

Глава I

Общая характеристика мер административного пресечения

§ 1. Сущность, содержание и виды мер административного пресечения

Меры, ограничивающие свободу личности, как разнообразные формы принуждения могут иметь различное значение в зависимости от особенностей их применения. Спорным в науке остается вопрос о том, какие принудительные действия представителей государственной администрации являются административным пресечением.

В обществе существуют разнообразные виды принуждения: психическое, материальное, организационное, физическое. По юридическому критерию важно отличать правовое и неправовое (насилие) принуждение. Государственное принуждение облекается в правовые рамки и таким образом выступает в форме правового принуждения. При этом принуждение рассматривается как способ подавления личности, средство насильственного ограничения ее конституционных прав и свобод¹.

Принуждение можно различать по отраслевому критерию (гражданское, уголовное, административное и другие виды), где есть различия по основаниям и процедурным особенностям применяемых мер.

¹ См.: *Петрухин И.Л.* Человек и власть (в сфере борьбы с преступностью). М., 1999. С. 26.

В зависимости от **двух типов неправомерных деяний** (правонарушения — виновные неправомерные деяния; объективно-неправомерные — невиновные противоправные деяния) выделяются соответственно **два вида принуждения**: в связи с виновными правонарушениями, а также в связи с правонарушениями, которые могут быть и невиновными, когда признак вины не имеет юридического значения.

Меры административного принуждения, как правило, связаны с общественно опасными деяниями, нарушающими правовые нормы, охраняемые административно-принудительными средствами. Они применяются для того, чтобы побудить, заставить субъекта совершить те или иные действия или воздержаться от них. **Объектом** принудительного воздействия в итоге оказывается не сама личность, а ее поведение, которое формируется под влиянием умысла или без него.

Административное принуждение может применяться как при наличии вины субъекта, если она доказана в установленном законом порядке (административная ответственность за совершение правонарушения), так и в отсутствие вины или ее недоказанности при наступлении особых условий, предусмотренных правовой нормой. «Для приведения в действие мер пресечения установления вины не требуется, кроме того, они могут применяться и для прекращения объективно-противоправных деяний, совершаемых невменяемыми, душевнобольными лицами»¹. В некоторых случаях (борьба с эпидемиями, эпизоотиями, стихийными бедствиями, катастрофами техногенного характера и другими чрезвычайными обстоятельствами) меры административного принуждения используются с целью предупреждения возникновения и пресечения тех или иных вредных последствий, их локализации.

Административное принуждение осуществляется при отсутствии подчиненности между субъектами. **Субъектами**, с одной стороны, являются государственные органы и должностные лица, с другой — отдельные физические лица, а также коллективные субъекты. Применение имеющихся у правоохранительных органов административно-правовых средств оказывает непосредствен-

¹ Каплунов А.И. О классификации мер государственного принуждения // Государство и право. 2006. № 3.

ное управляющее воздействие на объекты управления в сфере обеспечения общественного порядка и общественной безопасности. По существу это реализация данными органами административной политики государства¹.

Административно-правовые предписания нормативного и индивидуального характера призваны также служить фактором, стабилизирующим управляемую систему. Принудительные действия «вызываются объективной невозможностью обеспечить нормальное функционирование управляемых объектов только средствами других отраслей права: не все возмущения, возникающие в результате воздействия внешней среды, могут быть преодолены путем использования стабильных регуляторов, свойственных этим отраслям»².

Меры административного принуждения вправе применять десятки видов органов (их должностные лица), что в административно-деликтных отношениях образует множественность субъектов административной юрисдикции. Административное принуждение применяется **уполномоченными на то органами и должностными лицами**. Их круг, как правило, строго ограничен правовыми актами. Обычно к ним относятся исполнительные органы (органы публичной администрации) и их должностные лица, уполномоченные на осуществление правоохранительных функций в сфере государственного управления (например, органы внутренних дел (милиции), контрольно-надзорные органы и др.).

Совершающееся правонарушение должно быть прекращено немедленно, поскольку угрожает личной и имущественной безопасности граждан, затрагивает интересы всего общества. Поэтому **эффект административного принуждения** в значительной мере состоит в том, что оно должно применяться немедленно с целью, в частности, предупредить или пресечь противоправное поведение. Процессуальный порядок его применения отличается оперативностью, отнесенной простотой и экономичностью.

¹ См.: *Вопросы совершенствования деятельности милиции общественной безопасности*: сб. М., 1999. С. 9.

² *Воронков А.В.* Развитие системы административного права в России (международно- и сравнительно-правовые аспекты). СПб., 2002. С. 35.

Таким образом, в специальной литературе **под административным принуждением** в целом понимается применение в процессе правоохранительной деятельности органов государственного управления и их должностных лиц принудительных мер, направленных на предупреждение и выявление правонарушения, установление личности нарушителя, обнаружение и создание условий для объективного, всестороннего и полного рассмотрения дела в целях реализации норм материального права, устанавливающего ответственность за правонарушение, а также для реализации некоторых иных административно-правовых санкций.

В научной литературе были даны различные определения административного принуждения¹. Учеными также разрабатывались классификации принудительных мер.

Один из первых советских юридических словарей обозначил две крупные **группы мер административного принуждения**²:

- меры административного взыскания, применяемые к лицам, совершившим административные правонарушения (предупреждение, штраф, исправительно-трудовые работы, конфискация);
- иные меры (принудительное освидетельствование, личное задержание, арест имущества, задержание имущества, закрытие или приостановление работы предприятия, прекращение отпуска средств или материалов, реквизиция и др.).

Позднее меры административного принуждения были разделены на три крупные группы³:

- административно-предупредительные меры;

¹ См.: *Галаган И.А.* Административная ответственность в СССР (процессуальное регулирование). Воронеж, 1976. С. 94–95; *Горяинов А.И.* Правовые и организационные основы деятельности ГИБДД МВД России по применению административного принуждения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 11; *Каплунов А.И.* Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел: теория и практика: монография. СПб., 2004. С. 96; *Розенфельд В.Г. и др.* Административное принуждение. Административная ответственность. Административно-юрисдикционный процесс: учеб. пособие. Воронеж, 1993. С. 15.

² См.: *Юридический словарь* / под ред. С.Н. Братуся и др. М., 1953. С. 17.

³ См.: *Еропкин М.И.* Управление в области охраны общественного порядка. М., 1965. С. 137; *Шергин А.П., Попов Л.Л.* Классификация мер административного принуждения // *Правоведение*. 1970. № 5; *Еропкин М.И.* О классификации мер административного принуждения. М., 1985. С. 230–247.

§ 1. Сущность, содержание и виды мер административного пресечения

- меры административного пресечения (включая меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях);
- меры административной ответственности (административные санкции).

Д.Н. Мышляев предложил называть меры, направленные непосредственно на борьбу с конкретными административными правонарушениями, административно-деликтными мерами и среди них выделил четыре блока¹:

- административно-предупредительные меры социальной защиты;
- административно-пресекающие меры социальной защиты;
- меры, обеспечивающие производство по делам об административных правонарушениях;
- меры административного взыскания.

Д.Н. Бахрах указывал, что поскольку основная задача принудительных актов — защита правопорядка, то по способу охраны следует различать три вида принуждения: пресечение, восстановление и наказание (взыскание)².

В.Д. Ардашкин упоминал о способах принуждения, к числу которых относил: меры ответственности; превентивные меры; процессуальные действия; прекратительные (восстановительные) средства³.

В специальной литературе выделяются и иные классификации⁴, а также отдельные принудительные меры, установленные нормами административного права⁵.

Часть исследователей в последние годы придерживаются гипотезы, согласно которой меры административного принуждения подразделяются на четыре группы:

- меры административного предупреждения (административно-предупредительные меры);

¹ См.: *Вопросы совершенствования деятельности милиции общественной безопасности*. С. 59–61.

² См.: *Бахрах Д.Н.* Административное принуждение в СССР, его виды и основные тенденции развития: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1972. С. 16; *Бахрах Д.Н.* Административное право России: учеб. для вузов. М., 2001. С. 443.

³ См.: *Ардашкин В.Д.* Меры защиты (пресечения) в советском административном праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 1968. С. 4.

⁴ См.: *Веремеенко И.И.* Административно-правовые санкции. М., 1975. С. 71.

⁵ См.: *Бахрах Д.Н.* Административное право: учеб. для вузов. М., 1996. С. 261.

- меры административного пресечения;
- меры административно-процессуального обеспечения;
- административные наказания¹.

Разногласия в науке по этому вопросу возникают преимущественно из-за толкования термина «пресечение», того смысла и составляющих элементов, которые в нем подразумеваются.

О.С. Григорьева меры административного пресечения определяет как 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 ответственности².

Л.Л. Попов смысл мер административного пресечения усматривает в принудительном прекращении противоправных действий (деятельности) граждан, должностных лиц, предприятий, учреждений и организаций, нарушающих установленный порядок³. При этом автор признает, что такие меры являются средством защиты общественных отношений от опасности независимо от того, возникла она вследствие правонарушения или иного деяния или события. Таким образом, основаниями применения мер административного пресечения могут являться: во-первых, совершение административного правонарушения; во-вторых, совершение объективно противоправных деяний; в-третьих, наступление представляющих опасность противоправных состояний или событий.

Д.Н. Бахрах в 1966 г. указывал, что меры пресечения могут применяться только тогда, когда совершается правонарушение, поскольку они призваны прекращать противоправные действия и защищать общественные интересы путем предотвращения ущерба⁴. «В общем плане меры пресечения можно охарактеризовать как сред-

¹ См.: *Тюрин В.А.* О понятии мер пресечения в административном законодательстве // Государство и право. 2002. № 7; *Горяинов А.И.* Указ. соч. С. 12.

² См.: *Григорьева О.С.* Административная деятельность органов внутренних дел по контролю за оборотом гражданского огнестрельного оружия. Екатеринбург, 2002. С. 16.

³ См.: *Административное право: учебник* / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М., 1999. С. 303.

⁴ См.: *Бахрах Д.Н.* Административная ответственность. Пермь, 1966. С. 52.

ства понуждения правонарушителей к исполнению обязанностей»¹. Позже в качестве исключения было допущено, что меры пресечения могут использоваться и для прекращения объективно противоправных, невиновных действий. Пресечение возможно в целях прекращения противоправных деяний и недопущения новых, предотвращения вредных последствий, а также привлечения виновных к ответственности².

В.Д. Ардашкин мерами пресечения (административной защиты) назвал оперативные действия органов государственного управления, которые заключаются в прекращении юридических аномалий путем понуждения субъектов к исполнению лежащих на них административно-правовых обязанностей³. Термин «аномалия» не случайно употреблен автором, поскольку основанием применения защитных мер может быть не только административное правонарушение, но и любое отклонение от нормального порядка, вызванное невыполнением обязанности, или неподчинение тому или иному правовому предписанию.

В.А. Тюрин предложил следующее определение мер пресечения: «Регламентируемые нормами административного права средства принудительного воздействия, применяемые уполномоченными на то органами государственной власти (должностными лицами), а в некоторых случаях и общественными формированиями, которые направлены на прекращение противоправного деяния, устранение связанных с ним вредных последствий, а также на создание оптимальных условий для последующего привлечения виновных лиц к юридической ответственности»⁴.

А.И. Каплунов под мерами пресечения применительно к деятельности органов внутренних дел понимает «предусмотренные нормами административного и административно-процессуального права способы и средства психического или физического воздействия, применяемые сотрудниками органов внутренних дел (милиции) для

¹ Бахрах Д.Н. Административное принуждение в СССР, его виды и основные тенденции развития. С. 26.

² См.: Бахрах Д.Н. Административное право России: учеб. для вузов. С. 450.

³ См.: Ардашкин В.Д. Указ. соч. С. 8.

⁴ Тюрин В.А. О понятии мер пресечения в административном законодательстве. С. 25.

прекращения объективно противоправных уголовно или административно наказуемых деяний на месте и во время их совершения, путем прямого вмешательства субъекта административной власти в действия (деятельность) нарушителя»¹.

Термин «пресечение» используется не только в административной деятельности, но и в уголовно-процессуальном праве. В понятие «меры пресечения» вкладывается различный смысл. В соответствии с гл. 13 Уголовно-процессуального кодекса РФ (УПК РФ) меры пресечения применяются только к обвиняемым при наличии **достаточных оснований полагать**, что обвиняемый: скроется от дознания, предварительного следствия или суда; может продолжать заниматься преступной деятельностью; может угрожать свидетелю, иным участникам уголовного судопроизводства; может уничтожить доказательства либо иным путем воспрепятствовать производству по уголовному делу; а также для обеспечения исполнения приговора.

В уголовно-процессуальном праве **мерами пресечения** являются следующие виды принудительных актов органов государственной власти:

- подписка о невыезде;
- личное поручительство;
- наблюдение командования воинской части;
- присмотр за несовершеннолетним обвиняемым;
- залог;
- домашний арест;
- заключение под стражу.

Все меры пресечения, предусмотренные УПК РФ, являются **обеспечительными**, самостоятельными. В административном праве мало мер, аналогичных уголовно-процессуальным, а к мерам пресечения относятся не только процессуальные, но и иные меры принуждения (отстранение от работы, отказ в выдаче лицензии, приостановление или аннулирование лицензии и др.).

В уголовно-процессуальной деятельности на практике зачастую применяются меры административного пресечения, в том числе меры обеспечения. Применению мер пресечения согласно УПК РФ могут предшествовать доставление правонарушителя или личный досмотр, например, в тех случаях, когда в результате совершенного

¹ Каплунов А.И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел: теория и практика. С. 191.

административного правонарушения при производстве личного дозора должностные лица обнаруживают запрещенные к свободному обороту предметы.

В настоящее время нет единства мнений относительно **классификации форм** административного принуждения. Традиционная трехзвенная система административного принуждения, согласно которой к нему относятся меры принудительного воздействия, направленные на предупреждение, пресечение (включая меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях) и наказание лиц, виновных в нарушении норм права, в наиболее логичной форме отражает сущность принудительной деятельности публичной администрации и не зависит от часто меняющегося законодательства.

В научной литературе предлагалось определение категории мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, под которыми понимались «регламентированные нормы административно-процессуального права процессуальные действия уполномоченных на то государственных органов (их должностных лиц) как принудительного, так и не принудительного характера, реализуемые в рамках охранительных, административно-деликтных отношений, направленные на пресечение противоправного деяния, установление личности нарушителей, обнаружение доказательств и создание иных условий для обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела, в целях реализации санкций деликтных норм, устанавливающих ответственность за совершение правонарушений, а также для реализации некоторых иных административно-правовых санкций»¹.

Обзор взглядов советских и современных российских ученых по вопросу определения административного пресечения показывает противоречивость в научном освоении теории пресечения. Это связано не только с отсутствием законодательного определения административного принуждения и пресекательных мер, но и с имеющимися разногласиями в вопросе оснований применения государственного принуждения.

¹ Макаров Д.В. Правовые и организационные вопросы применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в сфере дорожного движения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 9.

Государство в лице своих органов устанавливает обязательные правила поведения. Как известно, не всякая норма состоит из трех классических элементов — гипотезы, диспозиции и санкции. Кроме того, норма может быть выражена лишь посредством запрета совершения того или иного деяния либо описания должного правопорядка. Любое нарушение предписывающих (правила должного) или запрещающих правил поведения является нарушением нормы права. Отсутствие санкции за нарушение правовых норм или общественного порядка не означает невозможность применения государственного принуждения, тем более что она является лишь разновидностью последнего. Однако именно неочевидность в некоторых случаях санкции за деяние позволила отдельным ученым сделать вывод о невозможности применения при этом административного пресечения.

Неразвитость правового регулирования (например, наличие пробелов в законодательстве) или невозможность применения мер ответственности в той или иной жизненной ситуации, которая фактически является нарушением установленного правопорядка (например, пребывание несовершеннолетнего в ситуации, угрожающей его жизни), не может быть препятствием к применению иных форм принуждения, в том числе мер административного пресечения. Как уже было установлено, целью административного пресечения может быть прекращение объективно противоправных, невиновных деяний.

⇒ Таким образом, вина, а также само событие правонарушения не являются обязательными элементами приведения в действие принудительных полномочий государственной администрации. Так, существование представляющих опасность всевозможных событий или состояний нарушает установленный правопорядок и общественную безопасность. Необходимое и предусмотренное законом подавление воли подвластных и возможности их самоопределения в своих поступках в любом случае является принуждением как по формальному основанию, так и по своему смыслу.

Законодательство, как правило, связывает применение принудительных средств с фактом нарушения лицом возложенных на него правовых обязанностей.

Одной из таких **обязанностей** является обязанность соблюдать общественный порядок, которым признается «система уре-

гулированных социальными нормами отношений, складывающихся в общественных местах в процессе общения людей, имеющая целью обеспечение обстановки спокойствия общественной жизни, нормальных условий для труда и отдыха людей, для деятельности государственных органов, предприятий, учреждений и организаций»¹.

Угроза общественному порядку, которая может возникнуть и в отсутствие вины, является основанием применения компетентными органами административного принуждения, например, в виде ограничения свободы личности. Каждая форма ограничения свободы личности имеет свои основания и применяется в связи с нарушением действующего правопорядка, поскольку отсутствие вины не означает отсутствие нарушения правопорядка.

Правопорядком признается «одна из основных составных частей общественного порядка, складывающегося в результате осуществления различных видов социальных норм, регулирующих разнообразные сферы общественной жизни и различающихся между собой характером и несовпадающим способом воздействия на поведение людей»².

Поэтому ограничение свободы обычно направлено на пресечение нарушения общественного порядка или порядка управления и восстановление «в первоначальном положении». При этом некоторые подобные меры одновременно имеют и обеспечительный характер и характер предупреждения нарушений правопорядка, которые могут возникнуть в будущем. Так, психически тяжело больной человек своим поведением нарушает общепринятые правила поведения. Применяемая к нему недобровольная госпитализация является как мерой пресечения нарушения общественного порядка, так и мерой предупреждения причинения вреда и возможных правонарушений с его стороны.

Наука административного права и законодательство не раскрывают понятие мер административного пресечения, ограничивающих

¹ *Административная деятельность органов внутренних дел. Часть общая: учебник* / под ред. А.П. Коренева. М., 1997. С. 23.

² *Юридическая энциклопедия*. 2-е изд. М., 1993. С. 177.

свободу личности. Более того, отсутствуют определения отдельных составляющих этого понятия.

Ограничение свободы личности, по нашему мнению, следует рассматривать с точки зрения общенаучных и философских позиций, а также практики толкования соответствующих норм международными организациями. **Меры административного пресечения, ограничивающие свободу личности**, — это формы принудительного ограничения в административном порядке свободы человека, применяемые в целях предупреждения и прекращения противоправного поведения, а также обеспечения отдельных юрисдикционных производств, предусмотренных нормами административного права.