

УДК 342.9:35.072.2

## К вопросу применения административно-пресекательных мер

Е. И. УСОВА

Являясь основным методом воздействия на сознание и волю людей, метод убеждения не всегда оказывается достаточно действенным в отношении лиц, совершающих противоправные действия. В связи с этим государство, охраняя неприкосновенность личности, ее права и свободы, законные интересы граждан, органов, предприятий, учреждений и организаций, вынуждено применять принуждение.

В юридической литературе нашей страны принуждение многие годы рассматривается как метод руководства обществом, его институтами и при этом как метод, который сочетается с убеждением, используемый в тех случаях, когда убеждение не подействовало, и требования властных структур не исполняются [1, с. 83].

Существует государственная монополия на правовое принуждение. Только государство вправе издавать юридические нормы и применять установленные им санкции. Только государство, обладающее специальным аппаратом принуждения, вправе применять принудительные меры к гражданам и к организациям, коллективным субъектам.

Принуждение как способ обеспечения правопорядка должно применяться строго на правовой основе специально уполномоченными государством органами, должностными лицами только к конкретным субъектам права в связи с их неправомерными действиями путем принятия актов применения права [2, с. 25].

В зависимости от основания и процедурных особенностей выделяют уголовное, административное, дисциплинарное, гражданско-правовое и иные виды легального принуждения.

Являясь разновидностью государственного принуждения, административное принуждение используется главным образом как крайнее средство обеспечения и охраны правопорядка в сфере государственного управления, т.е. выполняет карательную функцию. Однако его значение не исчерпывается только этим. Одновременно в целях правоохраны административно-принудительные меры выполняют и иного рода функции, т.е. применяются не только в качестве наказания за правонарушения (дисциплинарные и административные), но и для их предупреждения, а также пресечения. Это означает, что их следует понимать значительно шире, чем реализация санкций административно-правовых норм. В таком понимании они обеспечивают общественный порядок и общественную безопасность [3, с. 276].

Для административного принуждения характерно следующее:

а) как правило, внесудебное применение предусмотренных законом или подзаконными административно-правовыми нормами принудительных мер властью уполномоченных на то исполнительных органов (должностных лиц);

б) применение принудительных мер не всеми без исключения исполнительными органами (должностными лицами), а лишь теми, которые наделены специальными полномочиями по осуществлению исполнительной власти. Эта особенность связана с тем, что меры административного принуждения применяются к третьим лицам, т.е. к тем, кто не находится в непосредственном подчинении (ведении) у полномочных исполнительных органов (должностных лиц). В качестве третьих лиц выступают, как правило, граждане, а в некоторых случаях и юридические лица (например, в области охраны окружающей природной среды, борьбы с монополизмом и т.п.). Исключается применение таких мер руководителями в отношении подчиненных им работников;

в) меры административного принуждения применяются в целях обеспечения соблюдения не всех административно-правовых норм, а только тех, которые формулируют общеобязательные правила поведения в сфере государственного управления, не имеющие ведом-

ственных границ (например, правила безопасности дорожного движения, обеспечения санитарной безопасности, правила разрешительной системы, природоохранные правила и т.п.);

г) как правило, меры административного принуждения применяются исполнительными органами (должностными лицами), уполномоченными на осуществление правоохранительных функций в сфере государственного управления (например, органы внутренних дел, контрольно-надзорные органы и т.п.) [4, с. 25].

В теории административного права меры административного принуждения подразделяются на три основные группы: административно-предупредительные меры, применяющиеся в случае, когда еще нет правонарушения, и осуществляющиеся в целях охраны общественных и государственных интересов и безопасности граждан как средство предотвращения, предупреждения возможных нежелательных, вредных последствий либо правонарушений; административно-пресекательные меры, используемые как средство принудительного прекращения происходящих правонарушений и предотвращения их вредных последствий; меры административной ответственности, применяющиеся государственными органами, должностными лицами и представителями власти установленных государством мер административного наказания к гражданам, а в соответствующих случаях – и к организациям за нарушения законности и государственной дисциплины.

Меры административного пресечения являются самостоятельной разновидностью мер административного принуждения и обладают всеми признаками последних. При этом следует отметить, что меры административного пресечения применяются значительно большим числом органов государственного управления и их должностных лиц, чем другие меры административного принуждения, а также судом (судьей) [5, с. 23].

Фактическим основанием пресечения является правонарушение. Но меры пресечения используются и для прекращения объективно противоправных, невинных действий, совершаемых лицами невменяемыми, недееспособными. С другой стороны, помещение в медвытрезвитель, применение огнестрельного оружия и иные средства административного пресечения могут быть использованы и в связи с преступлениями [3, с. 280].

В отличие от карательных санкций меры пресечения могут нарушать и физическую неприкосновенность граждан. Если перечень первых четко установлен законом, то перечень пресекательных мер, содержащийся в нормативных актах, нельзя считать исчерпывающим.

Их использование часто связано с необходимой обороной или крайней необходимостью, исполнительной власти и их представителей. И вполне возможно, что представитель власти вынужден будет воспользоваться не названным прямо в законе средством, например, веревкой, топором, применить меры, которые диктуются экстренной ситуацией. Административные взыскания налагаются специальными письменными индивидуальными актами, а наказание осуществляется на основе этих актов. Меры пресечения же во многих случаях применяются непосредственно на основе факта нарушения, без издания письменных актов, так как необходимость срочно прервать противоправные действия исключает такую возможность. Юридическим фактом, влекущим принуждение, здесь является само нарушение, для прекращения которого должностное лицо предпринимает определенные действия (использует дубинку, оружие и др.). Не следует забывать, что эти действия тоже являются правовыми актами исполнительной власти.

Относительно правовой характеристики и классификации мер административного пресечения в административно-правовой литературе трудно говорить о какой-либо устоявшейся системе взглядов, поскольку разнообразие мнений ученых-административистов по данному вопросу достаточно большое. Тем не менее, некоторые идеи разделяются большинством авторов.

Так, Т.И. Козырева отмечает, что меры административного пресечения – это такие меры административного воздействия, которые «применяются в целях пресечения длящихся и предотвращения новых административных правонарушений, наступления вредных последствий, а также обеспечения возможности применения административного наказания» [6, с. 16].

В.Д. Ардашкин, называя меры административного пресечения «мерами защиты» или средствами «принудительного исполнения», определяет их как «оперативные действия орга-

нов государственного управления, которые заключаются в прекращении юридических аномалий путем понуждения субъектов к исполнению лежащих на них административных обязанностей». Все меры пресечения он делит на меры физического, имущественного и организационного принуждения [7, с. 8].

Д.Н. Бахрах характеризует меры пресечения «как понуждение правонарушителя (гражданина или организации) к исполнению правовых обязанностей. Компетентный государственный орган или должностное лицо принимает необходимые меры для того, чтобы прекратить противоправное поведение, угрожающее общественным интересам, лишить нарушителя возможности совершить нарушения. Меры пресечения применяются для того, чтобы не допустить новых, предотвратить вредные последствия правонарушений, обеспечить условия для применения наказания и восстановительных мер» [8, с. 22].

А.П. Корнев под мерами административного пресечения понимает способы и средства принудительного воздействия, применяемые в целях прекращения противоправного деяния, предотвращения его общественно опасных последствий, а также в целях создания возможности для последующего привлечения нарушителя к юридической ответственности [9, с. 221].

Как видим, взгляды ряда авторов на юридическую природу мер административного пресечения не отличаются единством. Учитывая, что меры административного пресечения – сложное административно-правовое явление, характеризующееся комплексом присущих ему признаков, определение соответствующей дефиниции возможно лишь на основе выделения признаков рассматриваемых мер административного принуждения.

На наш взгляд, мерам административного пресечения присущ ряд черт, обобщение которых и поможет сформулировать понятие мер административного пресечения в административном законодательстве.

Во-первых, это наиболее распространенная разновидность мер административного принуждения, используемых в предупреждении и пресечении правонарушений в самых различных ситуациях.

Во-вторых, меры административного пресечения применяются различными государственными органами, их должностными лицами, а также общественностью.

В-третьих, особенность мер административного пресечения состоит в том, что они не являются реализацией института административной ответственности, не сопряжены с наказанием, подобно взысканиям, не содержат в себе по общему правилу тех ограничений субъективных прав, которые свойственны административным наказаниям. В то же время меры административного пресечения зачастую являются предпосылками административных наказаний [5, с. 24].

В соответствии с указанными признаками меры административного пресечения могут быть классифицированы по четырем самостоятельным группам:

1) по степени соподчиненности они бывают самостоятельными (официальное требование о прекращении правонарушения, запрещение эксплуатации транспорта) и вспомогательными (административное задержание, задержание имущества, приостановление работы объекта разрешительной системы, применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия);

2) по методам воздействия пресекательные меры применяются в виде средств психического (официальное требование о прекращении правонарушения) и физического воздействия (доставление, административное задержание, применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия);

3) по объектам воздействия меры административного пресечения бывают мерами личностного (доставление, административное задержание, ограничение передвижения по территории Республики Беларусь иностранных граждан и лиц без гражданства, применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия), имущественного (задержание имущества, приостановление работы объекта разрешительной системы и др.), санитарно-эпидемиологического (отстранение от работы инфекционно больных, ограничение въезда на территории, где введен карантин), финансово-кредитного характера (приостановление финансовых операций и др.);

4) по характеру сферы воздействия меры административного пресечения могут быть объединены в две группы: меры пресечения общего назначения (доставление, административное задержание и др.) и меры специального назначения (применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия) [5, с. 26].

Возможны и иные классификации мер пресечения в сфере государственного управления, но предлагаемая классификация позволяет, на наш взгляд, глубже понять и уяснить сущность мер административного пресечения и, что самое главное, применять их в соответствии с действующим законодательством и реальной обстановкой.

Меры административного пресечения содержатся в многочисленных нормативных правовых актах, что создает определенные сложности для правоприменителя, и в итоге не способствует обеспечению законности и правопорядка в сфере государственного управления. Среди действующих правовых актов одним из самых крупных, предусматривающих достаточно полную систему мер административного пресечения, применяемых как к индивидуальным, так и коллективным субъектам административного права, является Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях [10], введенный в действие с 1 марта 2007 года Законом Республики Беларусь от 31 декабря 2006 года №208-3.

Примечательно, что в статьях 8.2–8.5 по-особому и приближенно к реальной действительности регламентируется вопрос об административном задержании.

**Административное задержание** как мера принудительного воздействия на правонарушителя имеет двойственный характер. Оно применяется с целью пресечения, прекращения правонарушения, когда исчерпаны другие меры воздействия в отношении нарушителя, и является мерой пресечения

Административное задержание не допускается в отношении: лица, должность которого включена в кадровый реестр Главы государства Республики Беларусь; члена Совета Республики, депутата Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь и депутатов местных Советов депутатов; судьи; народного заседателя. Данные лица, задержанные за совершение административного правонарушения, доставленные в орган, ведущий административный процесс, должны быть освобождены немедленно после выяснения их личности.

На наш взгляд, данное ограничение не всегда неправомерно. Например, если совершено кем-то из перечисленных выше лиц дорожно-транспортное происшествие в результате управления транспортным средством в состоянии алкогольного опьянения. Во-первых, это ведет к безнаказанности данных категорий лиц. Во-вторых, подрывает авторитет органов законодательной и исполнительной власти.

В зависимости от конкретных обстоятельств административное задержание включает три самостоятельных действия или этапа: задержание лица на месте совершения административного правонарушения; доставление его в милицию; административное задержание лица в милиции с момента доставления [11, с. 57].

Первое действие – *задержание лица на месте совершения административного правонарушения* – осуществляется тогда, когда протокол об административном правонарушении не составляется, а административное взыскание налагается на месте совершения правонарушения. Это действие имеет место и в случаях, когда личность нарушителя установлена на месте совершения деяния по документам или свидетельским показаниям, то есть нет неразрешенных вопросов, связанных с составлением протокола об административном правонарушении.

Задержание гражданина на месте совершения правонарушения, существенно ограничивающее его права и свободы, законодательством процессуально не урегулировано. Время задержания гражданина на месте совершения правонарушения, также как и его доставления, нигде законодателем не оговаривается [12, с. 49].

Согласно некоторым международным рекомендательным материалам должностные лица не имеют права задерживать человека более одного часа. Задержание на больший срок должно иметь веские основания и процессуально оформляться [13, с. 94].

Второе действие – *доставление гражданина в милицию* – осуществляется в случаях, когда составить протокол об административном правонарушении на месте невозможно, но его

составление обязательно. Законодатель, а также некоторые ученые до настоящего времени не выделяют это действие в качестве самостоятельной меры административного процессуального обеспечения [14, с. 14], а относят к таким мерам административное задержание, личный досмотр, досмотр вещей, изъятие вещей и документов. Другие ученые считают, что доставление является самостоятельной мерой административного принуждения и по своему содержанию и направленности должно относиться к мерам административного пресечения [15, с. 87].

В этой связи вполне обоснованно встает вопрос о правовой природе *доставления* правонарушителя, об основаниях, целях и порядке его осуществления, документирования произведенных действий.

Когда правонарушение уже совершено и меры административно-процессуального обеспечения применяются для сбора доказательств, установления личности правонарушителя, степени его вины и т.п., для этого могут применяться личный обыск задержанного, досмотр вещей и транспортных средств.

Названные выше меры могут быть и мерами административного предупреждения, когда они направлены на предупреждение правонарушения, например, досмотр транспортного средства, следующего через Государственную границу Республики Беларусь или с территории, на которой введен карантин, и т.п.

Целесообразно в ПИКоАП закрепить положение о том, чтобы срок доставления засчитывался в срок административного задержания. Несмотря на то, что аналогичное предложение уже высказывалось в научной литературе [16, с. 14], оно не потеряло своей актуальности, но, к сожалению, не получило своего законодательного закрепления. С позиции защиты прав и законных интересов личности в Кодексе важно закрепить хотя бы примерный срок доставления, поскольку «доставление» имеет самостоятельный процессуальный статус. ПИКоАП не определил также, сколько времени доставленное лицо может находиться в соответствующем органе, если административное задержание за данное правонарушение производить нельзя. Видимо, срок должен быть не более одного часа [12, с. 49].

Анализ Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях позволил сделать также вывод, что законодатель нечетко очертил основания для применения большинства мер административного пресечения, в связи с чем на практике будут встречаться те же проблемы, что и при ранее действовавшем Кодексе Республики Беларусь об административных правонарушениях. В определенной степени это можно объяснить тем, что в науке административного права вопрос о материальных и процессуальных основаниях применения мер административного пресечения не получил еще должной разработки. Между тем точное установление таких оснований должно способствовать ясному, целенаправленному и эффективному применению мер административного пресечения. Следует также сказать, что действующее законодательство не содержит исчерпывающего перечня составов административных правонарушений, совершение которых служит материальным основанием для применения тех или иных мер административного пресечения. Поэтому было бы вполне оправдано, если бы в Процессуально-исполнительном кодексе Республики Беларусь об административных правонарушениях был закреплен перечень составов административных правонарушений, которые являются материальным основанием для применения, прежде всего, таких мер административного пресечения, как применение физической силы и специальных средств [5, с. 27].

Помимо этого, было бы вполне логично, если бы в соответствующих статьях Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях было четко закреплено, что доставление, административное задержание, личный досмотр могут быть произведены только при совершении административного правонарушения, и никакие иные доводы не могут явиться основанием для доставления и административного задержания: ни то, что у гражданина нет паспорта и следует установить его личность, и ни то, что гражданин не той национальности и т.д. [11, с. 58].

В рамках существующего во многих странах конституционного принципа разделения властей обеспечивается независимость судебной власти. Это, в свою очередь, становится фундаментом юридических гарантий прав человека. Суды даже по формальным признакам

не пропускают дела, если имеются только процедурные нарушения. Так, в США по инициативе судебной власти введено так называемое «правило Миранды», в соответствии с которым полицейский в момент задержания (а не позже!) обязан сообщить задержанному лицу перечень его прав. На наш взгляд, в части процедурной детализации обеспечения прав человека целесообразно было бы предусмотреть в Процессуально-исполнительном кодексе Республики об административных правонарушениях закрепление положения о том, что задержанному должны в обязательном порядке сообщаться его права.

В ст.8.5 ПИКоАП закреплено, что в протоколе об административном задержании должны быть указаны дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о задержанном лице, время, место и мотивы задержания. Результаты изучения протоколов об административном задержании показывают, что многие сотрудники милиции под мотивом задержания понимают либо основания, либо цели задержания. Представляется, что мотивы административного задержания зависят как от его основания, так и от его целей. Под ними понимаются конкретные обстоятельства, обосновывающие необходимость задержания в каждом конкретном случае. Если основанием административного задержания является совершение противоправного деяния, то мотив задержания в основном определяется теми дополнительными условиями, которые диктуют необходимость доставления правонарушителя в соответствующий орган и его там содержание. Представляется целесообразным при документальном отражении обстоятельств административного задержания указывать именно его мотив, что будет способствовать более точному и обстоятельному фиксированию всех данных, связанных с задержанием правонарушителя. Выборочное изучение протоколов административного задержания показывает, что многие формулировки мотивов задержания не основаны на законе [12, с. 49].

В практической деятельности органов внутренних дел отмечаются значительные затруднения, связанные с неурегулированностью законом условий содержания лиц, задержанных в административном порядке до рассмотрения дела об административном правонарушении, на срок свыше трех часов. До настоящего времени остаются открытыми вопросы по установлению санитарно-гигиенических норм содержания и организации питания правонарушителей, не определены их права на встречу с родственниками, получение передач, пользование прогулками и т.д. Существующее положение дел нельзя признать удовлетворительным, в связи с чем вопросы, связанные со статусом задержанных в административном порядке, должны регулироваться Процессуально-исполнительным кодексом Республики Беларусь об административных правонарушениях. Это будет способствовать защите прав и свобод личности [17, с. 73].

Новыми для административного законодательства являются меры пресечения для юридических лиц: изъятие документов и имущества, принадлежащих юридическому лицу; наложение ареста на товары, транспортные средства и иное имущество, принадлежащие юридическому лицу. Однако возникает вопрос: а если помещение или иная территория принадлежат лицу, занимающемуся предпринимательской деятельностью без статуса юридического лица, — как быть в этом случае, если необходимо произвести осмотр? На наш взгляд, ПИКоАП следует дополнить положением, что осмотр помещений, территорий, находящихся там вещей и документов может производиться во всех случаях, когда для этого есть предусмотренные законом основания, независимо от того, кто является собственником — физическое или юридическое лицо [5, с. 28].

Перечисленные выше меры административно-правового характера в некоторых случаях являются мерами административного пресечения, если они направлены непосредственно на пресечение противоправного деяния, предотвращение его общественно опасных последствий, а также создание условий для дальнейшего привлечения правонарушителей к юридической ответственности.

Приведенные административно-правовые меры выступают в разных качествах в зависимости от целей их использования. Поэтому для совершенствования правоприменительной практики было бы вполне оправданно, если бы в Процессуально-исполнительном кодексе Республики Беларусь об административных правонарушениях, была не одна универсальная

статья, закрепляющая «Меры обеспечения административного процесса», а несколько статей, предусматривающих отдельно «Меры административного пресечения», «Административно-предупредительные меры» и др. Такой подход, на наш взгляд, способствовал бы более конкретной специализации мер административного принуждения.

Таковы, по нашему мнению, основные теоретические и практические предложения, которые важно иметь в виду при рассмотрении мер пресечения в административном законодательстве и специальной правовой литературе.

**Abstract.** The analysis of international conventions, bilateral agreements in the sphere of legal regulation of drugs turnover is given in the paper. The questions of legal amenability for the delinquencies in the given field of social relations are also investigated.

### Литература

1. Четвериков, В.С. Административное право: учеб. пособие. – М.: Новый Юрист, 1998. – 286 с.
2. Словарь административного права / И.Л. Бачило, Т.М. Гандилов, Гришковец А.А. и др. – М.: Фонд «Правовая культура», 1999. – 320 с.
3. Алехин, А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М.. Административное право Российской Федерации: учебник. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Зерцало, 1997. – 672 с.
4. Жумагулов, М.И. О сущности и понятии административно-правового принуждения // Государство и право. – 2006. – №10. – С.22-30.
5. Тюрин, В.А. О понятии мер пресечения в административном законодательстве // Государство и право. – 2002. – №7. – С.23-29.
6. Козырева, Т.И. Административная ответственность в СССР. – М.: Юрид. лит., 1973. – 198 с.
7. Ардашкин, В.Д. Меры защиты (пресечения) в советском административном праве: автореферат дисс. на соискание учен. степ. канд. юрид. наук / Томский гос. ун-т. – Томск, 1968. – 20 с.
8. Бахрах, Д.Н. Меры административного пресечения // Административная ответственность и гарантии ее законности: сб. – Пермь: Изд-во Пермского гос. ун-та, 1969. – С.21-25.
9. Коренев, А.П. Административное право России: учебник для вузов: в 2 ч. Ч.1. – М.: Юрист, 2000. – 436 с.
10. Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях: принят Палатой представителей 9 ноября 2006 г.: одобрен Советом Республики 1 декабря 2006 г.: текст по состоянию на 14 февраля 2007 г. – Мн.: Амалфея, 2007. – 178 с.
11. Серебрякова, И., Шкляревский А. О задержании правонарушителя в связи с совершением административного правонарушения // Судовы веснік. – 1999. – №3. – С.57-58.
12. Крамник, А.Н. Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях // Юстыцыя Беларусі. – 2007. – №1. – С.45-49.
13. Копенгагенское совещание Конференции по человеческому измерению СБСЕ (1990) // Советское государство и право. – 1990. – №1. – С.92-98.
14. Пастушенко, Е.Н. Функции административного принуждения по советскому законодательству: автореферат дисс. на соискание учен. степ. канд. юрид. наук / Саратовский юрид. ин-т им. Д.И. Курского. – Саратов, 1986. – 20 с.
15. Сазонов, М.Я. Доставка административного правонарушителя в орган внутренних дел как самостоятельная мера административного принуждения // Производство по делам об административных правонарушениях в ОВД. – Киев: Вища школа, 1983. – С.85-96.
16. Агеенкова, Г.Т. Меры административного пресечения: автореферат дисс. на соискание учен. степ. канд. юрид. наук / Московский гос. ун-т им. М.В. Ломоносова. – М., 1968. – 20 с.
17. Бондарь, В.А. Защита прав и свобод человека и гражданина при применении законодательства о мерах пресечения // Закон и право. – 2006. – №9. – С.72-73.