целом традиции кодифицированного административно-процессуального законодательства сильны в странах административного принуждения бывшей Австро-Венгрии и Средиземноморья.

В странах Европы административные санкции могут налагаться не только на физических, но и на юридических лиц. Основным административным наказанием является штраф. В Германии и Португалии в качестве дополнительных мер воздействия могут быть назначены конфискация или возмездное изъятие имущества нарушителя. Как правило, запрещено применение лишения свободы в качестве административного взыскания.

В американском праве нет специальной отрасли административно-процессуального права, однако в рамках отрасли административного права

процессуальные нормы являются доминирующими. Г.И. Никеров так в целом характеризует англо-саксонскую систему административной юстиции: «Английские и американские суды на протяжении веков совершенствовали порядок принятия к своему производству и рассмотрения дел и действительно сделали его максимально справедливым в рамках системы господства права, господства равных прав при неодинаковых возможностях отдельных лиц – изобретение человечества, может быть, не абсолютно совершенное, но наилучшее в его истории» [36, с. 96].

Среди источников административно-процессуального права США выделяются, прежде всего: Конституция США, закрепившая в V поправке, что никто не должен лишаться жизни, свободы или имущества без надлежащей правовой процедуры; никакая частная собственность не должна отбираться для общественного пользования без справедливого возмещения; знаковые решения американских судов; Закон 1887 г. о междуштатной торговле, учредивший первое независимое ведомство: Комиссию междуштатной торговли; другие законы, учредившие Федеральную торговую комиссию, Федеральную резервную систему, Федеральную морскую комиссию, Федеральную электроэнергетическую комиссию, Федеральную комиссию связи, Национальный совет по трудовым отношениям и многие другие; Закон об административной процедуре 1946 г., являющийся своеобразным кодексом федерального административно-процессуального права [36].

Японская полиция наделяется правом самостоятельно принимать меры в отношении малозначительных преступлений. Такие дискреционные полномочия, предоставляемые полицейским, помимо прочего, позволяют значительно сократить нагрузку на органы уголовной юстиции, что позволяет последним сосредоточить свои усилия на серьезных преступлениях. В связи с совершением малозначительных преступлений (кражи, укрывательство краденого, мошенничество и др.) и с причинением незначительного ущерба многие дела разрешаются полицией путем

вынесения официального предостережения. Надзор за правильностью применения процедуры принятия мер по малозначительным делам осуществляет прокурор [18, с. 38].

Государственно-административное управление, по своей сущности, обладает односторонним властным характером, поэтому во всех странах мира предусмотрены меры принуждения к исполнению административных решений. Японская система мер имеет национальные особенности: в отличие от США, где приоритет отдается судебному исполнению, в Японии действует система административного исполнения. Она сформировалась в Японии еще в эпоху Мэйдзи и характеризуется акцентом на праве административных органов непосредственно осуществлять принуждение [58, с. 124].

Особое место в контексте исследуемого вопроса занимает законодательство стран–участниц Содружества Независимых Государств. Правовая система Российской Федерации теснейшим образом связана с правовыми системами независимых государств, возникших на месте бывших республик СССР.

Так же необходимо рассмотреть систему мер принуждения в странах – бывших союзных республиках СССР.

Сравнивая действующие системы законодательства Казахстана и России в области административно-правового принуждения, необходимо помнить, что базис параллельно развивающихся правовых систем Республики Казахстан и Российской Федерации один и тот же: советское законодательство. К сожалению, в советский период истории становления системы права Казахстана и России административному законодательству уделялся минимум внимания.

Особенно пагубно сказался на состоянии административного законодательства в целом период запрета административно-правовой науки во второй четверти XX столетия. Кроме того, некоторые проблемы, в том числе и современной системы административного законодательства,

особенно процессуального, связаны с практически полным неприятием зарубежного опыта, что не было характерно в такой степени для других отраслей (к примеру, уголовного законодательства).

Наиболее общие различия связаны с генеральными принципами организации системы права. Прежде всего, как известно, ч. 1 ст. 4 Конституции Республики Казахстан 1995 г. [29] устанавливает, что «Действующим правом в Республике Казахстан являются нормы Конституции, соответствующих ей законов, иных нормативных правовых актов, международных договорных и иных обязательств республики, а также нормативных постановлений Конституционного Совета и Верховного Суда Республики». Таким образом, в казахстанском законодательстве напрямую признается нормативная сила актов высших органов судебной власти, обобщающих судебную практику в тех или иных областях общественной жизни. Российское конституционное законодательство подобных установок не содержит. Более того, в научном правоведении России имеет место концепция, исключающая возможность признания нормативными правовыми соответствующих актов органов судебной власти. Так, А.Г. Братко и Н.Л. Гранат отмечают: «К числу дискуссионных в российской юридической науке относится вопрос о том, являются ли источником права или хотя бы формой правотворческой конкретизации судебные правовоположения» [44, с. 129].

Следствием указанной теоретической дискуссии являются вполне практические сложности, связанные с невозможностью ссылаться при принятии решения на имеющие обязательную силу для судей (как членов судейского сообщества) постановления Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ. В частности, принятое Пленумом Верховного Суда Российской Федерации постановление от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» [41] не является источником норм права и не может цитироваться в решении суда или служить основанием для вынесения такого решения.

В результате указанных обстоятельств система действующего законодательства Республики Казахстан в области административно-правового принуждения оказывается обогащена дополнительным нормативным правовым источником, обладающим немалым практическим значением – нормативным постановлением Верховного Суда Республики Казахстан от 26 ноября 2004 г. № 18 «О некоторых вопросах применения судами законодательства об административных правонарушениях» с изменением, внесенным нормативным постановлением Верховного Суда Республики Казахстан 1 от 16 января 2006 г.) [41].

Данный акт, принятый в целях единообразного применения в судебной практике некоторых норм законодательства об административных правонарушениях, разъясняет наиболее важные и спорные вопросы соответствующей области административного законодательства. В частности, в нем подчеркивается особое значение принципов законодательства об административных правонарушениях; разъясняется порядок привлечения к ответственности должностных лиц, руководителей юридических лиц; пояснено понятие малозначительности правонарушения; уточнены основания и порядок назначения различных видов административных взысканий; разъяснен порядок освобождения от ответственности и т.д. Кроме того, значительное внимание уделено в Постановлении вопросам процессуального характера, недостаточно полно урегулированным действующим КоАП РК.

Большое значение для развития законодательства в области регулирования административного принуждения, являющегося объектом настоящего исследования, имеют правовые акты Казахстана, Послания Президента как конституционная основа формирования государственно-правовой стратегии РК, определяющие основные направления развития Казахстана.

Наиболее общие различия связаны с генеральными принципами организации системы права:

- в казахстанском законодательстве напрямую признается нормативная сила актов высших органов судебной власти, обобщающих судебную практику в тех или иных областях общественной жизни, в то время как в научном правоведении России имеет место концепция, исключающая возможность признания нормативными правовыми соответствующих актов органов судебной власти;

- российское право не признает законодательное значение внутренних актов Федерального Собрания Российской Федерации, а равно актов Совета Федерации или Государственной Думы Федерального Собрания России. Единственной формой правотворчества Федерального Собрания Российской Федерации является законотворчество;

- в российской системе законодательных актов отсутствуют такие виды актов, как указы Президента Российской Федерации, имеющие силу федерального конституционного закона либо федерального закона;

- некоторые особенности института административно-правового принуждения в двух странах связаны с общими принципами организации и функционирования судебных систем Казахстана и России;

- в Конституции РФ более детально закреплены процессуальные гарантии прав и свобод человека, отражен ключевой принцип, определяющий возможность и пределы административно-правового принуждения – принцип свободы и личной неприкосновенности;

- в качестве элемента, сдерживающего совершенствование казахстанского административного законодательства, представлена норма ст. 8 Закона РК «О правовых актах», устанавливающая, что в действующей системе права Казахстана может существовать лишь определенное число кодексов.

Общими чертами функционирующих систем нормативных правовых актов Казахстана и России в исследуемой области следует признать следующие:

- законодательство об административном принуждении обоих государств следует признать декодифицированным;

- единственным институтом, нашедшим свое отражение в нормах действующего административного законодательства, являются меры административной ответственности;

- нормы об административно-правовом принуждении сосредоточены в нормативных правовых актах двух основных типов: в актах, регламентирующих статус того или иного органа, уполномоченного применять меры административно-правового принуждения, либо в актах, устанавливающих правовой режим в той или иной социальной, политической или экономической сферах жизнедеятельности общества;

- наряду с материальными нормами административного права, в действующих актах продолжают существовать декодифицированные нормы процессуального характера; большинство производств по применению предупредительных и пресекательных мер административно-правового принуждения остаются вовсе нерегламентированными.

Современное состояние процессуального законодательства в области административно-правового принуждения вызывает нарекания, что свидетельствует о необходимости скорейшего принятия в Республике Казахстан единого кодифицированного акта в сфере административного процесса.

Анализ европейской и англо-саксонской систем административного законодательства показывает наличие существенных различий в механизмах организации процесса реализации управленческих полномочий в сфере административного судопроизводства. В частности, в англосаксонской системе не выделяют специальную отрасль административно-процессуального права, что характерно для европейской правовой семьи.

Исследование наиболее общих теоретических вопросов, связанных с понятием административно-правового принуждения, позволяет нам сделать следующие выводы:

- соотношение понятий «принуждение» и «насилие» следует признать антагонистическим. Если под принуждением мы понимаем правомерное воздействие на личность с целью приведения ее поведения в соответствие с нормами права, то насилие характеризуется отрицательными социальными характеристиками и, прежде всего, противоправностью;

- определяя соотношение принуждения и права, необходимо констатировать, что принудительность относится к важнейшим признакам права. Однако необходимо помнить, что серьезным упрощением будет раскрытие механизма действия права только через призму государственного принуждения;

- теоретически наиболее целесообразно рассматривать административно-правовое принуждение через три отдельные призмы: как государственное принуждение, как правовое принуждение и как принуждение административное. Наложение данных призм создаст верное представление о содержании исследуемого понятия в современной правовой действительности;

- правовое государственное принуждение, как родовое (по отношению к исследуемому) явление, проявляется в виде принуждения уголовно-правового, гражданско-правового, дисциплинарного и административно-правового. Использование термина «административное принуждение» для обозначения исследуемого явления представляется нецелесообразным, поскольку он недостаточно четко отражает правовую природу принудительных мер, используемых в современном правовом государстве.

Таким образом, анализ многочисленных монографических, учебных, публицистических источников, изданных по вопросам понятия и природы административного принуждения, позволяет сделать следующие выводы:

- принуждение с теоретической точки зрения следует рассматривать в трех аспектах: государственное принуждение, правовое принуждение и административное принуждение. Рассмотрение принуждения с учетом всех



трех аспектов создаст верное представление о содержании исследуемого понятия в современной правовой действительности;

- мировой опыт демонстрирует наличие процедурных кодексов, включающих в себя все административные процедуры (Италия, Испания, Германия, Австрия и т. д.), и специальных процессуальных законов, относящихся к конкретным областям администрирования (США, Франция, Великобритания, некоторые Скандинавские страны и т. д.);

- процесс совершенствования административного законодательства в части нормативных правовых актов, регламентирующих виды и процедуру применения мер административного принуждения, связан с серьезными трудностями, вызванными необходимостью реформирования самой системы указанных мер и разработки нового механизма их реализации;

- особое место в контексте исследуемого вопроса занимает законодательство стран-участниц Евразийского экономического союза. С правовыми системами независимых государств возникших на месте бывших республик СССР, правовая система Казахстана связана теснейшим образом.

Специфическими особенностями, выделяющими среди видов государственного принуждения административное принуждение, следует признать следующие:

- административное принуждение носит комплексный межотраслевой характер, поскольку нормами данного института охраняются правоотношения самой разнообразной природы, в том числе большинство публично- и частноправовых правоотношений;

- административное принуждение непосредственно направлено не только на физических лиц, но также и на их объединения – юридические лица;

- административное принуждение урегулировано нормами административного права;

- целью применения мер административного принуждения выступает обеспечение задач и функций государственного управления;

- административное принуждение характеризуется, как минимум, четырьмя функциями: предупредительной, пресекающей, карательной и восстановительной;

- содержание административного принуждения составляют все меры, носящие принудительный характер закрепленные в административном законодательстве и независимо от их связи с противоправным поведением;

- специфическим субъектом, применяющим административное принуждение, является специально уполномоченное государством лицо;

- большинство мер административного принуждения могут применяться во внесудебном порядке, а также во внеслужебной (трудовой) подчиненности;

- сущность мер административного принуждения заключается в конкретном физическом и (или) психическом воздействии на объект управления, которое выражается в форме определенного деяния, при этом физические меры могут осуществляться только в форме действия, в то время как психические (моральные) меры могут приобретать форму бездействия;

- в зависимости от основной цели их применения, сопутствующей цели прекращения противоправного поведения, меры пресечения подразделяются на меры визуального пресечения (преимущественно направлены на пресечение совершаемого в момент применения такой меры противоправного деяния, реализация которого носит кратковременный характер); меры контрольно-надзорного пресечения (имеют своей целью предотвращение вредных последствий длящихся латентных правонарушений); меры процессуального пресечения (непосредственно связаны с применением мер административной ответственности).

## **2 Административное пресечение в системе государственного принуждения**

### **2.1 Мера административного пресечения и ее место в системе государственного принуждения**

Являясь частью системы мер административно-правового принуждения, меры административного пресечения наделены всеми признаками, свойственными принудительным мерам, закрепленным административно-правовым законодательством.

Вместе с тем, это – особая группа мер административного принуждения, характеризующаяся своим назначением, субъектами и процедурой применения. Считаю необходимым остановиться на назначении и правовой природе административного пресечения подробнее.

Меры административного пресечения – это разновидность широко используемых в практике государственного управления мер административно-правового принуждения, не связанных с привлечением к ответственности, применяемых в целях прекращения совершаемого в реальном времени объективно противоправного деяния, в отношении которого есть основания предполагать наличие у него признаков состава административного проступка либо преступления, в целях предотвращения вредных последствий подобного деяния и (или) в целях обеспечения условий для дальнейшего привлечения лица, совершающего указанное деяние, к установленной законом юридической ответственности.

Административное пресечение позволяет предотвратить деяния и события, которые могут усугубить ответственность правонарушителя, вследствие чего можно говорить о применении мер административного пресечения не только в интересах государства, общества, заинтересованных лиц, но и в интересах лица, противоправные действия которого пресекаются.

Кроме того, меры административного пресечения могут использоваться и для защиты интересов, здоровья, жизни самого правонарушителя.

Меры административного пресечения регламентируются многими законами и подзаконными актами, в чем по мнению таких исследователей в области административного права как А.П. Алехина, А.А. Кармолицкого, Ю.М. Козлова возникает необходимость в разработке и принятии кодифицированного закона на федеральном уровне, определяющего понятие, виды, содержание мер административного пресечения, а также основания и порядок их применения [4, с. 269].

Множественность нормативных источников, регулирующих меры административного пресечения, создает затруднения в правоприменении и вводит в заблуждение субъектов в отношении которых применяются данные меры.

Таким образом меры административного пресечения выступают как средство полного прекращения противоправного поведения непосредственно на месте, в момент совершения таких противозаконных действий. В этом заключается главное отличие от мер предупреждения. Данные меры всецело и часто применяются всеми структурными подразделениями ОВД, их осуществление регламентируется федеральным законом «О полиции» [38] и должностными инструкциями.

Существенное значение для целей определения понятия мер административного пресечения имеет вопрос об основаниях применения мер административного пресечения. Логика подсказывает, что он напрямую связан с проблематикой целевого назначения исследуемых мер.

Поскольку в законодательстве и научной литературе достаточно детально охарактеризованы основания и порядок применения мер административного пресечения, считаем нецелесообразным останавливаться на этом вопросе подробно. Однако, думается, в рамках настоящего исследования необходимо проанализировать некоторые спорные вопросы,

связанные с нормативной регламентацией мер процессуального пресечения в казахстанском и российском административном праве.

Так, относительно доставления в российских нормах, регламентирующих его производство, отсутствует указание на конкретный срок доставления. Статья 27.2 КоАП РФ указывают, что доставление должно быть осуществлено в возможно короткий срок. Существует несколько вариантов определения срока доставления. К примеру, В.А. Тюрин, вслед за Г.Т. Агеенковой, предлагает закрепить в законодательстве положение о том, чтобы «...срок доставления засчитывался в срок административного задержания» [57, с. 24-29]. Не вполне соглашаясь с данным ученым в этом вопросе (поскольку предлагаемая им конструкция не всегда будет воплотима в жизнь), тем не менее, констатируем, что фиксацию в законодательстве таких моментов, как:

- необходимость доставления в ближайший орган внутренних дел (полицию), орган местного самоуправления, иной государственный орган (в соответствии с типом правонарушения);

- необходимость проведения всех необходимых процедур (составление протокола об административном правонарушении, установление личности правонарушителя) в течение ограниченного времени с момента доставления к месту составления протокола об административном правонарушении (предположительно, в течение одного часа);

- необходимость засчитывать в срок административного задержания срок доставления за вычетом времени, затраченного на путь, к месту составления протокола об административном правонарушении, – следует признать абсолютно необходимой.

Детальный анализ целей административного задержания позволяет нам заявить, что:

- применение административного задержания не всегда обеспечивает пресечение правонарушения, так как оно может быть окончательным действием;

- при применении данной меры зачастую необходимо выяснение обстоятельств совершенного административного правонарушения, квалификации, т. е. совершение определенных процессуальных действий.

Таким образом, в различных юридических ситуациях процессуальные действия предшествуют административному задержанию (например, в процессе досмотра лица и других действий), а в ряде случаев осуществляются в процессе административного задержания (например, в дежурной части органов внутренних дел выясняются анкетные данные административного задержанного) [25].

В отношении задержанного в административном порядке, в большинстве случаев, совершаются процессуальные действия. Таким образом, это лишний раз подтверждает, что административное задержание признается мерой административно-процессуального пресечения, предусматривающей достижение цели – производства процессуальных действий [24].

Н.Г. Салищева пишет, что основанием к применению мер административного пресечения является принудительное прекращение противоправных действий, нарушающих установленный порядок [49].

Будучи мерами сугубо административно-правовыми, меры пресечения направлены на прекращение не только административных правонарушений, но и любых других действий, содержащих признаки противоправного деяния, в том числе и уголовных правонарушений, т. е. преступлений.

Рассматривая вопрос классификации мер административного пресечения К.А. Кареева-Попелковская отметила, что нет единой классификации, что в учебных пособиях по административному праву предприняты попытки классифицировать меры административного пресечения по самым различным основаниям [22, с. 145].

Санкт-Петербургский исследователь проблематики методов государственного управления В.Д. Осинцев предлагает разделить меры административно-правового пресечения по содержанию на:

- меры временного ограничения личных прав (например, личное задержание, личный досмотр, привод, доставление лица, совершившего правонарушение, применение непосредственного принуждения);

- запрещение, ограничение или приостановление деятельности, осуществляемой без приобретения специального административно-правового статуса ... либо с нарушением режимных требований, выполнение которых обусловлено предоставленным статусом;

- задержание и доставление имущества, ограничение и запрещение использования (эксплуатации) имущества, а так же его изъятие и арест [44, с. 181–182].

Итак, по таким составляющим, как меры и способы (средства) административного принуждения, меры пресечения подразделяются на:

- физические (задержание невменяемого, принудительное лечение душевнобольного, отстранение от управления транспортным средством лица, находящегося в состоянии алкогольного, наркотического опьянения, и некоторые другие адресованные физическим лицам немногочисленные меры, не связанные с возможностью воздействия на психику объекта принудительного воздействия) [31];

- психологические (предупреждение о возможности применения оружия, изъятие документов и вещей, различные меры финансово-кредитного характера, все меры, адресованные юридическим лицам);

- комплексные (абсолютное большинство применяемых к физическим лицам мер пресечения, связанных одновременно с возможностью и физического, и психологического воздействия на личность).

Помимо приведенной классификации, представляется целесообразным предложить классификацию мер пресечения в зависимости от основной цели их применения, сопутствующей цели прекращения противоправного поведения.

Ввиду указанного критерия, по нашему мнению, следует выделять:

- меры визуального пресечения;

- меры контрольно-надзорного пресечения;
- меры процессуального пресечения.

Первая группа мер в структуре данной классификации обобщает те меры административно-правового пресечения, которые преимущественно направлены на пресечение совершаемого в момент применения такой меры противоправного деяния, реализация которого носит кратковременный характер. Такие меры, как правило, имеют несложную структуру, основаны на простейших методах воздействия на психику управляемых или вовсе связаны с физическим воздействием на правонарушителя. Большинство подобных мер носит комплексный характер. В указанной группе находятся меры непосредственного пресечения, применяемые в состоянии необходимой обороны и крайней необходимости.

Выделение в структуре мер административного пресечения мер визуального пресечения, по нашему мнению, во многом снимает существующую неопределенность в понимании вопроса о применении оружия, физической силы и специальных средств. Действительно, помимо перечисляемых в законодательстве мер (задержание, досмотр, изъятие), в практике государственного управления используются меры, которые состоят в непосредственном прекращении противоправного деяния, свидетелем которого становится уполномоченный на его прекращение властный субъект. Это и есть та группа мер, которую специалисты традиционно связывают с применением физической силы, специальных средств и оружия. В науке она именуется группой мер непосредственного воздействия на личность правонарушителя. Однако необходимо помнить о том, что визуальное пресечение, помимо физического воздействия, может также состоять в психологическом давлении (например, угроза применения оружия в случае непрекращения противоправных действий).

Безусловно, составляющие указанную группу меры связаны с личностью правонарушителя и не могут быть адресованы юридическому лицу. Однако в подобной трактовке указанная группа становится



объединяющей для различных мер и способов пресечения, более или менее явно и сильно воздействующих на личность, в том числе и для выделяющихся своей целевой направленностью мер процессуального пресечения. При этом остается без внимания тот факт, что все меры пресечения направлены на коррекцию поведения людей в той или иной степени очевидными либо косвенными способами.

Вторая группа мер пресечения, при выраженном пресекательном назначении, имеет своей целью предотвращение вредных последствий длящихся латентных правонарушений, характеризующих, как правило, экономическую, финансовую (в том числе налоговую) сферы жизнедеятельности общества, но распространенных и в других областях (например, в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения). Такие меры зачастую адресованы в законодательстве юридическим лицам, отличаются комплексным характером, применяются в ходе осуществления контрольно-надзорной деятельности органов государственного управления.

В состав второй группы мер – контрольно-надзорного пресечения – входят такие меры, как приостановление деятельности юридического лица или индивидуального предпринимателя; прекращение операций по счетам; отстранение от работы лица, страдающего заболеваниями, несовместимыми с осуществляемой деятельностью. Отдельные отраслевые кодексы соответствующие процедуры именуют в качестве форм и порядка проведения контроля.

Третья группа мер отличается спецификой, нашедшей отражение в законодательстве. Так, КоАП РФ содержит главу 27, регламентирующую применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

Процессуальные меры административного пресечения подвержены наибольшей правовой регламентации. Их целевое назначение может быть сформулировано так: пресечение противоправного деяния, ориентированное

на возможность последующего привлечения виновного к административной или иного вида юридической ответственности [46].

Меры процессуального пресечения составляют едва ли не самую многочисленную и предметно определенную группу мер административного пресечения. Поскольку эти меры осуществляются после совершения противоправного деяния, они во многом способствуют выявлению доказательств и, в целом, оптимизации рассмотрения дел об административных и других правонарушениях. В связи с этим в науке административного права высказано мнение о том, что «...необходимо постепенно расширять спектр мер административного принуждения (и в первую очередь мер административного пресечения), осуществление которых должно быть процессуально регламентировано, причисляя их к группе мер обеспечения производства» [48, с. 165].

Указанная позиция заслуживает пристального внимания, поскольку меры пресечения как группа мер, направленных на прекращение противоправного поведения, безусловно, должны служить целям административной (уголовной) юстиции, так как не вызывает сомнения тот факт, что всякое нарушение закона нуждается в тщательнейшем разбирательстве с последующим привлечением виновных к ответственности, а также принятием дополнительных мер восстановительного и профилактического характера, направленных на превенцию подобных правонарушений в будущем.

Таким образом, следует констатировать, что в науке административного права формируется научная концепция расширения перечня мер процессуального пресечения, полагаем, имеющая все основания дать начало позитивной правотворческой тенденции.

Так, в российском законодательстве в мае 2005 г. появилась новая мера процессуального пресечения, отсутствующая в КоАП РК: временный запрет деятельности (ст. 27.16, 27.17 КоАП РФ). Ее применение стало возможным лишь в конце 2005 года вследствие особого порядка вступления в силу

указанных статей Кодекса. Данная мера имеет, безусловно, большое пресекающее значение в отношении противоправной общественно опасной деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Однако обеспечительное назначение указанной меры пресечения в контексте административного процесса оставалось до последнего времени недооцененным и в Российской Федерации.

По существу, временный запрет деятельности, как это отражено в российском Кодексе, заключается в кратковременном, установленном на срок до рассмотрения дела судом или должностными лицами, указанными в пунктах 1 и 4 части 2 ст. 23.31 настоящего Кодекса, прекращении деятельности филиалов, представительств, структурных подразделений юридического лица, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг

Особенностями мер пресечения является: прекращение противоправного деяния, применяются при наличии самого правонарушения максимально оперативно и быстро, чтобы не допустить иные нарушения закона, круг оснований пресечения выше, чем у административной ответственности, имеется широкий круг объектов, в отношении которых могут быть применены эти меры, пресечение осуществляется как в интересах общества, так и самого нарушителя.

Требование о прекращении противоправного деяния может быть выражено как в устной, так и в письменной форме. Например, при пресечении административного правонарушения, предусмотренного ст. 20.1 КоАП, сотрудниками полиции выражают требование о прекращении противоправного деяния в устной форме. Примером выражения требования в письменной форме могут выступать нарушения лицом технического регламента о безопасности транспортных средств. В этом случае сотрудники ГИБДД выносят письменный документ в отношении лица, совершившего указанные нарушения, с целью их устранения.

В качестве значимой меры административного пресечения, целесообразно также рассмотреть – административное задержание, которое влечет за собой ограничение прав и свобод граждан сроком применения меры, поскольку данная мера является наиболее часто применяемой.

Запрет эксплуатации транспортного средства, согласно ст. 19 ФЗ от 10.12.1995 г. № 196 ФЗ «О безопасности дорожного движения» [39] применяется в случаях, если имеются технические неисправности, которые создают угрозу безопасности дорожного движения. Также данная мера применяется если владелец транспортного средства не исполнил установленную законом обязанность по регистрации своей гражданской ответственности, либо находится в состоянии алкогольного и иного токсического опьянения.

Данная мера позволяет серьезно влиять на сокращение правонарушений и преступлений в сфере безопасности дорожного движения, поскольку недобросовестный владелец автотранспортного средства лишается права на управление до устранения указанных нарушений, тем самым уменьшается опасность возникновения негативных последствий.

Задержание транспортного средства стоит наряду с предыдущей мерой административно-правового пресечения. Задержание транспортного средства представляет собой временное принудительное прекращение использованием транспортного средства, что может включать помещение на специальную стоянку, либо в случае совершения административного правонарушения и невозможности передвижения транспортного средства, установку блокирующих движение устройств.

Данная мера применяется при совершении административных правонарушений, указанных в ч.1 ст. 27.13 КоАП, либо если это транспортное средство находится в розыске. При этом перечень оснований, указанных в КоАП, является исчерпывающим и не подлежит расширительному толкованию [24].

В статье 27.1 КоАП РФ задержание транспортного средства непосредственно связано с мерами по обеспечению производства по делам об административных правонарушениях. Статьей 27.13 КоАП РФ регламентируются возможные причины законного задержания транспортного средства представителем компетентного государственного органа. Ряд данных причин часто подвергается критике со стороны авторов в связи с тем, что, например, одной из причин в данном перечне является нарушение правил остановки или стоянки (части 4, 5 статьи 12.16 КоАП РФ).

Временный запрет деятельности заключается в краткосрочном прекращении деятельности филиалов, представительств, иных структурных подразделений юридического лица, либо запрет на эксплуатацию отдельных зданий, сооружений, агрегатов и т.д. Временный запрет будет применяться только в тех случаях, если за совершение административного правонарушения возможно назначение административного наказания в виде административного приостановления деятельности [42].

Указанная мера пресечения будет применяться с целью предотвращения непосредственной угрозы жизни или здоровью людей, если это может привести к возникновению эпидемии, эпизоотии, заражения, наступления радиационной аварии или техногенной катастрофы, либо нарушений в сфере трудовой деятельности, нарушений прав иностранных граждан и т.д.

Вследствие чего, она выделяется из остальных тем, что применяется для защиты особо большого количества населения от последствий противоправного действия. Поэтому своевременное реагирование на подобные правонарушения и применение соответствующей меры позволяет предотвратить крупные, распространенные на большие массы граждан и территории, угрозы нанесения экологического, инфекционного, либо иного ущерба.

При этом должностное лицо, вынесшее соответствующий протокол о временном запрете деятельности может производить наложение пломб, опечатку помещений, объектов хранения товаров, касс и т.д.

Доставление в медицинские учреждения либо в дежурные части органов внутренних дел согласно п. 14 ст. 13 ФЗ «О полиции» [38] производится в отношении граждан, которые находятся в общественных местах в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения и утратившие способность самостоятельно передвигаться либо ориентироваться в пространстве. Также следует учесть, что данная мера производится только в том случае, если нет возможности вызвать бригаду скорой помощи непосредственно на место обнаружения таких лиц. Эта мера направлена и на то, чтобы обезопасить не только окружающих лиц от опасности, которая может исходить от гражданина, находящегося в пьяном виде, но и имеет цель не допустить причинение какого-либо вреда им самому себе. Доставка в медицинское учреждение, имеет также важное значение для установления и фиксации факта нахождения лица в состоянии алкогольного или иного токсического опьянения для решения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении, предусмотренного ст. 20.2 КоАП РФ (появление в общественных местах в состоянии опьянения, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность).

Перечисленные меры пресечения являются общими и представляют собой совокупность методов и средств воздействия на правонарушителя, с целью недопущения или прекращения совершаемого административного правонарушения или преступления, либо уменьшения его вредных последствий.

Общие меры пресечения достаточно разнообразны, они делятся по различным категориям и направлены на различные объекты воздействия.

Данные меры могут применяться непосредственно к личности правонарушителя, также подразделяются на меры имущественного,

технического, финансового, медико-санитарного характера, связанные с осуществлением лицензионно-разрешительной деятельностью.

Цель данных мер, не смотря на разные направления, сводится к одному - принудительное прекращение противоправных действий гражданами, организациями, должностными лицами.

Значение данных мер чрезвычайно велико, ведь благодаря ним сотрудники ОВД могут пресекать наиболее часто встречающиеся административные правонарушения, но также могут применять для прекращения преступных действий. Общие меры пресечения являются наиболее распространенными видами административного принуждения, имеют огромное значение в эффективной борьбе как с правонарушениями, так и с преступлениями [21].

В ходе правоохранительной деятельности, сотрудники ОВД могут применить специальные средства принуждения. Применение специальных средств это установленное законом право сотрудника полиции использования в отношении правонарушителя соответствующих технических изделий, веществ, предметов и служебных животных, основным назначением которых является оказание прямого принудительного физического воздействия на человека или какие-либо материальные объекты [34].

При применении данных средств усиливается принудительное воздействие и обеспечивается необходимый перевес в силе над нарушителем.

Разные виды специальных средств имеют различный механизм принудительного действия. В отличии от применения физической силы, специальные средства применяются не только конкретно для отражения нападения на сотрудника или пресечения сопротивления, но также и для остановки транспортного средства, пометки правонарушителя маркирующими средствами, взлома каких либо преград, ограничения подвижности правонарушителя, противодействия во время массовых беспорядков.

Сфера их использования достаточно велика и, как правило, любое пресечение преступления или административного правонарушения не обходится без применения специальных средств.

Статья 23 федерального закона «О полиции» [38] регламентирует право на применение огнестрельного оружия. В данной статье закона перечисляются условия, при которых сотрудник ОВД лично или в составе группы может применить огнестрельное оружие. Как видно, данные меры могут быть применены в тех случаях, когда имеется прямое посягательство на жизнь и здоровья сотрудника или других граждан, когда нет иной возможности пресечь действия правонарушителя, либо лицо вооружено и иными способами обезвредить его не получится [51, с. 61-63].

Также сотрудник полиции может применять огнестрельное оружие и в других целях. Ими являются не прямое воздействие на правонарушителя, а оружие здесь будет выступать в качестве предмета для остановки транспортных средств, вскрытия замков, иных устройств, разрушения преград, отстрела животных и т.д.

Таким образом специальные меры административно правового пресечения имеют более узкую направленность, чем применение общих мер.

Специальные меры пресечения регламентируются законом о полиции, в котором дается исчерпывающий перечень оснований применения данного вида мер, так как они характеризуются жестким воздействием в отношении лица, нарушающего закон, а иногда могут привести к смерти. Поэтому указанные меры пресечения осуществляются в тесных рамках закона, и, как правило, являются вынужденными действиями сотрудника.

Без данной группы мер невозможно представить деятельность полиции, несмотря на узкую специфику их применения, пресечение правонарушений и преступлений, поддержания общественного порядка, выявления, доставления или конвоирования лиц без конкретного физического воздействия на нарушителя не представляется возможным.



Поэтому эти меры являются одним из главнейших инструментов пресечения административных правонарушений и преступлений [11].

Особенностью, отличающей меры пресечения как от мер административной превенции, так и от мер административного наказания, следует признать связанную с данными мерами возможность нарушения физической неприкосновенности гражданина, причинения вреда его здоровью. Такая возможность возникает в ситуациях, когда представитель органа исполнительной власти действует в ситуации крайней необходимости, необходимой обороны, при задержании преступника. Именно с пресекательными мерами преимущественно связана возможность применения физической силы и специальных средств. Применение огнестрельного оружия и вовсе следует считать исключительной прерогативой деятельности, связанной с пресечением правонарушений, причем исключительно уголовных.

Однако в связи с последней из указанных особенностей мер административного пресечения, следует упомянуть о следующем немаловажном обстоятельстве: высказываемый некоторыми учеными (в частности, Д.Н. Бахрахом [9]) тезис о том, что всякая принудительная мера является вынужденным нарушением неприкосновенности гражданина, следует признать научно некорректным. Дело в том, что большинство административно-принудительных мер, в том числе меры административного пресечения, не имеют отношения к неприкосновенности граждан (официальное предостережение, административный надзор, запрещение эксплуатации транспорта и ряд других мер), поскольку носят психологический характер. Проблемы же физического воздействия на объекты управления связаны с дальнейшими изысканиями, результаты которых приведены в настоящем подразделе ниже.

Таким образом, рассмотрев наиболее существенные признаки административного принуждения мер административного пресечения, попытаемся определить указанное понятие. По нашему мнению, меры

административного пресечения следует определить как разновидность широко используемых в практике государственного управления мер административно-правового принуждения, не связанных с привлечением к ответственности, применяемых в целях прекращения совершаемого в реальном времени объективно противоправного деяния, в отношении которого есть основания предполагать наличие у него признаков состава административного проступка либо преступления, в целях предотвращения вредных последствий подобного деяния и (или) в целях обеспечения условий для дальнейшего привлечения лица, совершающего указанное деяние, к установленной законом юридической ответственности.

## 2.2 Полиция как субъект применения мер административного пресечения

Принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 года Конституция Российской Федерации [28] определяет обеспечение человеческих и гражданских прав и свобод в качестве приоритетного направления деятельности государства. Это находит непосредственное отражение в статье 2 Конституции РФ, которая гласит: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства».

Защита человеческих и гражданских прав является одной из приоритетных задач государства. Для этого оно обладает рядом структур, посредством которых реализуется названная защита государственного строя, общественного порядка и целостности общества. Одной из таких структур является полиция. И именно полиция является гарантом в реализации конституционных норм [15, с. 33].

Понятие административной деятельности давалось в различные периоды истории различными учеными. Различные взгляды на раскрытие

понятия административной деятельности находят свое отражение и в настоящее время, как в юридической литературе, так и на практике.

Характеристиками административной деятельности ОВД являются ее государственно-властный и исполнительно-распорядительный характер, плюс ко всему, ее предупредительный, профилактический характер. И, несомненно, административная деятельность ОВД, как и любая другая деятельность любого государственного органа, в особенности правоохранительного органа, не представляется без реализации принципа законности, которая, в свою очередь, представляет собой требование от всех подразделений и конкретных сотрудников полиции реализации собственных полномочий в строгом соответствии с законом [14].

Если говорить об одной из разновидностей документарной формы административной деятельности органов внутренних дел – составления протоколов об административных правонарушениях, то с уверенностью можно сказать, что в названной области можно наблюдать определенные практические проблемы с осуществлением данной формы. К примеру, составление протокола об административном правонарушении в отсутствие лица, привлекаемого к этой ответственности, не извещенного о времени и месте его составления, выступает в качестве явного нарушения и является причиной нарушения права на защиту лица, в отношении которого возбуждено такого рода производство [33].

Устная форма административной деятельности реализуется в предусмотренных законодательством случаях в процессе решения вопросов оперативного характера и состоит в даче устных приказов, распоряжений и команд, которые влекут за собой ряд правовых последствий [2].

Помимо всего прочего, существуют такие классификации, как: по характеру разрешаемых дел – административная деятельность полиции может быть регулятивной и правоохранительной; и по целенаправленности административной деятельности – она может являться внутренней (или внутриорганизационной) и внешней (или внешневластной) [17, с. 88]. Такого

рода классификации в общем плане выражают содержательную сторону административной деятельности органов внутренних дел и принимаемых в процессе ее реализации управленческих решений.

Правоприменительная деятельность полиции заключается в принятии индивидуальных юридически значимых правовых актов, если говорить иначе – в разрешении в соответствии с законодательством индивидуальных конкретных дел и совершении юридических действий. Также существуют письменные и устные формы административной деятельности. Первая выступает в качестве основополагающей, применяется в процессе решения вопросов, требующих письменного оформления действий субъектов административной деятельности, в то время как устная форма административной деятельности реализуется в предусмотренных законом случаях при решении оперативных вопросов и заключена в отдании устных приказов, распоряжений и команд, которые влекут за собой определенные правовые последствия.

Помимо всего прочего, существуют такие классификации административной деятельности органов внутренних дел, как: по характеру разрешения дел – регулятивная и правоохранительная; по целенаправленности – внутренняя (или внутриорганизационная) и внешняя (или внешневластная).

Названные классификации в общих чертах характеризуют содержательный элемент административной деятельности и принимаемых в процессе ее реализации управленческих решений. Сотрудник полиции в той или иной мере реализует в процессе своей служебной деятельности каждую из вышеуказанных форм.

В процессе реализации административной деятельности полиции постоянно на практике применяются разнообразные формы и методы деятельности. Такое различие способов и методов позволяет реализовывать возложенные на полицию функции, помимо всего прочего, максимально

целесообразно и эффективно обеспечивать безопасность социума и защиту его от нарушений закона.

Стоит еще раз отметить, что административный акт выступает в качестве наиболее важной формы в административной деятельности полиции, поскольку именно он – непосредственный результат реализации полицией собственных административных полномочий и ответная реакция на нарушения законодательства. Если говорить относительно еще одной административно-правовой формы – административно-правового договора, то стоит отметить, что его немаловажное значение состоит в возможности непосредственного установления определенных прав и обязанностей между субъектами административного права.

Что касается конкретных форм административной деятельности полиции, применяемые в ходе ее осуществления органами внутренних дел, то среди них можно выделить такие основополагающие формы как административный акт и заключение административно-правовых договоров. Административный акт выступает в качестве наиболее важной формы в административной деятельности полиции. Поскольку именно он является непосредственным результатом реализации полицией своих административных полномочий и реакцией на различные нарушения закона [53].

Относительно второй выделенной формы административной деятельности полиции – административно-правового договора, то его значимость заключается в том, что посредством него устанавливаются определенные права и обязанности между субъектами административного права. И, можно сказать, что сотрудники полиции в ходе осуществления своей административной деятельности постоянно применяют различные формы. Они позволяют реализовывать те функции, которые возложены на полицию, а также наиболее эффективно обеспечивать общественную безопасность и защиту граждан от преступных посягательств.

Основополагающими методами, применяемыми полицейскими в процессе осуществления ими собственных административных полномочий, являются убеждение и принуждение, выступающие в качестве широко известных и распространенных в различных сферах деятельности. Основой является метод убеждения, поскольку государство в лице своих органов и сотрудников не заинтересовано решать проблемы силовыми путями, и поэтому на первое место выступает метод убеждения, который ориентирован на то, чтобы граждане добровольно соблюдали закон и не нарушали его.

Построение современного демократического, правового государства невозможно без наличия в нем устойчивого правопорядка. Для его построения и поддержания в дальнейшем государство использует свои органы. Полиция как орган государственной власти в первую очередь осуществляет обеспечение в стране, ведь именно она в первую очередь является символом защиты и безопасности. Осуществляя свою административную деятельность, полиция создает благоприятные и безопасные условия для жизнедеятельности граждан, защищает их от противоправных посягательств, обеспечивает общественную безопасность и общественный порядок. Все это полиция реализует с помощью специальных форм и методов, которые позволяют достичь наиболее эффективных результатов по этим направлениям. И, таким образом, административная деятельность полиции является неотъемлемой частью общества и правового государства.

### 2.3 Особенности производства по применению мер административного пресечения

Наиболее полный список мер, направленных на обеспечение производства по административным правонарушениям, отражен в КоАП РФ, и включает такие меры, как: административное задержание, медосвидетельствование, привод, задержание транспортного средства,

личный досмотр и др. Тот ущерб, который был нанесен необоснованным осуществлением мероприятий, направленных на обеспечение производства по административным правонарушениям, должен быть возмещен.

В настоящее время авторы выделяют некоторые вопросы по применению мероприятий, направленных на обеспечение производства по административным правонарушениям, не смотря на достаточно полное представление правовой базы, которая регулирует данную деятельность.

Меры, направленные на обеспечение производства по административным правонарушениям, имеют определенные особенности, зависящие от области отношений, в пределах которых они применяются.

Кроме того, необходимо отметить наличие большого количества несоответствий в законодательстве, двусмысленности их определения, недостаточно подробное описание организации деятельности представителей компетентных государственных органов при осуществлении ими мероприятий по обеспечению административного производства. В первую очередь, осуществление указанных мероприятий преследует цель обеспечения благоприятных условий для производства по делу об административном правонарушении.

Одновременно с этим большое число данных мер не только преследуют цель обеспечить производство по делу об административном правонарушении, а также и учитывают необходимость в профилактике, которая становится необходима как при доставлении, административном задержании, но и при личном досмотре, досмотре автомобилей и др. Из этого следует, что данные мероприятия являются multifunctionalными, однако, в первую очередь направлены на правильное рассмотрение производства по делу об административном правонарушении, что указано в статье 27.1 КоАП РФ [24].

Меры административно-процессуального обеспечения относятся к обязательным, что означает возможность в какой-либо степени ограничивать как права, так и законные интересы физических или юридических лиц.

Данные ограничения способны нанести как материальный, так и моральный вред этим лицам при несоразмерном применении. Таким образом, согласно части 2 статьи 27.1 КоАП РФ, тот вред, который нанесен в связи с необоснованным применением к физическому или юридическому лицу мероприятий, целью которых является обеспечение производства по делу об административном правонарушении, необходимо возместить в том порядке, который регламентируется гражданским законодательством. По мнению большинства ученых, система возмещения нанесенного необоснованным применением ограничений вреда недостаточно полно раскрыта с точки зрения права, а также требует дополнения внесудебным порядком возмещения нанесенного вреда, который был нанесен государству.

Суды общей юрисдикции по гражданским делам должны рассматривать требования юридических и физических лиц о возмещении того вреда, который был нанесен необоснованными применениями к ним ограничений в процессе административного производства (согласно части 2 статьи 27.1 КоАП РФ).

Следует отметить принцип равенства перед законом, определенный статьями 4,15 Конституции РФ. Согласно данному принципу, любой человек, который является субъектом производства обладает определенными правами, которые предоставляются гражданам, не учитывая их общественный статус.

Человек любого возраста, национальности, вероисповедания, принадлежности к каким-либо организациям, может быть привлечен к административной ответственности. Кроме того, различные юридические лица также могут быть привлечены к административной ответственности. В то же время особенности социального или служебного положения гражданина должны быть учтены при привлечении его к административной ответственности.

Основные аспекты принципа презумпции невиновности изложены в статье 49 Конституции и статье 1.5 Кодекса об административных правонарушениях. Презумпция невиновности является одним из принципов



российского права. Слово «презумпция» означает предположение, которое существует до тех пор, пока не будет доказано обратное. Другими словами, презумпция невиновности означает, что соответствующее лицо является условно невиновным до тех пор, пока юридически не будет доказано обратное. В нем определяется сущность понятия и переносится обязанность доказывания вины на обвинение. Этот принцип не является отличительной чертой только российского права. Он также используется в международной практике. В частности, статья 11 Всеобщей Декларации прав человека устанавливает, что все обвиняемые считаются невиновными до тех пор, пока не будут выполнены все юридические формальности, устанавливающие их вину [3].

Такое же правило установлено в статье 14 Международного пакта о гражданских и политических правах [35].

Согласно международным нормам, из презумпции невиновности следует, что только обвиняемый имеет на нее право, а в российском праве дано более широкое понимание этого термина, поскольку это право также имеет подозреваемый.

Процесс привлечения к ответственности неотделим от такой стадии, как возбуждение дела об административном правонарушении. Именно она является началом процедуры производства по административному делу. А значит, уже на этой стадии и потенциальный правонарушитель, и потерпевший должны знать и понимать свои права.

Административная ответственность в большинстве случаев влечет назначение административного наказания. Но до вынесения какого-либо решения (постановления) органы власти должны обеспечить законность каждой стадии дела об административном правонарушении.

Данный принцип применим для всех обвиняемых. В то же время существуют определенные особенности. Согласно части 2 статьи 1.5 КоАП РФ презумпция невиновности – это отсутствие у обвиняемого доказанной

вины до вступления в законную силу решения судебного органа или решения должностного лица другого органа.

Тактика защиты будет зависеть от стадии рассмотрения дела, на котором происходит нарушение. Если права нарушаются на этапе самого расследования, наиболее эффективным методом будет жалоба. Как правило, уже на этом этапе у подозреваемого есть защитник или представитель. Он и будет представлять интересы на любом курорте. Жалоба может быть подана непосредственно руководителю структуры, проводящей расследование, или в прокуратуру. В документе необходимо будет описать само нарушение, предоставить доказательства, подтверждающие факт нарушения. Фактически поводов для начала производства по делу об административном правонарушении достаточно много. Самый очевидный – непосредственное выявление правонарушения. Например, человек курит в непопозженном месте и этот факт обнаружили полицейские. В этом случае те лица, которые уполномочены составлять протоколы об административном правонарушении (а иметь такие полномочия – необходимость) и обнаружили противоправный факт. Поводом станет и выявление неуполномоченными на составление протокола лицами факта совершения правонарушения. Правда, для возбуждения дела потребуется обратиться к уполномоченному лицу, а последний должен еще доказать событие (факт) правонарушения. Начать производство по делу уполномоченный сотрудник может и по заявлению третьих лиц, причем как информации от государственных и муниципальных органов власти, так и от граждан, организаций, общественных объединений и публикаций в СМИ. Часто жалоба в государственный орган инициирует процедуру привлечения к административной ответственности. Конечно, она должна быть обоснованной и подкреплена материалами и подробными сведениями. Ну и безусловно, возбуждение дела об административном правонарушении в сфере ПДД и в сфере благоустройства территории может начаться с поступления сведений с видеокамер. Конечно, это специальные камеры, но и процесс рассмотрения дела тоже имеет свои особенности.

Одну из важнейших ролей играет в данном вопросе принцип законности. Он содержит систему законов и правил, принятых в отношении всех государственных органов, юридическими лицами, физическими лицами, целью которых является предоставление возможности населению полностью реализовывать свои права, свободы и законные интересы.

К мероприятиям, целью которых является обеспечение производства посредством недопущения административного правонарушения относится запрет на определенную деятельность, а также административное задержание. Характерным признаком данных мероприятий можно назвать функциональную направленность.

Описанные мероприятия по обеспечению производства, целью которых является обеспечение производства посредством недопущения административного правонарушения регламентируются Кодексом РФ об административных правонарушениях, а также применяются к физическим или юридическим лицам, совершившим административное правонарушение.

Одновременно с этим, в подавляющем большинстве случаев данные мероприятия применяются в связи с необходимостью осуществления дополнительных процессуальных действий, таких как составление протокола или получение объяснений и др.

Глава 27 КоАП РФ регламентирует юридический институт мероприятий, направленных на обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Однако, в то же время, существуют определенные правила, способствующие рассмотрению таких дел. Из этого следует, что такая мера, как привод, организуется судебными приставами подразумевает применение данных мероприятий по отношению к тем физическим или юридическим лицам, которые каким-либо образом избегают явки. Данная мера регламентируется приказом МВД России от 21 июня 2003 года № 438 «Об утверждении Инструкции о порядке осуществления привода» [40].

Необходимо отметить, что ряд лиц, в чьей компетенции находится совершение административного задержания устанавливается соответствующим органом исполнительной власти на основании пункта 1 статьи 27.3 КоАП Российской Федерации. Таким образом, любое привлечение к ответственности начинается с момента возбуждения дела. И вправе это делать только уполномоченный сотрудник. Наибольшим объемом полномочий обладают сотрудники полиции. Перечень правонарушений, которые они могут выявлять и рассматривать обширен. Статья 28.3 КоАП РФ приводит полный перечень со ссылкой на статьи. Это и мелкое хищение, и нарушения на транспорте и т.п. Помимо сотрудников полиции дело об административном правонарушении могут начать сотрудники налоговой инспекции, федерального казначейства, трудовой инспекции, таможенных и пограничных органов, социальной защиты, Роспотребнадзора и т.д.

Однако, не всегда возбуждение дела начинается с составления протокола. В то же время, это, безусловно, самый распространенный вариант. Помимо протокола, уполномоченный сотрудник может начать дело путем составления:

- протокола осмотра места совершения нарушения применения мер обеспечения (задержание, досмотр и т.п.);
- постановления о возбуждении дела (составляет прокурор);
- определения о возбуждении дела (при необходимости административного расследования);

Иногда на месте сразу выносится постановление по делу об административном правонарушении. Это случаи выявления правонарушения, которое влечет предупреждение или штраф. И если нарушитель не оспаривает факт совершения такого правонарушения. Например, при превышении скорости сотрудник ГИБДД при согласии с нарушением вынесет сразу постановление. Каждый протокол имеет свои особенности составления. Их закрепляет глава 28 Кодекса РФ об административных правонарушениях.

В практике применения мер обеспечения производства была обнаружена совокупность проблемных вопросов, решение которых представляется возможным только в результате перерасмотрения и дальнейшего их отражения в соответствующих положениях норм КоАП РФ, в частности:

– отсутствие регламентирования, в соответствии с которым срок административного задержания исчислялся бы с момента применения меры доставления. Отсутствие предписания относительно срока доставления приводит, к сожалению, к разрозненности действий, как должностных лиц, так и правонарушителей, что, в некотором роде, создает возможным факт злоупотребления правом должностными лицами, из которого прямым вытеканием будет являться нарушение прав граждан. В данной связи поступают предложения, заключающиеся в закреплении на законодательном уровне правила, на основании которого срок доставления обязан засчитываться в срок административного задержания, а также должен представлять из себя его неотъемлемую часть;

– законодательно не определено, имеет ли право, лицо, подвергнутое личному досмотру или досмотру вещей, настаивать на составлении самостоятельного протокола досмотра. Имеются предложения законодательным образом утвердить в статье 25.1 КоАП РФ право лица, в отношении которого, либо в отношении его транспортного средства или его имущества, в отношении которого проводится досмотр, настаивать на составлении соответственного протокола досмотра;

– имеется необходимость внести дополнения и изменения в часть 1 статьи 27.2 КоАП РФ, где указывается состав лиц, уполномоченных на применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях посредством добавления следующего содержания: «а также иные должностные лица, в случаях, установленных федеральными законами»;

– применение мер обеспечения производства подразумевает причинение физического или психологического вреда, который не всегда имеет возможности восстановиться в полном объеме. Если ставить в счет важность таких ценностей, как жизнь и здоровье, в том числе и психическое здоровье, необходимо на законодательном уровне, прежде всего, закрепить положения о механизме мероприятий реабилитации. Автору представляется целесообразным включения процедуры внесудебного порядка возмещения вреда, причиненного государством в результате применении мер обеспечения производства, вреда, который бы должным образом обеспечивал бы лицам, в отношении которых имелось в производстве дело об административном правонарушении, и, впоследствии, которые были признанным невиновными, прав на подобающее компенсирование в конкретные сроки.

Подводя итоги, стоит подчеркнуть, что нами были рассмотрены не все сферы применения мероприятий, направленных на обеспечение административного производства. При этом, нашей целью было показать ряд несовершенств как материальной, так и правовой организации осуществления мероприятий, направленных на обеспечение административного производства.

## Заключение

Социум нуждается в упорядочении общественной жизни и стабильности существующих общественных отношений. Реалии, в которых существует общество невозможно без противоречий, проявляющихся на различных уровнях и в различных сферах. Основным камнем преткновения является несовпадение воли управляющего и воли управляемого.

Сущность мер административного принуждения заключается в конкретном физическом и (или) психическом воздействии на объект управления, которое выражается в форме определенного деяния, при этом физические меры могут осуществляться только в форме действия, в то время как психические (моральные) меры могут приобретать форму бездействия.

Административное принуждение, с учетом анализа отечественной и зарубежной правовых систем предлагается разделить на четыре блока:

- Меры административно-предупредительного характера.
- Меры административного пресечения.
- Меры административного взыскания.
- Меры административно-процессуального обеспечения.

В целях упорядочения общественной жизни устанавливаются определенные правила поведения, которые не всегда соблюдаются социумом, поэтому для достижения нужного результата необходимо применение разнообразных способов, в том числе и принуждения.

Принуждение, в отличие от насилия, легитимно, так как все принудительные меры отличает законность их применения.

В системе принуждения особое место занимает административное принуждение, являющееся наиболее масштабным его видом. А в системе административного принуждения наибольший охват имеет административное пресечение.

Для наиболее полного уяснения природы и назначения мер административного пресечения, понимания их роли в охране правопорядка

необходимо исследование их связей с категориями более высокого порядка, такими как принуждение, государственное принуждение, административное принуждение.

Административное пресечение безусловно обладает своим содержанием, которое позволяет выделить его из множества других социальных явлений и подчеркнуть его специфические уникальные черты.

Выделение этих особенностей, характерных для административного пресечения, имеет большой теоретический и практический смысл, так как позволяет уяснить в полной мере все грани рассматриваемого явления, так как его социальная роль более чем важна как для общества, так и для государства.

КоАП РФ содержит погрешности, отмечаемые российскими правоведами. Необходимо устранить ситуацию, при которой в случае управления транспортным средством с неисправными тормозами, рулевым управлением или сцепным устройством в поезде применяются одновременно и задержание, и запрещение эксплуатации транспортного средства.

В заключение сформулируем ряд теоретических выводов и практических рекомендаций, обусловленных результатами осуществленного исследования природы и разновидностей мер административно-правового пресечения.

К основным особенностям мер административного пресечения следует отнести следующие:

- целевое назначение этих мер многогранно:

а) главная цель состоит в обеспечении прекращения конкретного правонарушения, устранении противоправной ситуации, а также в обеспечении правопорядка;

б) второй сегмент целевого назначения составляет совокупность задач, связанных с устранением вредных последствий противоправного поведения; кроме того, административное пресечение позволяет предотвратить деяния и события, которые могут усугубить ответственность правонарушителя;



в) пресекательные меры используются также для того, чтобы создать необходимые условия для возможного в будущем привлечения виновных лиц к ответственности;

- круг оснований пресечения более широк, чем соответствующий круг оснований применения мер административной ответственности, но уже круга оснований применения мер административной превенции;

- круг субъектов, к которым применяются пресекательные меры административно-правового принуждения, гораздо шире круга субъектов, которые могут быть привлечены к административной ответственности;

- меры пресечения являются наиболее масштабной частью административного принуждения;

- меры административного пресечения применяются широким кругом органов исполнительной власти и их должностных лиц;

- указанные меры не связаны с карой;

- в установленных законом случаях факт применения какой-либо меры административного пресечения должен быть оформлен соответствующим процессуальным актом;

- в законодательстве России отсутствуют систематизированные нормативные правовые акты по применению мер административного пресечения, что следует считать существенным пробелом действующего административного законодательства;

- меры пресечения отличает возможность нарушения физической неприкосновенности гражданина, причинения вреда его здоровью.

Меры административного пресечения классифицируются:

- по способам (средствам) принуждения меры пресечения подразделяются на: физические (применение физической силы, специальных средств и оружия), психологические и комплексные (абсолютное большинство применяемых к физическим лицам мер пресечения);

- в зависимости от основной цели их применения, сопутствующей цели прекращения противоправного поведения, меры пресечения подразделяются

на меры визуального пресечения (преимущественно направлены на пресечение совершаемого в момент применения такой меры противоправного деяния, реализация которого носит кратковременный характер); меры контрольно-надзорного пресечения (имеют своей целью предотвращение вредных последствий длящихся латентных правонарушений); меры процессуального пресечения (непосредственно связаны с применением мер административной ответственности)

- меры процессуального пресечения – особая группа административно-принудительных мер. В науке административного права оформляется научная концепция расширения перечня мер процессуального пресечения. Так, в КоАП РФ появилась новая мера процессуального пресечения: временный запрет деятельности.

. В практике применения мер обеспечения производства была обнаружена совокупность проблемных вопросов, решение которых представляется возможным только в результате перерасмотрения и дальнейшего их отражения в соответствующих положениях норм КоАП РФ, в частности:

– отсутствие регламентирования, в соответствии с которым срок административного задержания исчислялся бы с момента применения меры доставления. Отсутствие предписания относительно срока доставления приводит, к сожалению, к разрозненности действий, как должностных лиц, так и правонарушителей, что, в некотором роде, создает возможным факт злоупотребления правом должностными лицами, из которого прямым вытеканием будет являться нарушение прав граждан. В данной связи поступают предложения, заключающиеся в закреплении на законодательном уровне правила, на основании которого срок доставления обязан засчитываться в срок административного задержания, а также должен представлять из себя его неотъемлемую часть;

– законодательно не определено, имеет ли право, лицо, подвергнутое личному досмотру или досмотру вещей, настаивать на

составлении самостоятельного протокола досмотра. Имеются предложения законодательным образом утвердить в статье 25.1 КоАП РФ право лица, в отношении которого, либо в отношении его транспортного средства или его имущества, в отношении которого проводится досмотр, настаивать на составлении соответственного протокола досмотра;

– имеется необходимость внести дополнения и изменения в часть 1 статьи 27.2 КоАП РФ, где указывается состав лиц, уполномоченных на применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях посредством добавления следующего содержания: «а также иные должностные лица, в случаях, установленных федеральными законами»;

– применение мер обеспечения производства подразумевает причинение физического или психологического вреда, который не всегда имеет возможности восстановиться в полном объеме. Если ставить в счет важность таких ценностей, как жизнь и здоровье, в том числе и психическое здоровье, необходимо на законодательном уровне, прежде всего, закрепить положения о механизме мероприятий реабилитации. Автору представляется целесообразным включение процедуры внесудебного порядка возмещения вреда, причиненного государством в результате применении мер обеспечения производства, вреда, который бы должным образом обеспечивал бы лицам, в отношении которых имелось в производстве дело об административном правонарушении, и, впоследствии, которые были признанным невиновными, прав на подобающее компенсирование в конкретные сроки.

Подводя итоги, стоит подчеркнуть, что нами были рассмотрены не все сферы применения мероприятий, направленных на обеспечение административного производства. При этом, нашей целью было показать ряд несовершенств как материальной, так и правовой организации осуществления мероприятий, направленных на обеспечение административного производства.

## Список используемой литературы и используемых источников

1. Агапов А.Б. Административная ответственность: Учебник. – М.: Статут, 2004. - 351 с.
2. Административная ответственность в СССР / Под ред. В.М. Манохина и Ю.С. Адушкина. Саратов: Издательство Саратовского университета, 1988. – 168 с.
3. Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / Л. Л. Попов ; ответственный редактор Л. Л. Попов. - 3-е изд., перераб. и доп. - Москва : Издательство Юрайт, 2013. - 447 с.
4. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. – М.: ИКД «Зерцало – М», 2014. - 398 с.
5. Алексеев С.С. Общая теория права: Курс в двух томах. - М.: Юрид. лит. Т. 1, 1981. - 359 с.
6. Анисимов П.В. Административная ответственность в Российской Федерации: учебное пособие. – М. 2013. – 187 с.
7. Административное право России: учеб. пособие /В. И. Кайнов. — Ростов н/Д: Феникс, 2018. - 332 с.
8. Административное право Российской Федерации. Курс лекций. Учебное пособие/Л. А. Гречина.-М.: Проспект, 2017. - 112с.
9. Бахрах Д.Н. Административное право: учебник для вузов / Бахрах Д.Н., Российский Б.В. Старилов Ю.Н.- М.: Норма. 2010. - 298 с.
10. Буторина Л.С. Принудительные меры административного предупреждения, применяемые к несовершеннолетним: их виды и место в системе административного принуждения. // Административное право и процесс . 2013. № 9. – С. 54-56.
11. Васюхно И.О. Совершенствование законодательного регулирования применения органами внутренних дел мер

административного пресечения // Вестник университета имени О.Е. Кутафина. 2018. № 1 (41). – С. 174-180.

12. Виговский Е.В. Субъекты административных правоотношений // Трудовое право. 2013. № 5. – С. 14-17.

13. Галлиган Д., Полянский В.В., Стариков Ю.Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. М.: Юристъ, 2002. – 410 с.

14. Гришин Д.А. К вопросу о понятиях и видах мер административного пресечения, применяемых сотрудниками уголовно-исполнительной системы // Вестник Санкт-Петербургской юридической академии. 2019. № 2(43). – С. 69-73.

15. Грищенко А. Н. К вопросу о механизме реализации функций полиции по охране и защите прав и свобод граждан // Современное право. - 2017. - № 9. - С. 33-41.

16. Еропкин М.И. О классификации мер административного предупреждения // Вопросы советского административного права на современном этапе. – М., 1960. 312 с.

17. Жетписбаев Б.А. Теоретические проблемы административно-правового принуждения в Республике Казахстан: автореф. ...докт. юрид. наук: 12.00.02. – Астана, 2007. – 55 с.

18. Жумагулов М.И. О некоторых аспектах осуществления административного принуждения в зарубежных странах // Право и государство. 2007. №3(36). - С. 38-40.

19. Жумагулов М.И. Соотношение понятий административно-правового принуждения и правовой санкции в административном праве // Материалы юбилейной международной научно-теоретической конференции, посвященной 15-летию независимости Республики Казахстан «Развитие конституционного, административного, финансового права и проблемы конституционно–правовой реформы в Республике Казахстан». – Астана, 2006. - С. 10-13.

20. Зайцева Я.О. Меры административного принуждения и меры административного пресечения // NOVAUM.RU. 2019. № 21. – С. 167-170.
21. Зайцева Я.О. Сущность мер пресечения в системе административного принуждения // NOVAUM.RU. 2019. № 21. – С. 164-166.
22. Кареева-Попелковская К.А. К вопросу о классификации мер административного пресечения в деятельности полиции // Молодой ученый. 2015. № 8. - С. 145-149.
23. Карпенко Н. А. Задержание и применение огнестрельного оружия — две меры административного пресечения. Основание и порядок их применения // Молодой ученый. 2019. №47. – С. 291-294.
24. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 24.04.2020) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002, N 1 (ч. 1), ст. 1.
25. Кожевников О.А., Обласова Е.Г. Меры пресечения административных правонарушений // Аллея науки. 2019. № 1(28). – С. 698-699.
26. Кокарев, А.Н. Административная деятельность ОВД: учебное пособие / А.Н. Кокарев. - М., 2015. - 192 с.
27. Кокорев А.Н. Меры административного пресечения, применяемые органами внутренних дел: учебное пособие. М.: Книжный дом, 2015. - 251 с.
28. Конституция РФ от 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014, N 31, ст. 4398.
29. Конституция Республики Казахстан (принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года) (с изменениями и дополнениями по состоянию на 23.03.2019 г.). URL:

[https://online.zakon.kz/document/?doc\\_id=1005029](https://online.zakon.kz/document/?doc_id=1005029) (дата обращения: 05.06.2020).

30. Копытов Ю. А. Административное право: учебник. – М. 2015. – 426 с.

31. Костин С.Г. Актуальные проблемы применения мер пресечения к лицам, совершающим административные правонарушения в состоянии алкогольного опьянения // Труды академии управления МВД России. 2019. № 1(49). – С. 157-162.

32. Корнев А.П. Административное право России: Учебник. В 3-х частях. – М., 1996. Ч. 1. - 380 с.

33. Кунстман А.В. Полиция как субъект применения мер административного пресечения и административно-принудительных мер // Право и законность: вопросы теории и практики. 2018. - С. 119-122.

34. Манохин В.М. Административное право России: учебник / Манохин В. М. - Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2017. - 266 с.

35. Международный пакт о гражданских и политических правах (вместе с Факультативным протоколом). Принят Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН 16 декабря 1966 г. // Ведомости Верховного Совета СССР, 1976 г., № 17.

36. Никеров Г.И. Административно-процессуальное право США // Государство и право. 1997. № 12. – С. 96–103.

37. Никоноров Е.А., Сидоров Э.Т. К вопросу о единой концепции административно-правового принуждения в вопросах применения отдельных мер административного пресечения // Вестник Московского университета МВД России. 2018. № 5. – С. 244-250.

38. О полиции: федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 06.02.2020) // Собрание законодательства РФ, 14.02.2011, N 7, ст. 900.

39. О безопасности дорожного движения: ФЗ от 10.12.1995 г. № 196 ФЗ (ред. от 30.07.2019) // Собрание законодательства РФ, 11.12.1995, N 50, ст. 4873

40. Об утверждении Инструкции о порядке осуществления привода: приказ МВД России от 21 июня 2003 года № 438 (ред. от 01.02.2012) // Российская газета, N 137, 11.07.2003

41. О некоторых вопросах применения судами законодательства об административных правонарушениях: нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан от 26 ноября 2004 г. № 18

42. 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: Приказ МВД России от 23.08.2017 № 664 (ред. от 21.12.2017)

43. Остроух, Е. В. Административное наказание как составная часть института административной ответственности / Е. В. Остроух, А. В. Шаркова, О. Н. Васильева. - М.: Научный консультант, 2016. - С. 33-38.

44. Осинцев Д.В. Методы административно-правового воздействия. – СПб., 2005. - 278 с.

45. Петров Г.И. Советское административное право. Общая часть. – Ленинград, 1960. – 361 с.

46. Пустовойт И.И. Место и значение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в системе административного принуждения // Вестник КРУ МВД России. 2012. № 3 (17) - С.67-69.

47. Россинский, Б. В. Административное право: учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – М.: ИНФРА-М, 2017. - 576 с.

48. Россинский Б.В. О необходимости уточнения некоторых положений КоАП РФ, связанных с применением мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях // Административная ответственность: вопросы теории и практики: сборник статей / под ред. Н.Ю. Хаманевой. – М., 2004. - С. 165-175.



49. Салищева Н.Г. Проблемные вопросы применения мер административного пресечения в России // Административная ответственность: вопросы теории и практики. 2015. № 11. - С. 115-117.
50. Серков П.П. Длющиеся административные правонарушения // Российская Юстиция. 2014. № 7. - С. 4-8.
51. Сильников А.М. Особенности правового регулирования применения сотрудниками полиции специальных средств и огнестрельного оружия/ А.М. Сильников// Административное право и процесс. 2011. - С. 61 - 63.
52. Советское административное право / Под ред. П.Г. Василенкова. М.: Юрист, 1990. - 576 с.
53. Сошин А.А., Фидель П.М. Применение сотрудниками полиции специальных мер административного пресечения // Аллея науки. 2018. № 7(23). - С. 546-550.
54. Стайнов П., Ангелов А. Административное право Народной Республики Болгарии. Общая часть. – М., 1960. – 350 с.
55. Студеникин С.С. Советское административное право. Учебник / Студеникин С.С. - М.: Госюриздат, 1949. - 308 с.
56. Тюрин В.А. О понятии мер пресечения в административном законодательстве // Государство и право. 2002. № 7. - С. 24–29.
57. Тюрин В.А. Меры административного принуждения, применяемые к иностранным гражданам и лицам без гражданства // Современное право. 2003. № 6. - С. 2-4.
58. Четвериков, В. С. Административное право: учебное пособие / В. С. Четвериков. 8-е изд. – М.: ИНФРА-М, 2015. - 278 с.
59. Юридический словарь / Под ред. С.Н. Братуся, Н.Д. Казанцева. – М., 1953. - 134 с.
60. Ярцева В.Е., Ибрахим С. Меры административного пресечения как форма государственного принуждения // Тенденции развития науки и образования. 2019. № 50-6. - С. 79-82.