

**Федеральное государственное казённое
образовательное учреждение высшего образования
«Санкт-Петербургский университет
Министерства внутренних дел Российской Федерации»**

На правах рукописи

**ЛЕБЕДЕВА
Оксана Олеговна**

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРИМЕНЕНИЯ
ПРИНУДИТЕЛЬНЫХ МЕР АДМИНИСТРАТИВНОГО
ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ И ПРЕСЕЧЕНИЯ**

Специальность: 12.00.14 – административное право;
административный процесс

Диссертация

на соискание учёной степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный работник высшей школы РФ
Каплунов Андрей Иванович

Нижний Новгород – 2017

Содержание

Введение	3
Глава I. Материально-правовая характеристика принудительных мер административного предупреждения и мер административного пресечения	18
§ 1. Правовая характеристика и классификация мер административного принуждения	18
§ 2. Характеристика материально-правового содержания принудительных мер административного предупреждения	41
§ 3. Основные черты и перечень мер административного пресечения	71
Глава II. Порядок применения принудительных мер административного предупреждения и мер административного пресечения	100
§ 1. Основные элементы процедурного и процессуального порядка применения мер административного принуждения	100
§ 2. Правовое регулирование процедурного порядка применения отдельных принудительных мер административного предупреждения и мер административного пресечения	124
§ 3. Правовое регулирование процессуального порядка применения отдельных принудительных мер административного предупреждения	155
Заключение	186
Библиография	198
Приложения	223

Введение

Актуальность темы исследования. Административное принуждение, как отраслевой вид государственного принуждения и метод государственного управления, позволяет обеспечить законность и правопорядок, личную и общественную безопасность граждан. С точки зрения способа охраны правопорядка и обеспечения общественной безопасности, административное принуждение представлено мерами предупреждения, пресечения, административной ответственности и процессуального обеспечения. Вопросы, связанные с совершенствованием правовых основ применения перечисленных мер принуждения, постоянно находятся в поле зрения учёных-административистов.

Более пристальное внимание учёных и законодателя уделяется совершенствованию правового регулирования оснований и порядка применения мер административной ответственности, а также мер процессуального обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, т.е. мер принуждения, непосредственно связанных с реализацией административной ответственности как вида юридической ответственности.

Особое и не менее важное место в механизме правоохраны занимают принудительные меры административного предупреждения и меры административного пресечения, применение которых позволяет обеспечить общественную безопасность, профилактику или оперативное прекращение административно и уголовно наказуемого деяния, позволяет предотвратить наступление вреда охраняемым законом общественным отношениям.

Широкими полномочиями по применению перечисленных видов административного принуждения наделены, прежде всего, органы внутренних дел (полиция), поскольку именно эти органы предназначены для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан, для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и для обеспечения общественной безопасности. Обновлённое законодательство, регламентирующее

полномочия полиции, хотя и внесло определённую ясность в основания и порядок применения её сотрудниками мер административного предупреждения и пресечения, однако содержит пробелы, дефектные нормы, трудновыполнимые положения. В результате, при применении отдельных мер административного предупреждения или пресечения, уполномоченные должностные лица при отсутствии достаточно чёткого правового регулирования вынуждены руководствоваться усмотрением, рискуя нарушить законность, либо воздерживаются от применения отдельных мер пресечения, если существует возможность причинения нарушителю тяжкого вреда и при этом отсутствуют надёжные гарантии правовой защиты субъекта принуждения.

Следует констатировать, что нормативное правовое регулирование указанных мер принуждения не в полной мере учитывает концептуальные представления о сущности форм административного принуждения, о содержании и структуре норм, закрепляющих конкретные способы принудительного воздействия, основания и порядок их реализации. В определённой степени это связано с тем, что в теории административного принуждения и административного процесса нет чёткой ясности в отношении мер административного принуждения, не относящихся к числу административных наказаний, что затрудняет выработку предложений по совершенствованию правовых норм, регламентирующих указанные меры принуждения. Всё вышеизложенное свидетельствует об актуальности данной проблематики.

Степень научной разработанности темы. Проблеме административного принуждения в целом и его отдельным формам были посвящены фундаментальные исследования Д.Н. Бахраха, И.И. Веремеенко, И.А. Галагана, М.И. Еропкина, А.И. Каплунова, А.П. Ключниченко, А.П. Коренева, И.В. Максимова, Л.Л. Попова, А.В. Серегина, А.Ю. Соколова, Ю.П. Соловья, В.А. Тюрина, А.П. Шергина и др.

Различным аспектам административного принуждения были посвящены кандидатские диссертации А.В. Коркина (2006), В.В. Барашева (2007),

И.А. Калашниковой (2008) А.А. Резниковой (2009), М.С. Десятика (2011), Л.С. Буториной (2013), В.И. Ковшевацкого (2014) и др.

Предупреждение и пресечение как формы административного принуждения не раз становились предметом научного исследования. Так, принудительные меры административного предупреждения анализировались в кандидатских диссертациях Ю.С. Рябова (1973), И.Е. Бочкарева (2001), А.В. Леженина (2004), меры административного пресечения в кандидатских диссертациях рассматривали В.Д. Ардашкин (1968), В.Л. Зеленко (1975), Ф.З. Эльбердова (1997), Д.С. Дубровский (2006), В.В. Йонаш (2006), А.Н. Кокорев (2006), С.Б. Щербаков (2006), З.А. Пехтерева (2008), К.А. Кареева–Попелковская (2012). Анализу применения различных видов специальных мер административного пресечения посвящены кандидатские диссертации А.В. Мингеса (1990), В.Н. Опарина (1998), Г. И. Калмыкова (2003), А.М. Сильникова (2012) и других учёных.

В исследованиях перечисленных авторов рассматривались место и роль соответствующей группы мер административного принуждения в механизме правоохраны и обеспечения общественной безопасности, их признаки и перечень, установленные законом основания и порядок применения конкретных мер принуждения, что свидетельствует о высоком уровне отраслевой разработки материально-правовых особенностей избранных для исследования мер административного принуждения.

Вместе с тем по ряду вопросов, имеющих как фундаментальное, так и прикладное значение, в этих исследованиях высказываются противоречивые суждения, к примеру, о целевом назначении и порядке применения ряда мер административного принуждения, не являющихся мерами административной ответственности, что не позволяет выработать единого подхода к их правовому регулированию.

Настоящая диссертация в пределах, обозначенных целями и задачами исследования, ориентирована на разрешение ряда коллизий, связанных с определением перечня мер административного предупреждения и пресечения,

уяснение пределов и элементов процедурного или процессуального порядка, обеспечивающего реализацию способов принудительного воздействия, характеризующих их содержание. Кроме того, изменения в административно-процессуальном законодательстве в связи с принятием и вступлением в силу Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ) определяют необходимость осмысления места и роли законодательства об административном судопроизводстве в части регламентации процессуального порядка применения отдельных мер административного принуждения.

Указанные обстоятельства дают основание рассматривать данную проблематику как актуальную с точки зрения юридической теории и практики и определяют её выбор в качестве темы диссертационного исследования.

Объектом исследования являются урегулированные нормами права общественные отношения, складывающиеся при применении уполномоченными субъектами принудительных мер административного предупреждения и пресечения.

Предметом исследования являются имеющиеся в науке представления о принудительных мерах административного предупреждения и мерах административного пресечения, правовые нормы, регламентирующие основания и порядок их применения, а также правоприменительная практика реализации этих норм.

Целью исследования является разработка теоретических оснований дифференциации процессуального и процедурного порядка применения мер административного предупреждения и пресечения для обоснования предложений по их законодательному закреплению в интересах совершенствования правоприменительной деятельности органов внутренних дел (полиции).

Достижение поставленной цели требует решения следующих **задач**:

- определить юридические границы административного принуждения на основе анализа черт административного принуждения и его правовых форм;

- раскрыть материально-правовые признаки и определить перечень принудительных мер административного предупреждения;
- раскрыть материально-правовые признаки и определить перечень мер административного пресечения;
- исследовать взаимосвязь между структурными элементами нормы права, устанавливающей меру принуждения, и способом принудительного воздействия, характеризующим содержание меры принуждения;
- установить взаимосвязь между способами принудительного воздействия, характеризующими содержание принудительных мер административного предупреждения и мер административного пресечения, и существующими вариантами их реализации;
- обосновать авторский взгляд относительно перечня действий (этапов), составляющих основу процедурного порядка применения административных мер пресечения и отдельных мер предупреждения;
- определить перечень действий (стадий и этапов), составляющих основу процессуального порядка применения отдельных принудительных мер административного предупреждения;
- рассмотреть порядок применения отдельных предупредительных мер, способ принудительного воздействия которых закреплён санкцией правовой нормы, и определить его место в административном процессе и связь (соотношение) с административным судопроизводством;
- сформулировать на основе анализа полномочий сотрудников органов внутренних дел по применению мер административного предупреждения и пресечения и практики их реализации предложения по совершенствованию правовых норм их устанавливающих.

Методология и методы исследования. Совокупность применяемых в диссертации приёмов познания основана на использовании диалектико-материалистической теории познания как фундаментального метода научного анализа социально-правовой действительности. В процессе исследования применялись общенаучные методы (анализа и синтеза, индукции и дедукции,

абстрагирования, восхождения от абстрактного к конкретному, системный), частные методы общественных наук (социологический и статистический), специальные методы юридических исследований (формально-юридический и сравнительно-правовой).

Так, для достижения конкретных результатов в ходе исследования применялись следующие методы: *анализа и синтеза* – при установлении материально-правовых признаков и определении перечня мер административного предупреждения и пресечения; *сравнительно-правовой* – для установления отличий между мерами административного пресечения и мерами административно-процессуального обеспечения и их разграничения; *формально-логический* – для установления существующих вариантов закрепления в нормах права (их структурных элементах) способов принудительного воздействия, характеризующих содержание исследуемых мер принуждения, и порядка их реализации; *системный* – позволил определить границы использования и элементы процессуального порядка применения мер административного предупреждения и роль в нем административного судопроизводства; *социологический* – для выработки предложений по совершенствованию законодательства и их апробации.

Нормативную основу исследования составили Международные нормативные акты, Конституция Российской Федерации; административное и административно-процессуальное законодательство Российской Федерации, предусматривающее принудительные меры административного предупреждения и меры административного пресечения и порядок их применения; ведомственные нормативные акты, регламентирующие правоприменительную деятельность в данной сфере.

Теоретическую базу диссертационного исследования составили диссертационные исследования перечисленных выше учёных-административистов и труды по проблемам административного принуждения представителей науки административного права: В.М. Безденежных, В.Р. Кисин, Ю.М. Козлов, Б.П. Кондрашов, П.И. Кононов, А.П. Коренев,

Л.Л. Попов, Б.В. Россинский, Н.Г. Салищева, В.Д. Сорокин, Ю.Н. Стариков, С.А. Старостин, А.И. Стахов, А.П. Шергин и др.

В диссертации использовались результаты исследований учёных – специалистов в области права по следующим вопросам: *о государственном принуждении* – С.С. Алексеева, В.Д. Ардашкина, С.Н. Братуся, С.В. Евдокимова, С.Н. Кожевникова, М.А. Латушкина, Е.С. Попковой, В.В. Серегиной; *о структуре правовой нормы* – А.В. Астанина, П.Ф. Елисейкина, Н.И. Матузова, А.В. Малько, А.А. Павлушиной, Б.И. Пугинского, Ф.Н. Фаткуллина; *о юридическом процессе* – С.Н. Олейникова, А.А. Павлушиной, О.В. Яковенко.

Эмпирическую базу исследования составили решения Конституционного Суда РФ, Верховного суда РФ, а также решения судов общей юрисдикции и арбитражных судов субъектов Российской Федерации по делам о применении конкретных мер административного предупреждения, результаты изучения материалов судебной практики по г. Санкт-Петербургу и Московской области по фактам применения сотрудниками полиции физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия; результаты проведённого анкетного опроса 297 сотрудников органов внутренних дел из четырёх субъектов Российской Федерации (Санкт-Петербург, Ленинградская область, Кировская область, Удмуртия), анализа и обобщения официальных статистических данных по Российской Федерации и отдельным субъектам Российской Федерации за период с 2008 по 2016 годы.

Научная новизна исследования определяется, прежде всего, авторским подходом к систематизации мер административного принуждения, в зависимости от того, в диспозиции или санкции нормы права, их устанавливающей, закрепляется способ принудительного воздействия, характеризующий содержание меры принуждения, что в свою очередь определяет порядок реализации способа принудительного воздействия (процедурный или процессуальный).

Такой концептуальный подход позволил определить пределы процедурного и процессуального порядка применения мер административного

предупреждения и пресечения, обосновать новую доктринальную конструкцию – «производство по применению отдельных принудительных мер административного предупреждения», объединяющую в единый процессуальный порядок применение мер предупреждения, способ принудительного воздействия которых закреплён санкцией нормы права, их устанавливающей. Обоснование этой доктринальной конструкции позволило рассматривать административное судопроизводство по рассмотрению дел, перечисленных в ч. 3 ст. 1 КАС РФ, в качестве структурного элемента (стадии) указанного производства.

В результате проведённого исследования:

- дана авторская трактовка взаимосвязи между структурными элементами нормы права, устанавливающей меру принуждения, и способом принудительного воздействия, характеризующим её содержание;
- предложен авторский вариант перечня принудительных мер административного предупреждения и перечня мер административного пресечения, основанный на анализе признаков и форм административного принуждения как вида государственного принуждения;
- обоснована целесообразность дифференциации мер административного предупреждения в зависимости от того, в каком структурном элементе нормы права, её устанавливающей, закреплён способ принудительного воздействия, характеризующий содержание этой меры;
- установлена взаимосвязь между способами принудительного воздействия, характеризующими содержание мер административного предупреждения и мер пресечения, и существующими вариантами их реализации;
- определены этапы процедурного порядка применения мер административного пресечения и мер административного предупреждения, способ принудительного воздействия которых закреплён диспозицией правовой нормы, их устанавливающей;

– определены стадии, составляющие основу процессуального порядка применения мер предупреждения, способ принудительного воздействия которых закреплён санкцией правовой нормы, их устанавливающей;

– доказываемся вывод о целесообразности выделения в структуре административного процесса производства «по применению отдельных принудительных мер административного предупреждения» и предлагается авторская трактовка его определения;

– предлагается авторская позиция о соотношении производства «по применению отдельных принудительных мер административного предупреждения» и процессуальных форм рассмотрения дел, перечисленных в ч. 3 ст. 1 КАС РФ, в реализации мер предупреждения;

– на основе авторской аргументации формулируются предложения по совершенствованию законодательства, регламентирующего полномочия должностных лиц органов внутренних дел по применению принудительных мер административного предупреждения и пресечения.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Авторская позиция, согласно которой с точки зрения содержания норм, регламентирующих основания и порядок применения мер административного принуждения, можно вести речь о двух видах отраслевого принуждения:

административном, которое представлено мерами административного предупреждения, пресечения и административной ответственности, закреплённых материальными и процедурными нормами административного законодательства, и

административно-процессуальном, которое представлено мерами административно-процессуального обеспечения, установленных нормами административно-процессуального законодательства.

2. Вывод о том, что структуру правовой нормы, устанавливающей меру административного принуждения, определяют два содержательных элемента, её характеризующих: 1) основание применения меры принуждения, которое

закрепляется в гипотезе правовой нормы; и 2) способ принудительного воздействия, закрепляемый либо в диспозиции, либо в санкции правовой нормы, устанавливающей меру принуждения.

Предложен вариант классификации мер административного принуждения, в зависимости от того, в каком структурном элементе нормы права закреплён способ принудительного воздействия, характеризующий содержание меры принуждения. В соответствии с данным критерием можно выделить: а) меры административного принуждения, способ принудительного воздействия которых закреплён **диспозицией** нормы права, устанавливающей меру принуждения; б) меры административного принуждения, способ принудительного воздействия которых закреплён **санкцией** нормы права, устанавливающей меру принуждения.

3. Анализ способов принудительного воздействия, характеризующих содержание исследуемых *мер принуждения*, позволил доказать, что

1. *Меры административного предупреждения* могут быть двух видов и представляют собой: а) закреплённое в *диспозиции* нормы права, устанавливающей меру предупреждения, правоохранительное действие уполномоченного должностного лица, либо б) закреплённое в *санкции* нормы права, устанавливающей меру предупреждения, правоограничение, лишение или дополнительное обременение, не относящееся к числу административных наказаний, которое адресовано лицу, в отношении которого оказывается принудительное воздействие.

2. *Меры административного пресечения* представлены способами принудительного воздействия, закреплёнными в *диспозициях* норм, их устанавливающих, в виде конкретных правоохранительных действий уполномоченных должностных лиц, которые позволяют: а) пресечь различные по форме и содержанию противоправные действия (обычные меры); либо б) преодолеть противодействие (сопротивление), оказываемое нарушителем при применении к нему общих мер пресечения, и прекратить совершающееся противоправное деяние.

4. Дается авторская аргументация порядка реализации способов принудительного воздействия, характеризующих содержание мер административного принуждения, доказывающая, что:

– меры административного принуждения, способ принудительного воздействия которых закреплён диспозициями правовых норм, их устанавливающих, реализуются в форме использования права в рамках материально-правовой административной процедуры;

– меры административного принуждения, способ принудительного воздействия которых закреплён санкциями правовых норм, их устанавливающих, реализуются в форме применения права в рамках процессуальной административной процедуры их применения либо судебной процедуры, в том числе при рассмотрении дел, перечисленных в ч. 3 ст. 1 КАС РФ.

5. Вывод, что процедурный (материально-правовой) порядок реализации способа принудительного воздействия, закреплённого в диспозиции нормы права, устанавливающей меру административного предупреждения или пресечения, включает следующие этапы:

а) *принятие* уполномоченным должностным лицом *оперативного решения о применении меры принуждения* при наличии достаточных оснований, включая квалификацию противоправного поведения (общественно опасной ситуации) и соотнесение его с гипотезой нормы, устанавливающей меру принуждения;

б) *практическое исполнение принятого решения*, включающее совершение должностным лицом действий, предусмотренных диспозицией нормы права, закрепляющей меру принуждения, по реализации закреплённого в ней способа принудительного воздействия.

в) *фиксация факта применения меры принуждения* (факультативный этап). Необходимость письменной фиксации может зависеть от наступившего результата.

6. Обосновывается, что основу процессуального порядка реализации принудительных мер административного предупреждения, способы прину-

дительного воздействия которых являются санкциями норм права, устанавливающих данные меры принуждения, составляют следующие процессуальные действия, выступающие в качестве его стадий:

- документальная фиксация индивидуально-конкретной ситуации, являющейся основанием для применения принудительной меры административного предупреждения и направление материалов на рассмотрение в уполномоченный орган к уполномоченному должностному лицу (возбуждение индивидуального конкретного дела);
- рассмотрение уполномоченным должностным лицом (органом) данного индивидуального конкретного дела и принятие по нему решения;
- исполнение принятого по делу юрисдикционного акта, т.е. обеспечение реализации предусмотренного санкцией правовой нормы принудительного способа воздействия.

7. Доказывается, что процессуальный порядок применения мер административного предупреждения, способ принудительного воздействия которых закреплён санкцией правовой нормы, может рассматриваться в качестве самостоятельного структурного элемента административного процесса и именоваться «производством по применению отдельных принудительных мер административного предупреждения».

Производство по применению отдельных принудительных мер административного предупреждения представляет собой деятельность уполномоченных субъектов (должностных лиц, судей) по возбуждению и разрешению индивидуально-конкретных дел о применении мер административного предупреждения, способ принудительного воздействия которых закреплён в санкции правовой нормы, их устанавливающих, и реализации правоограничений, лишений и обременений, характеризующих содержание меры принуждения.

8. Вывод о том, что рассмотрение и пересмотр в порядке административного судопроизводства подведомственных судам административных дел, перечисленных в ч. 3 ст. 1 КАС РФ, следует рассматривать в качестве стадий

производства по применению конкретной принудительной меры административного предупреждения, а не самостоятельных видов производств в структуре административного процесса.

9. Авторская аргументация предложений о необходимости внесения в федеральное законодательство следующих изменений и дополнений:

а) по конкретизации способов принудительного воздействия, характеризующих содержание таких мер административного пресечения, как «применение» физической силы и огнестрельного оружия;

б) по обеспечению установления личности гражданина при наличии оснований для проверки документов, удостоверяющих личность;

в) по разъяснению понятия «сопротивление», которое используется в нормах, регламентирующих основания и порядок применения сотрудниками полиции специальных мер административного пресечения, но самостоятельным видом противоправного деяния не является;

г) для обеспечения участия в рассмотрении дела лиц, уклоняющихся без уважительных причин от явки по вызову в суд, в отношении которых ведётся производство по делу об административном надзоре.

Теоретическая значимость диссертационного исследования состоит, прежде всего, в разработке и реализации авторской концепции исследования состояния и перспектив совершенствования правового регулирования применения принудительных мер административного предупреждения и мер административного пресечения. Полученные при этом выводы, предложения и рекомендации обобщают и дополняют научные представления о перечне и классификации мер административного принуждения, теоретических и формально-юридических основаниях дифференциации форм (процессуальных и/или процедурных) их реализации. Теоретически значимы сформулированные в диссертации выводы о сущности, содержании, процедурном и процессуальном порядке реализации принудительных мер административного предупреждения и пресечения в зависимости от того, диспозицией или санкцией

правовой нормы закреплён способ принудительного воздействия, характеризующий их содержание.

Теоретическое значение диссертации определяется и тем, что проведённое исследование позволило уточнить границы использования процессуального порядка при реализации мер административного принуждения, не относящихся к числу административных наказаний.

Представленные в диссертации положения и выводы дополняют и конкретизируют такие разделы административного и административно-процессуального права, как «Механизм административно-правового регулирования», «Административно-правовые отношения», «Административное принуждение», «Административный процесс», «Административно-процессуальные отношения».

Практическая значимость определяется тем, что его результаты могут быть использованы в научно-исследовательской деятельности, связанной с анализом различных аспектов установления и реализации принудительных мер административного предупреждения и мер административного пресечения, правового регулирования процессуальных форм реализации мер административного принуждения, не относящихся к числу административных наказаний; в правотворческой деятельности по совершенствованию законодательства, регламентирующего основания и порядок применения мер административного принуждения; в правоприменительной практике органов внутренних дел и судебных органов; в учебном процессе образовательных организаций системы МВД России при изучении курсов административного права, административно-процессуального права и административной деятельности органов внутренних дел.

Апробация и внедрение результатов исследования. Основные теоретические положения, выводы и практические рекомендации, сформулированные в результате проведённого исследования:

обсуждены на кафедре административного права Санкт-Петербургского университета МВД России,

отражены в 15 научных публикациях автора, 4 из которых – в журналах, рекомендованных ВАК,

в докладах на научно-практических конференциях, в частности: ежегодных всероссийских научно-практических конференциях, посвящённых памяти профессора В.Д. Сорокина, «Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права» (15 марта 2013 г.; 21 марта 2014 г., 20 марта 2015 г., 25 марта 2016 г., 24 марта 2017 г., Санкт-Петербург); международной научно-практической конференции «Правоохранительная деятельность ОВД России в контексте современных научных исследований» (5 декабря 2013 г., г. Санкт-Петербург); международной научно-практической конференции «Проблемы правового обеспечения безопасности личности, общества и государства» (23–25 октября 2014 г., г. Новосибирск).

Результаты диссертационного исследования внедрены в учебный процесс Санкт-Петербургского университета МВД России при преподавании дисциплин «Административное право» и «Административно-процессуальное право», в практическую деятельность УМВД России по Красносельскому району г. Санкт-Петербурга.

Структура исследования. Работа включает в себя введение, две главы, состоящие из шести параграфов, заключение, библиографический список использованной литературы и приложения.

ГЛАВА I.

МАТЕРИАЛЬНО–ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРИНУДИТЕЛЬНЫХ МЕР АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ И МЕР АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРЕСЕЧЕНИЯ

§ 1. Правовая характеристика и классификация мер административного принуждения

Административное принуждение является важной составной частью государственного принуждения и представляет собой отраслевой вид принуждения, применяемый в соответствии с нормами административного и административно-процессуального права. В науке административного права институт административного принуждения рассматривается в качестве метода социального руководства обществом, который реализуется в сфере государственного управления.

В законодательстве Российской Федерации чётко определён только перечень мер административной ответственности (административных наказаний), который является исчерпывающим, и частично мер административно-процессуального принуждения, которые входят в число мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении. Иные меры административного принуждения закреплены в законе в виде властных полномочий конкретных должностных лиц органов государственной власти, перечень и классификация этих мер принуждения до настоящего времени остаётся предметом исследования и научной дискуссии учёных-административистов.

С целью определения перечня «принудительных мер административного предупреждения»¹ и мер административного пресечения, выделения основных черт, влияющих на порядок их применения, необходимо дать им материально–правовую характеристику. Используя метод исследования от об-

¹ Далее термины «принудительные меры административного предупреждения», «меры административного предупреждения», «меры предупреждения», «административно-предупредительные меры», «предупредительные меры» используются как синонимы, если иное не указано в тексте.

щего к частному для определения места мер административного предупреждения и мер административного пресечения в системе административного принуждения, в рамках настоящего параграфа дадим характеристику административному принуждению в целом, рассмотрим варианты классификации мер административного принуждения, после чего выделим черты, влияющие на порядок их применения.

Прежде всего, отметим, что *административное принуждение* обладает чертами, присущими государственному принуждению в целом, а именно: 1) применяется только в установленных законом случаях как реакция на правовую аномалию, признаки которой закреплены в законе; 2) состоит из мер принуждения, которые представляют собой установленные законом способы, приёмы или средства воздействия личного, имущественного и организационного характера, позволяющие заставить лицо исполнять юридические обязанности и соблюдать правовые запреты; 3) меры принуждения применяются вопреки воле и желанию объекта управления и состоят из правовых ограничений, лишений, обременений, ответных физических действий насильственного характера, влекущих, как правило, наступление правового урона, причинение морального, материального и (или) физического вреда¹.

Рассматривая административное принуждение как вид государственного принуждения и метод государственного управления обществом, необходимо иметь в виду, что меры административного принуждения применяются при осуществлении внешневластной исполнительно-распорядительной деятельности уполномоченными органами государственной власти.

Отличием административного принуждения от административно-правового является то, что последнее заключается в применении административно-правовых мер принуждения, установленных нормами административного и административно-процессуального права уполномоченными на то субъектами при осуществлении обоих видов исполнительно-

¹ Административное право: курс лекций / В.Ю. Ухов, А.И. Каплунов, Е.А. Курноскин, О.В. Прохорова и др. СПб: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2012. С. 201.

распорядительной деятельности в сфере государственного управления (внутриорганизационной и внешневластной).

Так, например, *административно-правовое принуждение* принято рассматривать как отраслевой вид правового (а не государственного) принуждения, закреплённого нормами административного и административно-процессуального права¹.

Однако другие авторы предлагают говорить не об административном принуждении, а об административно-правовом. Такая точка зрения основана на том, что «административное принуждение намного шире административно-правового, что нередко оно связано с произволом, насилием»².

Действительно, как показывает практика, встречаются случаи превышения должностных полномочий лицами, применяющими меры административного принуждения, то есть реализация правовых норм выходит за рамки закона. Исследование административного произвола как «явления антисоциального и противоправного» становится предметом научных дискуссий отдельных учёных³. Однако при изучении проблем административного принуждения мы даём ему правовую характеристику, а существующие «неправовые» явления (насилие, произвол) в данном случае не являются предметом исследований учёных-административистов. Наша задача – оптимизировать правовые средства, усовершенствовать нормы права и, главное, отграничить административное принуждение от административного произвола.

¹См. напр.: Административное право: учебник / Под общ. ред. А.И. Каплунова. – М.: ДГСК МВД России, 2011. С. 186-187; Административное право: курс лекций. СПб, 2012. С. 199-201.

²Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник для вузов. М.: Изд. группа НОРМА-ИНФРАМ, 2000. С. 445.

³См. напр.: Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. 5-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2007. С. 11; Шевцов С.Г. Усмотрение, произвол, убеждение: лингвистический, доктринальный и законодательный подходы // Евразийский юридический журнал. 2011. № 11. С. 50; Жеребцов А.Н., Чабан Е.А. Административное усмотрение, административный произвол и административное (чиновничье) обыкновение: теоретические и практические вопросы соотношения // Административное право и процесс. 2014. № 4. С. 53-58.

Из приведённых соображений можно сделать промежуточный вывод о том, что административно-правовое принуждение – понятие более широкое, оно включает в себя меры административного принуждения и меры дисциплинарного воздействия.

Так, в основе настоящего исследования административное принуждение соискателем рассматривается как разновидность государственного, которое отличается особой сферой и порядком применения. Однако в науке административного права нет единого подхода к пониманию сущности административного принуждения. Это может быть связано, прежде всего, с расхождением мнений учёных по поводу определения *субъекта административного принуждения, оснований и целей его применения*.

Имеющиеся в научной и учебной литературе определения административного принуждения содержат родовые признаки, присущие государственному принуждению и правовому принуждению в целом, а также видовые черты, определяемые особенностью функционирования исполнительной власти.

Далее при характеристике административного принуждения, как отраслевого вида государственного принуждения, выделим его отличительные черты.

Одни авторы справедливо выделяют среди специфических черт, присущих данному виду принуждения, *сферу его применения*. По их мнению, административное принуждение есть «метод принудительного обеспечения должного поведения физических и юридических лиц (граждан и организаций) в сфере исполнительной власти в целях исполнения общественных правил и норм в конкретных областях жизнедеятельности общества (охрана общественного порядка, безопасность дорожного движения, разрешительная система, санитарная, пожарная безопасность и т.п.)»¹. Исполнительная власть подразумевает под собой систему органов государственной власти. Таким

¹ Словарь административного права / Колл. авт. М.: Фонд «Правовая культура», 1999. С. 25.

образом, под сферой применения административного принуждения понимаются различные сферы деятельности органов исполнительной власти.

Д.Н. Бахрах к числу специфических черт административного принуждения относит *субъекты, его применяющие, и нормы, закрепляющие порядок применения принудительных мер*. «Административное принуждение – это особый вид государственного принуждения, состоящий в применении органами государственного управления, а в установленных законом случаях – судьями (судами) в порядке, закреплённом нормами административного права, принудительных мер к правонарушителям с целью защиты охраняемых правом общественных отношений»¹. В более поздних работах Д.Н. Бахрах в качестве субъектов административно-правового принуждения указывает субъектов «функциональной власти», акцентируя внимание на том, что данный вид правового принуждения применяется в рамках внешневластной деятельности уполномоченных государственных органов².

Разнообразный характер общественных отношений, охрана которых осуществляется с помощью административного принуждения, стал причиной разногласий учёных по поводу целей его применения.

Так, например, М.И. Еропкин среди специфических черт административного принуждения выделяет *цели* его применения. Автор определяет административное принуждение как «применение органами государственного управления, судами (судьями), а в случаях делегирования соответствующих государственно-властных полномочий – общественными организациями, установленными законом мер, состоящих в принуждении к исполнению гражданами, должностными лицами юридических обязанностей в целях прекраще-

¹Бахрах Д.Н. Советское законодательство об административной ответственности: Учебное пособие. Пермь: Пермский гос. ун-т им. А.М. Горького, 1969. С. 32.

²Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник для вузов. М.: Изд. Группа НОРМА-ИНФРАМ, 2000. С. 445.

ния противоправных действий, привлечения к ответственности за административные проступки или обеспечения общественной безопасности»¹.

В отличие от Д.Н. Бахраха, который связывает применение административного принуждения только с «неправомерными действиями», М.И. Еропкин к *целям* его применения относит *не только привлечение к ответственности за административные проступки, но и обеспечение общественной безопасности*.

В определении, данном в учебном пособии В.Г. Розенфельда и Ю.И. Старилова, в качестве специфических черт административного принуждения указаны следующие: воздействие на сознание и поведение субъектов оказывается «путем угрозы применения предусмотренных законодательством административных санкций»; применяется оно, в том числе для «наказания виновных в совершении административных правонарушений»².

Справедливо, на наш взгляд, и высказывание Б.П. Кондрашова: «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»³.

Таким образом, существующие разногласия свидетельствуют только о том, что *целями* применения мер административного принуждения являются не только наказание лиц, совершивших административные правонарушения,

¹ См. Еропкин М.И. Административно – правовые проблемы охраны общественного порядка в советском государстве: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М.: Высш. школа МООП СССР, 1967. С. 27-28; Еропкин М.И., Попов Л.Л. Административно-правовая охрана общественного порядка. Л.: Лениздат, 1973. С. 169-171.

² Розенфельд В.Г., Старилов Ю.И. Административное принуждение. Административная ответственность. Административно-юрисдикционный процесс: Учебное пособие. Воронеж: Изд-во Воронежск. ун-та, 1993. С. 15.

³ Кондрашов Б.П. Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения: Монография. М.: Изд-во «Щит-М», 1998, С. 98.

но и обеспечение личной и общественной безопасности, предупреждение и пресечение административных правонарушений и преступлений.

Обобщая существующие в литературе точки зрения, можно, на наш взгляд, выделить следующие отличительные черты административного принуждения, которые определяются особенностью функционирования исполнительной власти и отличают его от других отраслевых видов государственного принуждения:

1. Административное принуждение имеет назначением охрану общественных отношений, складывающихся в сфере государственного управления;
2. Применяется при осуществлении внешневластной деятельности в рамках внеслужебного подчинения;
3. Регламентируется нормами административного и административно-процессуального права. Нормативно-правовое регулирование отдельных мер административного принуждения может иметь межотраслевой характер;
4. Призвано охранять не только административно-правовые нормы и отношения, но и нормы иных отраслей права, реализацию которых призваны обеспечить исполнительные органы государственной власти;
5. Является средством защиты не только от противоправных посягательств, но и средством обеспечения общественной безопасности;
6. Отличается оперативностью, а также процессуальной простотой применения;
7. Реализуется «в рамках процессуальных или внепроцессуальных административных процедур»¹;
8. Субъектом, применяющим административное принуждение, являются только уполномоченные государственные органы или их должностные лица, т.е. наделённые специальными полномочиями;

¹ Административное право: курс лекций. СПб, 2012. С. 189.

9. Объектом административного принуждения являются и физические, и юридические лица.

Перечисленные черты являются общими для всех мер административного принуждения, в том числе для мер предупреждения и пресечения. Однако если административисты сходятся во мнении о наличии в составе административного принуждения мер административного пресечения¹, то о необходимости выделения мер предупреждения существуют разногласия. Поэтому важно определиться с видами мер административного принуждения.

Одним из методов научного познания исследуемого объекта является классификация входящих в его состав мер принуждения по объективно присущим им признакам. Классифицирование – «особый случай применения логической операции деления объёма понятия, представляющий собой некоторую совокупность делений (деление некоторого класса на виды, деление этих видов и т.д.)»².

Действительно, с развитием знания происходит уточнение и изменение классификации. Проблеме классификации административного принуждения посвящено значительное количество работ – как в виде отдельных статей, так и в виде монографических исследований.

Большинство авторов в качестве критериев классификации используют способ обеспечения правопорядка и цели применения мер административного принуждения³. Отдельные авторы подчёркивают, что речь должна идти

¹ См., например: Еропкин М. И. О классификации мер административного принуждения // Вопросы административного права на современном этапе. – М.: Госюриздат, 1963. С. 62; Попов Л. Л., Шергин А. П. Классификация мер административного принуждения // Правоведение. 1970. № 5. С. 41; Бахрах Д. Н. Советское законодательство об административной ответственности: Учебное пособие. Пермь: Пермский гос. ун-т им. А.М. Горького, 1969. – С. 34; Веремеенко И. И. О классификации мер административного принуждения // Вестник Московского университета. Сер. 12. Право. 1970. № 4. С. 73-79; Каплунов А. И. О классификации мер административного принуждения // Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право. 2004. С. 265-286.

² См.: Философский словарь / Под ред. И.Т. Фролова. - 4-е изд. М.: Политиздат, 1981. - 445 с.

³ Еропкин М.И. О классификации мер административного принуждения // Вопросы административного права на современном этапе. М.: Госюриздат, 1963. С. 62; Бахрах Д.Н. Со-

как об охране правопорядка, так и об обеспечении общественной безопасности¹.

Некоторые учёные указанные критерии не считают универсальными². Так, например, в научной литературе в качестве критерия для классификации мер административного принуждения выделяют их «функционально-целевую направленность»³, «предметно-целевое назначение»⁴.

Диссертант согласен с А.М. Сильниковым, который считает, что критерий «функционально-целевая направленность <...> не способствует формированию единого подхода как общетеоретического и отраслевого к классификации мер принуждения»⁵.

Представляется, и критерий «предметно-целевое назначение» не определяет качественную характеристику той или иной формы административного принуждения как отраслевого вида государственного принуждения. Более того, автор не разъясняет употребление термина «предметное назначение», что с точки зрения понятийного аппарата, затрудняет понимание смысла такого критерия.

ветское законодательство об административной ответственности: Учебное пособие. Пермь: Пермский гос. ун-т им.А.М. Горького, 1969. С. 34; Административное право. Общая и Особенная части: Учебник/Под ред. А.П. Коренева. М.: МВШМ МВД СССР, 1986. С. 131; Административное право: Учебник /Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М.: Юрист, 1999. С. 300;

¹ Каплунов А.И. О классификации мер государственного принуждения // Государство и право. 2006. № 3. С. 7.

² См. напр.: Десятик М.С. Административное принуждение в исполнительном производстве: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 53-56.

³ Йонаш В.В. Административное пресечение как вид административного принуждения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов: Саратовская государственная академия права, 2006. – С. 12.

⁴ См. Максимов И.В. Административные наказания в системе мер административного принуждения (концептуальные проблемы): дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2004. С. 57.

⁵ Сильников А.М. Организационно-правовые основы применения сотрудниками полиции специальных средств принуждения: дис. ... канд. юрид. наук. СПб, 2011. С. 22.

Думается, что в качестве критерия для классификации мер административного принуждения необходимо брать способ принудительного воздействия. Тогда в составе административного принуждения можно будет выделить группы принудительных мер, объединённых общностью целей, оснований, правовых последствий, процедуры их применения, т.е. с учетом тех элементов, которые обуславливают и характеризуют специфику конкретного способа принудительного воздействия при обеспечении общественного порядка и общественной безопасности¹.

Для достижения цели нашего исследования, возьмём в качестве базовой (основной) классификацию мер административного принуждения по способу и целям обеспечения общественного порядка, предложенную Л.Л. Поповым²:

- 1) административно-предупредительные меры (принудительные меры административного предупреждения);
- 2) меры административного пресечения;
- 3) меры административно-процессуального обеспечения;
- 4) меры административной ответственности (административные наказания).

Данный вариант классификации широко представлен в учебной литературе³, поддержан в диссертационных исследованиях по проблемам административного принуждения⁴ и значительным числом учёных-

¹ См.: Каплунов А.И. О классификации мер государственного принуждения. С. 6.

² Административное право. Общая и Особенная части. Учебник / Под. ред. докт. юрид. наук, проф. А.П. Коренева. М.: МВШМ МВД СССР, 1986. С. 131.

³ См.: Административное право: учебник /под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. М.: Норма; ИНФРА-М, 2016. С. 214; Административное право: Учебник /Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М.: Юрист, 1999. С.300; Коренев А.П. Административное право России: учебник. В трех частях. Часть 1. М.: Московская академия МВД России, 2000. С. 218; Административное право: учебник / Под общ.ред. А.И. Каплунова. М., 2011. С. 181.

⁴ Каплунов А.И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 146; Барашев В.В. Институт административного принуждения: соотношение материального и процессуального права: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону: Ростовский юридический институт МВД России, 2007. С. 88-89; Кокорев А.Н. Меры административного пресечения, применяемые

административистов¹, оценивается отдельными авторами как «классический»².

Согласимся с Л.С. Буториной в том, что указанный вариант классификации мер административного принуждения «согласуется с принятой в общей теории права базовой классификацией государственного принуждения на формы³, к числу которых относятся предупреждение, пресечение, правовосстановление, процессуальное обеспечение, юридическая ответственность (наказание)»⁴. Однако в нем отсутствует такая форма государственного принуждения как «правовосстановление», которая, как справедливо отмечается в литературе, административному принуждению не свойственна⁵.

органами внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 33; Сильников А.М. Указ. соч. С. 21, 24; Буторина Л.С. Административное принуждение в отношении несовершеннолетних: дис. ... канд. юрид. наук. СПб, 2013. С. 47.

¹ См.: Виноградов О.В. Административное принуждение: основные черты и теоретические подходы к классификации системы мер // Вестник Санкт-Петербургской юридической академии. 2012. Т. 14. № 1. С. 14; Ильясов М.З. Система мер административного принуждения: теоретические подходы к классификации // Вестник экономической безопасности. 2010. № 10. С. 61; Гришаков А.Г., Федяев Е.А. Меры административного принуждения в деятельности полиции // Вестник Барнаульского юридического института МВД России. 2012. № 2 (23). С. 21; Очаковский В.А., Крутова Я.А., Гаспарян А.К. Применение органами внутренних дел (полицией) досмотра как меры административного принуждения // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. 2014. № 99. С. 1394-1430.

² Кружилин В.С. Особенности применения мер административного принуждения в отношении несовершеннолетних // Актуальные проблемы административной деятельности полиции: Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Краснодар: Краснодарский университет МВД России. 2015. С. 132.

³ См.: Серегина В. В. Государственное принуждение по советскому праву. Воронеж: Изд-во Воронежск. ун-та, 1991. С. 73; Попкова Е. С. Юридическая ответственность и ее соотношение с иными правовыми формами государственного принуждения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М.: Юрид. ин-т МВД России, 2001. С. 12; Каплунов А.И. О классификации мер государственного принуждения. С. 7.

⁴ Буторина Л.С. Указ. соч. С. 50.

⁵ См.: Ардашкин В.Д. Меры защиты (пресечения) в советском административном праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 1968. С. 9; Ключниченко А.П. Меры административного принуждения, применяемые милицией. (Особенности. Классификация. Системовыражение): Учебное пособие. Киев: Киевская ВШ МВД СССР, 1979. С. 29; Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации.

Соглашаясь с доводами об отсутствии в административном принуждении «правовосстановления» как формы государственного принуждения, обратим внимание на то, что в административно-правовой научной литературе отсутствуют монографические, в том числе диссертационные исследования, посвященные специально «административно-восстановительным мерам» принуждения.

Данной группе мер посвящён отдельный параграф в диссертационном исследовании А.В. Коркина¹, в котором административно-восстановительные меры определяются как «властные действия <...>, призванные *восстановить нарушенное правоотношение* или обеспечить надлежащее исполнение лицом своих юридических обязанностей»². В указанном параграфе в качестве административно-восстановительной меры автор подробно рассматривает такую меру принуждения, как «привод», предусмотренный ст. 27.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), который, согласно действующему законодательству, входит в число мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении и, согласно теории административного принуждения, относится к числу мер административно–процессуального обеспечения.

Отметим, что правовосстановительные меры принуждения были предметом диссертационного исследования по специальности 12.00.01 – теория права и государства³, в котором данная форма государственного принужде-

Учебник. М., 1996. С. 264-265; Каплунов А.И. О классификации мер административного принуждения // Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы. М.: ЮНИТИ-ДАНА. Закон и право. 2004. С. 276-282, 286.

¹ Коркин А.В. Институт административно-правового принуждения: меры, применяемые сотрудниками милиции: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2004. С. 130.

² Коркин А.В. Указ. соч. С. 130.

³ Евдокимов С.В. Правовосстановительные меры в российском праве: дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород: Нижегородский юридический институт МВД России, 1999. 238 с.

ния исследована на основе правовосстановительных мер в конституционном, международном, гражданском, семейном, жилищном, трудовом, уголовно-процессуальном и гражданско-процессуальном законодательстве. Это ещё раз подтверждает спорность выделения в составе административного принуждения данной группы мер.

Думается, что, с учетом материально-процессуальной специфики настоящего исследования, необходимо актуализировать классификацию, взятую в качестве основной (базовой). При этом необходимо исходить следующих соображений.

Так, в теории и законодательстве принято различать нормы материального и процессуального права. Главная цель процессуального права, как давно уже было замечено, заключается в том, чтобы «помочь реализации материального права»¹.

Процесс – это не только условие, посредством которого материальное право переходит в «действительность». В связи с этим нельзя не согласиться с мнением, что процесс выступает и в качестве «средства упорядочения и организации общественных отношений, как и материальные нормы»².

Нормы материального права устанавливают субъективные права, закрепляют юридические обязанности и «составляют само содержание «рабочий механизм» правового регулирования»³, процессуальные нормы закрепляют порядок, условия правильного осуществления прав и исполнение юридических обязанностей.

Меры административного принуждения – административно-предупредительные, административно-пресекательные и меры административной ответственности – *обеспечивают реализацию материальных норм права*. Например, применение мер административного пресечения направле-

¹ См.: Радбрух Г. Философия права. М., 2004. С. 195.

² Колосович С.А., Кузнецов И.А. Соотношение уголовно-процессуального и уголовного права // Государство и право. 1996. № 12. С. 79.

³ Алексеев С.С. Общие теоретические проблемы системы советского права. М., 1961. С.135.

но на прекращение действия (или бездействия), подпадающего под признаки объективной стороны состава преступления или административного правонарушения.

В свою очередь, меры административно-процессуального обеспечения направлены *на обеспечение реализации административно-процессуальных норм*, а правильнее сказать, норм административно-процессуального права как самостоятельной отрасли права. Меры административно-процессуального обеспечения направлены на принудительное обеспечение процессуальных действий, предусмотренных в рамках конкретного административного производства.

В связи с этим базовую классификацию мер административного принуждения разделим на два вида мер с точки зрения вида норм, реализация которых обеспечивается административным принуждением.

а). Реализацию материально-правовых норм обеспечивают следующие группы мер принуждения:

- административно-предупредительные меры (принудительные меры административного предупреждения);
- меры административного пресечения;
- меры административной ответственности (административные наказания).

При этом необходимо обратить внимание на то, что перечисленные группы мер принуждения установлены нормами административного законодательства.

б). Реализацию норм административно-процессуального права обеспечивают меры административно-процессуального обеспечения.

Данная группа мер принуждения установлена нормами административно-процессуального законодательства.

Учитывая данные особенности, есть основания говорить о двух видах отраслевого принуждения:

административном, включающем три формы государственного принуждения: предупреждение, пресечение и ответственность;

административно-процессуальном, включающем процессуальное обеспечение.

Исходя из предмета настоящего исследования, далее обратим внимание на некоторые обстоятельства, которые, по нашему мнению, влияют на порядок применения мер административного принуждения, в частности предупредительных и пресекательных.

Мера административного принуждения – это установленный нормами административного и административно-процессуального права «способ (средство) целенаправленного воздействия уполномоченных органов (должностных лиц) исполнительной власти и судей на физических и юридических лиц ...»¹. Поскольку под применением меры административного принуждения понимается «реализация санкции или диспозиции правовой нормы, закрепляющей ту или иную принудительную меру»², рассмотрим структуру юридической нормы, после чего определим, в каком структурном элементе нормы права закреплён способ принудительного воздействия, характеризующий ту или иную принудительную меру.

Учёные подчёркивают, что структура юридической нормы представляет собой «упорядоченное единство необходимых элементов, обеспечивающих её функциональную самостоятельность. Структура показывает, из каких частей состоит норма и как они взаимодополняют друг друга. Взятые в системе, эти части характеризуют юридическую норму как автономное, в определённой мере самодостаточное правовое явление»³.

¹ Резникова А.А. Административное приостановление деятельности как мера административного принуждения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск: Юж.-Ур. гос. ун-т, 2009. С. 9.

² Административно-процессуальное право: Курс лекций. М.: ЦОКР МВД России, 2009. С. 213.

³ Малько А.В., Матузов Н.И. Теория государства и права: Учебник. М., 2004. С. 146.

В правоведении достаточно устоявшейся является точка зрения, согласно которой структура нормы права включает три взаимодополняющих элемента: гипотезу, диспозицию и санкцию.

Взаимосвязь названных элементов в литературе по теории права и государства принято обозначать следующей формулой: «если – то – значит». «Если» – это условие действия правила, закреплённого в норме права, «то» – само правило поведения, «значит» – юридические последствия реализации правила¹.

Гипотеза представляет собой часть нормы права, «которая указывает на условия ее действия»², т.е. фактически эта часть предопределяет реализацию диспозиции нормы права. «Гипотеза – часть правовой нормы, где содержится указание на те жизненные ситуации, при которых приходит в рабочее состояние, «срабатывает» ее диспозиция»³. В гипотезе содержится информация, указывающая на то, кому норма адресована, при каких обстоятельствах она подлежит реализации. Именно через гипотезу правило поведения как бы прикрепляется к определённому жизненному обстоятельству или субъекту права. «Гипотеза является необходимым элементом структуры, который является предпосылкой практического функционирования нормы права, ее претворения в жизнь в форме правоотношения»⁴.

Диспозиция представляет собой часть нормы права, в которой закрепляется само правило поведения. Она является важнейшим структурным элементом нормы права, в ней описываются «масштабы (правила, образцы)

¹ Сальников М.В., Ромашов Р.А., Оль П.А. Основы теории государства и права. Учебник. Санкт-Петербургский университет МВД России, Академия права, экономики и безопасности жизнедеятельности. / Под общ. ред. Сальникова В.П., Ромашова Р.А. СПб.: Фонд «Университет», 2002. С.75.

² Фаткуллин Ф.Н. Проблемы теории государства и права: Курс лекций. Казань: Изд-во Казан.ун-та, 1987. С 217.

³ Фаткуллин Ф.Н. Указ. соч. С.229.

⁴ Астанин А.В. Гипотеза как элемент правовой нормы: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004. С.37.

должного, возможного или возможно-должного поведения участников регулируемого общественного отношения»¹.

Санкция представляет собой часть нормы права, в которой предусматривается определение последствий для субъекта, реализующего диспозицию (позитивные и негативные санкции)².

Рассматривая административно-правовые нормы, следует иметь в виду, что они отражают общие признаки, свойственные всем нормам права, и особенные, которые позволяют характеризовать административное право как самостоятельную отрасль российского права.

Авторы одного из учебников по административному праву дают следующие определения обозначенным структурным элементам:

Гипотеза – часть административно-правовой нормы, указывающая на условия (фактические обстоятельства), при наступлении или не наступлении которых предписание вступает в действие.

Диспозиция – часть административно-правовой нормы, содержащее правило поведения, которому должны следовать участники управленческих отношений.

Санкция – часть административно-правовой нормы, указывающая на негативные последствия, возникающие в результате нарушения административно-правовой нормы³.

Учёные справедливо отмечают, что диспозиция является «сердцевинной» административно-правовой нормы, закрепляющей модель правомерного поведения, когда санкция – важнейшим средством обеспечения действия административно-правовой нормы.

Следует иметь в виду, что не все нормы права имеют трёхзвенную структуру, а только те, которые устанавливают правила поведения⁴. Напри-

¹Фаткуллин Ф.Н. Указ. соч. С. 229-230.

²Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Учебник. М.: Изд-во «Дело» АНХ, 2009. С. 274.

³Административное право: учебник / Под общ. ред. А.И. Каплунова. С. 34.

⁴Административное право: курс лекций. СПб, 2012. С.47.

мер, нормы Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195–ФЗ состоят из гипотезы, диспозиции и санкции.

Однако общетеоретический подход к трёхэлементной структуре правовой нормы не учитывает, к примеру, деление норм права на материальные, процедурные и процессуальные. Так, если исходить из трёхэлементной структуры правовой нормы, то, по мнению П.В. Елисейкина, «как относительно самостоятельное правило поведения процессуальная норма не может не иметь своих собственных, процессуальных по своей природе и содержанию гипотез и санкций»¹. Вместе с тем административно-процессуальные нормы могут быть и без «своих» санкций, на что не раз обращалось в литературе². На преимущественное отсутствие «классической» трёхчленной структуры (гипотеза, диспозиция, санкция) обращается внимание и в исследованиях, посвящённых отдельным мерам административного принуждения³.

Б.И. Пугинский полагает, что «то, что приписывается отдельной норме права в качестве её структуры, на самом деле является характеристикой и требованием к организационному построению отраслей права»⁴. В свою очередь, А.А. Павлушина делает вывод, что «логическая норма права как модельная мыслительная конструкция может быть только комплексной и только на этом уровне возможен трёхэлементный подход к её содержанию»⁵, и

¹ Елисейкин П.Ф. О санкциях советских процессуальных норм // Вопросы развития и защиты прав граждан и социалистических организаций: Межвузовский тематический сборник. Калинин, КГУ. 1980. С. 75.

² Мельников А.А. Советский гражданский процессуальный закон. Вопросы теории гражданского процессуального права. М., 1973. С. 36,42; Гурвич М.А. Гражданские процессуальные правоотношения и процессуальные действия: Труды. ВЮЗИ. Т.3. М., 1965. С.73-75.

³ Леженин А.В. Административно-предупредительные меры правового принуждения: дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2004. С. 238.

⁴ Пугинский Б.И. О норме права // Вестник Московского университета. Серия 11, Право. 1999. №5. С.27.

⁵ Павлушина А.А. Теория юридического процесса: проблемы и перспективы развития: дис. ... д-ра юрид. наук. Самара, 2005. С. 319.

даже самую постановку вопроса о структуре процессуальной нормы считает некорректной.

Обобщая приведённые точки зрения, можно сделать вывод, что трёх-элементный подход к структуре правовой нормы возможен не на уровне отдельно взятой нормы права, а на уровне логической нормы права как мыслительной конструкции, которая может быть только комплексной.

Исходя из данного методологического подхода к структуре правовой нормы как мыслительной конструкции, рассмотрим особенности структуры правовых норм, устанавливающих меры административного принуждения. При характеристике структуры норм права, устанавливающих меры принуждения, будем подходить комплексно, рассматривая их содержание не только с точки зрения статики (их материально правового содержания), но и точки зрения динамики (порядка их реализации).

В гипотезах правовых норм, закрепляющих меры административного принуждения, как правило, указываются основания применения данных мер принуждения. Под основаниями применения мер административного принуждения понимаются факты, служащие поводом для принудительного воздействия¹, на основе какого нормативного акта, а также за что, в ответ на какие противоправные действия они реализуются².

В учебной и научной литературе выделяют различные *основания* применения мер административного принуждения. Отдельные авторы связывают реализацию данных мер лишь с административными правонарушениями³ либо в строго определённых случаях, и с преступлениями, не представляю-

¹ Каплунов А.И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 26.

² Кожевников С.Н. Государственное принуждение: особенности и содержание // Советское государство и право. 1978. № 5. С. 51.

³ Козырева Т. И. Административное принуждение и его виды: Лекция для студентов ВЮЗИ. М.: ВЮЗИ, 1957. С. 10; Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник для вузов. М.: Изд. Группа НОРМА-ИНФРАМ, 2000. С. 257.

щими большой общественной опасности¹. Другие учёные доказывают необходимость его применения не только в связи с совершением административных проступков, но и при возникновении особых условий либо для предупреждения и пресечения преступлений².

Например, И.В. Максимов указывает, что административное принуждение не всегда связано с совершением административного правонарушения. Специфическое *основание* для применения мер административного принуждения – не только *наличие совершенного административного проступка*, но и сложившиеся *условия необходимости (общественной, государственной)* для достижения позитивных целей³.

А.И. Каплунов считает, что административное принуждение применяется в связи с совершением лицами противоправных действий или при возникновении обстоятельств, угрожающих безопасности личности или общественной безопасности⁴.

А.Н. Кокорев справедливо отметил, что правовой компромисс, допускающий применение мер административного принуждения в отношении лиц, не совершавших правонарушений (для решения *задач* охраны правопорядка и *общественной безопасности*), «в современных условиях жизни российского общества является не только оправданным, но и неизбежным»⁵.

¹ Севрюгин В.Е. Проблемы административного права: Учеб. пособие. Тюмень: ТВИШ МВД России; ТГУ, 1994. С. 90.

² См. напр.: Еропкин М.И. Административно-правовые проблемы охраны общественного порядка в советском государстве: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М.: Высш. школа МО-ОП СССР, 1967. С. 27-28; Шергин А.П. Применение милиционером мер административного воздействия: Учеб. пособие. М.: УМК МВД СССР, 1976. С. 11; Каплунов А.И. Указ. соч. С.123-124; Сильников А.М. Указ. соч. С.18-19; Буторина Л.С. Указ. соч. С.48.

³ Максимов И.В. Понятие административного принуждения, его характерные особенности и виды // Вестник Саратовской государственной академии права. 2003. № 3 (36). С. 130.

⁴ Каплунов А.И. Указ. соч. С.11.

⁵ Кокорев А.Н. Меры административного пресечения, применяемые органами внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 22.

З.А. Пехтерева на страницах своего исследования соглашается с суждениями тех учёных, которые считают, что *основанием* государственного принуждения *не всегда является правонарушение*¹.

Результаты исследований большинства учёных-административистов по проблемам административного принуждения, на наш взгляд, убедительно доказывают необходимость его применения не только в связи с совершением административных проступков, но и при возникновении особых условий либо для предупреждения и пресечения преступлений.

Обобщая сказанное, отметим, что *основанием* для применения мер административного принуждения может быть возникновение обстоятельств, угрожающих безопасности личности или общественной безопасности, невыполнение лицом юридических обязанностей по соблюдению административно или уголовно наказуемых запретов.

Признаки обстоятельств, угрожающих безопасности личности или общественной безопасности, административно или уголовно наказуемых запретов выступают в качестве гипотез правовых норм, устанавливающих меры административного принуждения.

В свою очередь, способ принудительного воздействия, характеризующий содержание конкретной меры принуждения, может быть закреплён как в *диспозиции*, так и в *санкции* правовой нормы, устанавливающей соответствующую меру принуждения.

«**Санкция**» как структурный элемент правовой нормы, закрепляющий способ принудительного воздействия, представляет собой «правоограничение», «лишение» или «обременение», которое должно претерпеть лицо в связи с *нарушением* установленных правил поведения. Нарушение правила поведения выступает в качестве гипотезы нормы, устанавливающей меру принуждения (ответственности). Классическим образцом принудительных санк-

¹ Пехтерева З.А. Применение мер административного пресечения правоохранительными органами Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2008. С. 29-31.

ций являются наказания, в том числе административные наказания, являющиеся мерами административной ответственности.

«Диспозиция» как структурный элемент правовой нормы, закрепляющий способ принудительного воздействия, содержит ответную реакцию уполномоченного должностного лица на выявленное нарушение или событие, угрожающее безопасности личности или общественной безопасности, т.е. описание ответных правоохранительных действий должностного лица в отношении нарушителя либо при возникновении иной ситуации, являющейся основанием для применения меры принуждения, и рассчитанных на ответное удовлетворение со стороны обязанных лиц.

Из вышесказанного можно сделать очевидный вывод о структуре правовых норм, закрепляющих меры административного принуждения. Структуру указанных правовых норм определяют два содержательных элемента, характеризующих меру принуждения: 1) основание применения меры принуждения, которое закрепляется в гипотезе правовой нормы; 2) способ принудительного воздействия, который может быть закреплён либо в диспозиции, либо в санкции правовой нормы, устанавливающей меру принуждения.

В зависимости от принадлежности к конкретной форме государственного принуждения, представленной в административном принуждении, мера административного принуждения может быть закреплена нормой права, включающей гипотезу и диспозицию или гипотезу и санкцию.

Данный вывод об особенностях правового регулирования мер административного принуждения подтверждается исследованиями отдельных форм административного принуждения, проведённых ранее.

К примеру, Ю.С. Рябов указывает на то, что *меры административного предупреждения* закреплены в диспозиции нормы права, как указание на возможность осуществления принудительной акции, влекущей для субъекта какие-то неблагоприятные последствия при наступлении определённых ус-

ловий.¹ В свою очередь А.В. Леженин отмечает, что для норм, учреждающих административно-предупредительные меры, как правило, характерно наличие лишь гипотезы и диспозиции, что связано прежде всего с тем, что административная превенция сама по себе не предполагает юридическую ответственность².

Не являются санкциями принудительные *меры процессуального обеспечения*. Это вспомогательные средства воздействия, которые применяются в форме индивидуальных правоохранительных актов управления, с их помощью решаются «тактические» задачи производства³. Способы принудительного воздействия, характеризующие меры административно-процессуального обеспечения, закреплены в диспозициях норм права, устанавливающих данные меры принуждения.

Поскольку применение мер административного принуждения заключается в реализации диспозиции или санкции нормы права, закрепляющей способ принудительного воздействия, характеризующий содержание принудительной меры, вопрос о структуре и содержании норм права, закрепляющих меры административного предупреждения и административного пресечения, имеет как теоретическое, так и практическое значение и требует более детального рассмотрения.

Между тем анализ форм государственного принуждения, представленных в административном принуждении, и структуры норм, закрепляющих меры административного принуждения, позволяют сформулировать следующие обобщающие выводы:

1. С точки зрения вида норм (материальных или процессуальных), реализацию которых обеспечивают меры принуждения, и исходя из целесооб-

¹ Рябов Ю.С. Об особенностях административно-предупредительных мер // Сборник статей адъюнктов и соискателей. М., Высшая школа МВД СССР. 1974. Выпуск 2. С. 45.

² Леженин А.В. Административно-предупредительные меры правового принуждения: дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2004. С. 238.

³ Бахрах Д.Н. Административно-процессуальное принуждение // Правоведение. 1989. № 3. С. 60.

разности выделения, наряду с административным правом, административно-процессуального права как самостоятельной отрасли права, по мнению диссертанта, можно вести речь о двух видах отраслевого принуждения:

административном, которое представлено мерами административного предупреждения, пресечения и административной ответственности, закреплённых материальными и процедурными нормами административного законодательства, и

административно-процессуальном, которое представлено мерами административно-процессуального обеспечения, установленных нормами административно-процессуального законодательства.

2. Структуру правовой нормы, устанавливающей меру административного принуждения, определяют два содержательных элемента, её характеризующих: 1) основание применения меры принуждения, которое закрепляется в гипотезе правовой нормы; 2) способ принудительного воздействия, закрепляемый либо в диспозиции, либо в санкции правовой нормы, устанавливающей меру принуждения.

3. В зависимости от структурного элемента нормы права, в котором закреплён способ принудительного воздействия, характеризующий содержание меры административного принуждения, можно выделить: а) меры административного принуждения, способ принудительного воздействия которых закреплён **диспозицией** нормы права, устанавливающей меру принуждения; б) меры административного принуждения, способ принудительного воздействия которых закреплён **санкцией** нормы права, устанавливающей меру принуждения.

§ 2. Характеристика материально-правового содержания принудительных мер административного предупреждения

Для органов внутренних дел (полиции) приоритетным направлением деятельности является защита личности, общества, государства от противо-

правных посягательств¹. Охрана общественного порядка и обеспечение безопасности граждан является важнейшей обязанностью полиции. Федеральным законом «О полиции» предусмотрены полномочия по предотвращению, устранению и снижению угрозы правам и свободам человека², создаваемой противоправными деяниями или общественно опасными событиями. В соответствии с данным законом, назначение полиции связано с противодействием преступности, охраной общественного порядка, собственности, обеспечением личной и общественной безопасности.

Органы внутренних дел (их должностные лица) обязаны принимать меры к устранению (или минимизации) причин и условий, способствующих совершению правонарушений, недопущению соответствующих деяний или устранению обстоятельств (событий), угрожающих общественной и личной безопасности граждан. Для решения этих задач органы внутренних дел наделены полномочиями, среди которых важную роль занимает применение органами внутренних дел принудительных мер административного предупреждения.

Предупреждением с точки зрения морфологического значения слова называют действия, меры, заранее предпринятые кем-либо с целью помешать чему-либо произойти, осуществиться, наступить³. Предупреждение является синонимом слова «предотвращение». В. Даль толкует слово «предупреждать» как «... предварить, упредить»⁴.

В административно-правовой литературе существуют различные варианты определения мер административного предупреждения как разновидности административного принуждения⁵. Для решения задач нашего исследо-

¹ Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (ред. от 12.02.2015, с изм. от 06.04.2015), ст. 2.

² Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный) / Ю.Е. Аврутин, С.П. Булавин, Ю.П. Соловей и др. М.: Проспект, 2012. С.46.

³ URL: <http://dic.academic.ru/>

⁴ Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка. Том III. М., 1955. С. 390.

⁵ Рябов Ю. С. Административно-предупредительные меры. Теоретические вопросы. Пермь. Кн. изд.-во, 1974. С. 75; Бочкарёв И. Е. Административно-предупредительные ме-

вания за основу возьмём определение, согласно которому под мерами административного предупреждения, применяемыми в деятельности органов внутренних дел, понимаются «установленные законом способы, приёмы и действия, состоящие во вторжении в сферу прав и свобод конкретного лица и направленные на выявление и устранение нарушений норм права, регламентирующих общественные отношения в сфере безопасности, предупреждение правонарушений, недопущение их отрицательных, вредных последствий либо позволяющие исключить возможность совершения отдельных правонарушений в дальнейшем или предотвратить наступление обстоятельств, угрожающих безопасности личности и общественной безопасности»¹.

При этом необходимо сделать следующее замечание. В процитированном определении использовано понятие «предупреждение правонарушений». Применение указанной группы мер, по нашему мнению, направлено на предупреждение не любых правонарушений, а только административных правонарушений и преступлений.

Для того чтобы установить перечень и раскрыть материально-правовое содержание мер административного предупреждения, необходимо выделить отличительные черты данной группы мер принуждения. Для этого следует, во-первых, определить цели и основания их применения, что позволит установить их перечень; во-вторых, проанализировать содержание способов принудительного воздействия и их закрепления в нормах, устанавливающих принудительные меры административного предупреждения.

ры, применяемые милицией: Учебное пособие. Н. Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2003. С. 11; Леженин А.В. Административно-предупредительные меры правового принуждения: дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2004. С. 72.

¹ Административное право: учебник / Под общ. ред. А. И. Каплунова. С. 192.

Из приведённого выше определения и проведённых диссертационных исследований по данной проблематике¹ следует, что меры предупреждения применяются *с целью*:

- выявления и устранения нарушений норм права, регламентирующих общественные отношения в сфере безопасности (к примеру, запретов и предписаний при проведении общественно-политических, спортивных и культурно-зрелищных массовых мероприятий);
- обеспечения безопасности личности и общественной безопасности (к примеру, на различных видах общественного транспорта);
- предупреждения административных правонарушений и преступлений, недопущения их отрицательных, вредных последствий (в отношении определённых категорий лиц, представляющих опасность для окружающих);
- исключения возможности совершения отдельных административных правонарушений и преступлений в дальнейшем (при осуществлении отдельных лицензируемых видов деятельности);
- минимизации вреда, который может быть причинён в случае наступления обстоятельств, угрожающих безопасности личности и общественной безопасности (при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера).

Характеристика целевого назначения мер административного предупреждения позволяет выделить две основные цели их применения: 1) обеспечение безопасности личности и общественной безопасности при наличии реальной или потенциальной угрозы причинения вреда охраняемым законом общественным отношениям, 2) предупреждение преступлений и ад-

¹ Рябов Ю.С. Административно-предупредительные меры по советскому праву: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М.: Высшая школа МВД СССР, 1973. 14 с.; Бочкарев И.Е. Административно-предупредительные меры, применяемые милицией (по материалам органов внутренних дел органов внутренних дел Нижегородской области): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М.: МА МВД России, 2001. 22 с.; Леженин А.В. Административно-предупредительные меры правового принуждения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2004. – 23 с.

министративных правонарушений, в том числе повторного их совершения, со стороны отдельных категорий лиц.

Выделение черт, отличающих принудительные меры административного предупреждения от иных мер административного принуждения, необходимо для уяснения сути и содержания предупредительных мер. Отметим, что некоторые принудительные меры схожи по характеру ограничений, способам осуществления, более того, некоторые из них имеют схожие названия. К примеру, досмотр пассажиров, их ручной клади и багажа на железнодорожном, водном или воздушном транспорте, метрополитене проводится в целях обнаружения вещей и предметов, запрещённых для перевозки транспортными средствами, является принудительной мерой административного предупреждения, обеспечивающей безопасность пассажиров. В свою очередь, личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, осуществляемый в связи с совершением административного правонарушения, является мерой административно-процессуального обеспечения. Осуществлением данного вида досмотров достигаются процессуальные цели: обнаружение предметов или орудий совершения административного правонарушения, установление личности нарушителя, обнаружение, фиксация и сохранение доказательств по делу об административном правонарушении.

Основанием для применения административно-предупредительных мер могут быть различные обстоятельства, закреплённые в диспозициях норм права, устанавливающих данные меры принуждения, возникновение которых может привести к причинению вреда или правонарушению.

Меры административного предупреждения, направленные на обеспечение безопасности личности и общественной безопасности, применяются при наличии особых, закреплённых законодательством условий, указывающих на наличие угрозы (потенциальной или реально существующей) личной, общественной безопасности, нарушения правопорядка. Они, как отметил И.А. Галаган, являются таким средством, которое обеспечивает возможность «на основе предвидения и анализа всей конъюнктурной обстановки» опера-

тивно влиять на предотвращение правонарушений или иных вредных последствий, вызванных стечением стихийных или других обстоятельств¹. Такая угроза может быть обусловлена как правонарушением, так и событием. К примеру, возникновение угрозы может возникнуть при обстоятельствах, не связанных с действиями человека (людей), в отношении которых требуется применение указанных мер. В качестве основания применения принудительных мер в таких случаях могут быть наводнения, пожары, аварии, эпидемии, угроза террористического акта и т.п.

Уполномоченные органы вправе применять принудительные меры предупреждения, в том числе к лицам, не совершившим правонарушения. Так, например, согласно Пункту «г» ст. 12 Федерального конституционного закона от 30 мая 2001 г. № 3–ФКЗ «О чрезвычайном положении», при введении чрезвычайного положения могут быть предусмотрены и применяться следующие меры: проверка документов, удостоверяющих личность граждан, личный досмотр, досмотр их вещей, жилища и транспортных средств.

Основанием применения мер предупреждения является не конкретное правонарушение, а наступление особых, установленных законодательством условий, как связанных, так и не связанных с противоправным поведением лица, к которому применяются данные меры. В литературе справедливо отмечается, что наиболее распространённым основанием или условием применения этих мер являются юридические презумпции, т.е. реальные предположения о возможности совершения тем или иным субъектом правонарушения, в отношении которого такие меры и применяются².

Анализ действующего административного законодательства позволяет сделать вывод, что основанием для применения таких мер являются не абстрактные умозаключения, а реальные обстоятельства, при которых возможно совершение либо правонарушения или объективно-противоправного деяния,

¹ Галаган И.А. Административная ответственность в СССР (государственное и материально-правовое исследование). Воронеж: Изд-во Воронежск. ун-та, 1970. С. 91.

² Серегина В.В. Государственное принуждение по советскому праву. Воронеж: Изд-во Воронежск. ун-та, 1991. С. 86.

либо причинение вреда. Презюмируется, главным образом, возможность причинения вреда при наличии угрозы, исходящей от человека, животного или природной стихии¹.

Такого рода обстоятельства, при которых возможно причинение вреда, могут быть выражены, по мнению Л.С. Буториной, «обстановкой, представляющей опасность для жизни или здоровья несовершеннолетнего либо не отвечающей требованиям к его воспитанию или содержанию, ставшей следствием его безнадзорности или беспризорности, либо противоправного поведения родителей несовершеннолетних, лиц, их замещающих, и иных лиц»² и являются основанием применения в отношении несовершеннолетних принудительных мер административного предупреждения. Так, в соответствии с подпунктом 1 пункта 2 статьи 21 и пунктом 2 статьи 23 Федерального закона от 24 июня 1999 года № 120–ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», уполномоченные³ должностные лица органов внутренних дел уполномочены «доставлять в подразделения органов внутренних дел несовершеннолетних, совершивших правонарушение или антиобщественные действия, а также безнадзорных и беспризорных». В качестве гипотезы, закрепляющей основание применения рассматриваемой меры предупреждения, является совершение несовершеннолетним антиобщественных действий, а также состояние безнадзорности и беспризорности несовершеннолетних.

Меры, входящие в состав других групп административного принуждения, применяются в качестве реакции на факт совершающегося или совершенного правонарушения. Особенность принудительных мер административного

¹ Каплунов А.И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 182-183.

² Буторина Л.С. Административное принуждение, применяемое в отношении несовершеннолетних: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб, 2013. С. 10-11.

³ Должностные лица подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел (подпунктом 1 пункта 2 статьи 21); должностные лица подразделений органов внутренних дел, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность по предупреждению и раскрытию преступлений несовершеннолетних (пунктом 2 статьи 23).

предупреждения, направленных на предупреждение преступлений и административных правонарушений, в том числе повторного их совершения со стороны отдельных категорий лиц, заключается в том, что их применение носит профилактический характер и может быть как связано, так и не связано с противоправным поведением лица, к которому применяются данные меры.

Так, например, аннулирование разрешения на хранение, использование, ношение оружия применяется к лицам, ранее совершившим административное правонарушение, а административный надзор за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы, устанавливается за лицами, совершившими преступление. В то же время принудительная госпитализация и лечение больных, страдающих психическим заболеванием и представляющих опасность для окружающих, (статья 29 Закона РФ «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при её оказании»), применяется для того, чтобы предотвратить совершение указанными лицами уголовно или административно наказуемых деяний.

По мнению отдельных авторов, «суть административно-принудительных мер медицинского характера не исчерпывается только их превентивными свойствами ... они имеют также безусловный пресекательный характер»¹. В качестве обоснования такой позиции делается ссылка на ст. 4 Федерального закона от 17 сентября 1998 г. № 157–ФЗ «Об иммунопрофилактике инфекционных болезней». В части 1 указанной статьи сказано, что «государственная политика в области иммунопрофилактики направлена на предупреждение, ограничение распространения и ликвидацию инфекционных болезней». О пресечении как форме государственного принуждения в данной норме речи не идёт, направленность этих мер на «ликвидацию» инфекционных болезней подчёркивает их «предупредительный», а не «пресе-

¹ Силкин М.М. Административно-принудительные меры медицинского характера: понятие, признаки и место в системе административного принуждения // Юрист - Правоведь. 2013. № 2 (57). С. 112.

кательный» характер. На наш взгляд, «ликвидация болезней» и «пресечение правонарушений» – это взаимосвязанные понятия, но не равнозначные.

Большинство отечественных учёных-административистов выделяют в составе административного принуждения группу предупредительных мер. Однако следует отметить, что среди сторонников выделения данной группы мер административного принуждения нет единства мнений о перечне мер, входящих в её состав. Так, некоторые учёные к рассматриваемой группе мер относят прохождение обязательного медицинского осмотра, обязательные профилактические прививки, контрольные и надзорные проверки¹ либо проверку соблюдения правил², обеспечительные контрольно-надзорные меры³ технический осмотр транспортных средств⁴, проверку знаний правил дорожного движения⁵, эвакуацию людей представителями правоохранительных органов⁶, административное задержание⁷ и другие административно-правовые меры. Отнесение перечисленных мер превентивного характера к числу принудительных, по нашему мнению, является спорным.

Например, контроль и надзорные проверки выступают в качестве способа проверки исполнения возложенных на субъектов права юридических

¹ Макарейко Н.В., Никифоров М.В., Складов И.А. Административное принуждение в России: Учебное пособие / Под ред. И.А. Складова. Нижний Новгород: Изд-во ННГУ, 2002. С. 40-46.

² Общее административное право: учебник /под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2007. С. 476-477.

³ Стахов А.И. О классификации и кодификации административно-принудительных мер, применяемых в сфере государственного контроля и надзора за деятельностью юридических лиц и индивидуальных предпринимателей // Административное право и процесс. 2016. № 4. С. 7.

⁴ Административное право России. Ч. 1. Государственное управление и административное право: Учебник. Изд. 4-е, с изм. и доп. / Под ред. А.П. Коренева. М.: Московская академия МВД России, ЦЮЛ «Щит», 2002. С. 217- 218.

⁵ Балашова Н.П. Правовые и организационные вопросы административно-юрисдикционной деятельности государственной инспекции безопасности дорожного движения: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998. С.101.

⁶ Бочкарев И.Е. Административно-предупредительные меры, применяемые милицией (по материалам органов внутренних дел Нижегородской области): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С.39.

⁷ Попова Н.Ф. Административное право: учебник и практикум для прикладного бакалавриата. М.: Изд-во Юрайт, 2015. С. 97.

обязанностей, но не способом принуждения к их исполнению. То же самое можно сказать в отношении обеспечительных контрольно-надзорных мер, к числу которых относятся обследование территорий, зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования, других подобных объектов, транспортных средств, используемых юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями при осуществлении своей деятельности, а также перевозимых грузов; отбор образцов продукции, объектов окружающей среды, объектов производственной среды, проведение их исследований, испытаний; истребование и рассмотрение документов юридического лица или индивидуального предпринимателя¹.

Административное принуждение в юридической литературе рассматривается в сочетании с контрольно-надзорной деятельностью как специальное юридическое средство обеспечения законности. Однако включение контрольно-надзорных полномочий в систему мер административного принуждения необоснованно расширяет сферу применения последнего. В указанных случаях применение мер административного принуждения может последовать по результатам проведённых проверок.

К примеру, вызывает сомнение отнесение проверки сотрудниками полиции у граждан, должностных лиц, общественных объединений и организаций разрешений (лицензий) и иных документов на совершение определённых действий или на осуществление определённого вида деятельности к принудительным мерам административного предупреждения. В данном случае, уполномоченные лица, прежде всего, контролируют соблюдение лицензионных требований и условий в отношении тех действий и видов деятельности, где полиция выступает лицензирующим органом (деятельность в сферах оборота служебного и гражданского оружия и оказания частных детективных и охранных услуг).

¹ Стахов А.И. Указ. соч. С. 7.

Право сотрудника полиции, связанное с проверкой перечисленных документов, является деятельностью по осуществлению контроля и надзора в соответствующих сферах. Кроме того, вряд ли можно назвать данные полномочия принудительными, поскольку соответствующие граждане (организации) обязаны иметь при себе эти документы и предъявлять их по требованию сотрудников полиции.

Эвакуация людей, в свою очередь, заключается в проведении мероприятий защиты от опасностей, например, от чрезвычайных ситуаций техногенного характера, но не содержит в себе элементов принуждения (заставления). Поэтому эвакуацию следует отнести к мерам защиты, а не к принудительным мерам административного предупреждения.

К примеру, главой 4 федерального закона «О полиции» к числу мер государственного принуждения отнесено формирование и ведение банков данных о гражданах (ст. 17). Формирование банков данных связано с обязанностью определённых лиц предоставлять необходимые сведения о себе, но исполнение этой обязанности не выступает в качестве способа обеспечения исполнения лицом других юридических обязанностей. В данном случае формирование банков данных – не мера принудительного воздействия, а регулятивная норма, направленная на сбор и обработку информации о лицах, необходимая для выполнения возложенных на полицию обязанностей. Думается, включение полномочий по формированию и ведению банков данных в систему мер административного принуждения необоснованно расширяет сферу применения последнего.

К принудительным мерам административного предупреждения относят «проверку документов, удостоверяющих личность граждан, <...> если имеется повод к возбуждению в отношении этих граждан дела об административном правонарушении, а равно если имеются основания для их задер-

жения в случаях, предусмотренных федеральным законом»¹, что также вызывает возражение.

Когда речь идёт о наличии повода к возбуждению дела об административном правонарушении, предусмотренного ч.1 ст. 28.1 КоАП РФ, или оснований для задержания, предусмотренных ст. 27.3 КоАП РФ и ст. 91 УПК РФ, думается, что наличие таких оснований характерно для применения проверки документов как меры административно-процессуального обеспечения. Проверка документов в данном случае выполняет обеспечительную функцию и применяется сотрудниками полиции в производстве по делам об административных правонарушениях для установления личности нарушителя.

Об этом убедительно свидетельствует закрепление в ч. 2 ст. 26.1 КоАП РФ такого обстоятельства, подлежащего выяснению по делу об административном правонарушении, как «лицо, совершившее противоправные действия (бездействие)». Как правило, на практике, «выяснение такого обстоятельства» происходит путём проверки его документов.

Однако законодатель не относит данную меру к мерам обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Возможно, это связано с тем, что применение данной меры не требует составления отдельного протокола, а является лишь обстоятельством, имеющим значение для дела. Кроме того, данные о личности (установленные, в том числе в ходе проверки документов) являются составным элементом протокола о применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, закреплённых ч. 1 ст. 27.1 КоАП РФ, с момента составления которого, согласно п. 2 ч. 4 ст. 28.1 КоАП РФ, дело об административном правонарушении считается возбуждённым.

В свою очередь, проверка документов, удостоверяющих личность граждан, при наличии данных, дающих основания подозревать их в совершении преступления или полагать, что они находятся в розыске, обладает чертами,

¹ Административное право: курс лекций. СПб, 2012. С. 209.

характерными для принудительной меры административного предупреждения.

Вызывает удивление отнесение некоторыми учеными к предупредительным мерам административного задержания¹. Отметим, что, согласно ч. 1 ст. 27.3 КоАП РФ, административное задержание отнесено к мерам обеспечения производства по делам об административных правонарушениях и заключается в кратковременном ограничении свободы физического лица.

Встречаются случаи, когда некоторые меры административного предупреждения относят к мерам пресечения, в частности: административный надзор за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы², досмотр ручной клади и багажа³, временное ограничение или запрещение дорожного движения на отдельных участках дорог, когда пользование ими угрожает безопасности дорожного движения⁴, отстранение от работы инфекционных больных⁵, принудительное лечение лиц, страдающих заболеваниями, опасными для окружающих⁶.

Справедливо замечание Д.Н. Бахраха о недопустимости необоснованного расширения группы принудительных мер предупреждения, приводящего к искусственному увеличению границ правового принуждения в целом⁷.

Проведённое исследование административно-предупредительных мер, закреплённых в нормах российского административного законодательства¹,

¹ См. напр.: Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. Учебник. М.: Издательство ЗЕРЦАЛО, 1996. С. 265-267; Попова Н.Ф. Указ. соч. С. 97.

² Бахрах Д.Н. Административная ответственность граждан в СССР: учеб. пособие. Свердловск: Изд-во Урал.ун-та, 1989. С.19.

³ Агеенкова Г.Т. Проблемы совершенствования законодательства о мерах административного пресечения // Актуальные проблемы советского административного и финансового права: Сб. науч. тр. М.: ВЮЗИ. 1984. С. 3.

⁴ Эльбердова Ф.З. Меры административного пресечения в деятельности Госавтоинспекции: дис. ... канд. юрид. наук. М.: Моск. гос. юрид. акад., 1997. С. 14-15.

⁵ Административное право: Учебник / Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М.: Юристъ, 1999. С. 304.

⁶ Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. Учебник. М.: Издательство ЗЕРЦАЛО, 1996. С. 266.

⁷ См. Бахрах Д.Н. Советское законодательство об административной ответственности: учеб.пособие. Пермь: Перм. гос. ун-т им. А.М. Горького, 1969. С.36.

свидетельствует о том, что эти меры достаточно многочисленны и разнообразны.

При перечислении принудительных мер административного предупреждения за основу возьмём существующую классификацию этих мер в зависимости цели их применения и объединим в две группы: 1) меры, применяемые для обеспечения безопасности личности и общественной безопасности и, 2) меры, применяемые в отношении лиц, совершивших противоправное деяние, с целью предупредить совершение ими новых правонарушений².

На наш взгляд, к принудительным мерам административного предупреждения, предназначенным для обеспечения безопасности личности и общественной безопасности при наличии реальной или потенциальной угрозы причинения вреда охраняемым законом общественным отношениям, в применении которых участвуют уполномоченные должностные лица органов внутренних дел, следует отнести следующие полномочия полиции:

– оказание содействия органам здравоохранения в доставлении в медицинские организации по решению суда лиц, уклоняющихся от явки по вызову в эти организации (пункт 35 части 1 статьи 12 ФЗ «О полиции»);

– проверка документов, удостоверяющих личность граждан, если имеются данные, дающие основания подозревать их в совершении преступления или полагать, что они находятся в розыске (пункт 2 части 1 статьи 13 ФЗ «О полиции»);

¹Федеральный закон «О полиции» от 07.02.2011 г. № 3-ФЗ (ст.ст. 12, 13, 15, 16); Закон РФ от 02.07.1992 г. № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании»; Федеральный закон от 30.03.1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»; Федеральный закон от 04.05.2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»; Федеральный закон от 13.12.1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии».

² Административное право: учебник / Под общ. ред. А. И. Каплунова. С.192-193.

– требование, обращённое к гражданам (группам граждан) покинуть место совершения преступления, административного правонарушения, место происшествия, если это необходимо для проведения следственных действий, оперативно-розыскных мероприятий, документирования обстоятельств совершения преступления, административного правонарушения, обстоятельств происшествия, для сохранения следов преступления, административного правонарушения, происшествия, для обеспечения безопасности граждан (пункт 7 части 1 статьи 13 ФЗ «О полиции»);

– в целях защиты жизни, здоровья и имущества граждан не допускать их на отдельные участки местности и объекты либо обязывать оставаться на соответствующих участках местности и объектах или покинуть их (пункт 7 части 1 статьи 13 ФЗ «О полиции»);

– обращение к группам граждан, нахождение которых в общественных местах не связано с проводимыми на законных основаниях публичными и массовыми мероприятиями, с требованием разойтись или перейти в другое место, если возникшее скопление граждан создаёт угрозу их жизни и здоровью, жизни и здоровью других граждан, объектам собственности, нарушает работу организаций, препятствует движению транспорта и пешеходов (пункт 7 части 1 статьи 13 ФЗ «О полиции»);

– доставление по письменному заявлению граждан в медицинские организации либо в служебное помещение территориального органа или подразделения полиции находящихся совместно с ними в жилище граждан в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения, если есть основания полагать, что они могут причинить вред жизни и здоровью граждан, нанести ущерб имуществу (пункт 14 части 1 статьи 13 ФЗ «О полиции»);

– принятие участия в досмотре пассажиров, их ручной клади и багажа на железнодорожном, водном или воздушном транспорте, метрополитене либо осуществление такого досмотра самостоятельно в целях изъятия вещей и

предметов, запрещённых для перевозки транспортными средствами (пункт 16 части 1 статьи 13 ФЗ «О полиции»);

– осуществление в целях обеспечения безопасности граждан и общественного порядка совместно с организаторами публичных и массовых мероприятий личного осмотра граждан, находящихся при них вещей при проходе на территории сооружений, на участки местности либо в общественные места, где проводятся такие мероприятия, с применением в случае необходимости технических средств, а при отказе гражданина подвергнуться личному осмотру недопущение его на такие территории, участки местности и в такие общественные места (пункт 18 части 1 статьи 13 ФЗ «О полиции»);

– временное ограничение или запрет дорожного движения, изменение организации движения на отдельных участках дорог при проведении публичных и массовых мероприятий и в иных случаях для достижения целей, закреплённых Федеральным законом «О полиции» (пункт 20 части 1 статьи 13 ФЗ «О полиции»);

– требование, обращённое к гражданам о соблюдении пропускного и внутриобъектового режимов на охраняемых полицией объектах; досмотр и (или) осмотр граждан, осмотр находящихся при них вещей, досмотр и (или) осмотр транспортных средств при въезде на охраняемые объекты и выезде с охраняемых объектов; проверка условий хранения имущества на охраняемых объектах (пункт 25 части 1 статьи 13 ФЗ «О полиции»);

– применение в период действия военного положения или чрезвычайного положения, в период проведения контртеррористической операции мер и временных ограничений, установленных федеральными конституционными законами и федеральными законами (пункт 31 части 1 статьи 13 ФЗ «О полиции»);

– изъятие в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, оружия, боеприпасов, патронов к оружию, основных частей к ним и специальных средств (пункт 22 части 1 статьи 13 ФЗ «О полиции») (к

примеру, в случае смерти собственника орудия, имевшего право на его хранение и ношение);

– беспрепятственное пользование в служебных целях средствами связи, принадлежащими государственным предприятиям, учреждениям и организациям, а в случаях, не терпящих отлагательства, – средствами связи, принадлежащими негосударственным предприятиям, учреждениям и организациям, а также общественным объединениям и гражданам (пункт 36 части 1 статьи 13 ФЗ «О полиции»);

– использование в случаях, не терпящих отлагательства, транспортных средств, принадлежащих государственным и муниципальным органам, общественным объединениям и организациям (за исключением транспортных средств, принадлежащих дипломатическим представительствам и консульским учреждениям иностранных государств, представительствам международных организаций), а в исключительных случаях – транспортных средств, принадлежащих гражданам (пункт 37 части 1 статьи 13 ФЗ «О полиции»);

– проникновение в жилые и иные помещения граждан, на принадлежащие им земельные участки, на территорию и в помещения, занимаемые организациями, а также на охраняемые полицией объекты в случаях, установленных частью 3 статьи 15 ФЗ «О полиции»;

– оцепление (блокирование) участков местности, жилых помещений, строений и других объектов в установленных федеральным законом «О полиции» случаях (части 2–4 статьи 16 ФЗ «О полиции»);

– доставление в подразделения органов внутренних дел несовершеннолетних, совершивших антиобщественные действия, а также безнадзорных и беспризорных (пп. 1 п. 2 ст. 21 и п. 2 ст. 23 Федерального закона от 24 июня 1999 года № 120–ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»);

– объявление официального предостережения о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения (п. 3 ч. 1 ст. 17 Федераль-

ного закона от 23 июня 2016 г. № 182–ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»).

Все перечисленные выше принудительные меры административного предупреждения применяются, главным образом, для достижения целей, закреплённых федеральными законами, прежде всего ФЗ «О полиции», при возникновении угрозы общественной безопасности и безопасности жизни, здоровью и имуществу граждан для предотвращения возможного вреда.

Интересна позиция авторов, которые меры административного предупреждения, применяемые «при отсутствии правонарушений», называют «контрольно-предупредительными мерами принуждения»¹. Как представляется, нет необходимости перегружать уже устоявшиеся в науке административного права наименования групп мер административного принуждения. Несмотря на существующие противоречия учёных по различным вопросам в данной сфере, большинство из них сошлись во мнении, что описываемая группа мер имеет название «меры административного предупреждения».

К принудительным мерам административного предупреждения, направленным на предупреждение преступлений и административных правонарушений, в том числе предупреждения повторного их совершения, со стороны отдельных категорий лиц, следует отнести:

– административный надзор за определёнными категориями лиц, освобождённых из мест лишения свободы (статья 3 ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы»);

– помещение несовершеннолетних с общественно опасным поведением в возрасте от одиннадцати до восемнадцати лет в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа (глава 3 ФЗ «Об основах систе-

¹ Манохин В.М., Адушкин В.С., Багишаев З.А. Российское административное право: Учебник. М.: Юрист, 1996. С. 170-173.

мы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»)¹;

- принудительная госпитализация и лечение больных, страдающих психическим заболеванием и представляющим опасность для окружающих, (статья 29 Закона РФ «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании»);

- приостановление, прекращение действия лицензии и аннулирование лицензии (статья 20 ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности») (например, аннулирование лицензии на занятие частной детективной и охранной деятельностью);

- приостановление деятельности или ликвидации политической партии, другого общественного объединения, религиозной и иной некоммерческой организации, либо запрет деятельности общественного объединения или религиозной организации, не являющихся юридическими лицами, прекращение деятельности средств массовой информации (глава 27 КоАП РФ);

- аннулирование разрешения на хранение, использование, ношение оружия (статья 26 ФЗ «Об оружии»);

- аннулирование разрешения на временное проживание или аннулирование вида на жительство, выданного иностранному гражданину или лицу без гражданства (статьи 7, 9 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»);

- принятие решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации (статья 25.10 ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»);

- аннулирование разрешения на работу иностранному гражданину или патента, аннулирование разрешения на привлечение и использование ино-

¹ Аналогичное мнение, см.: Помогалова Ю.В. Направление несовершеннолетних в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа органов образования: процессуальный и профилактический аспекты // Административное право и процесс. 2007. № 6. С.17-23.

странных работников (статья 7.16.3 Постановления Правительства РФ от 13.07.2012 № 711 «О вопросах Федеральной миграционной службы»).

Рассматривая меры предупреждения как вид административного принуждения, необходимо обратить внимание на *способ принудительного воздействия*, характеризующий содержание мер административного предупреждения.

Как отмечалось ранее, в науке продолжается дискуссия по вопросу, являются ли административно-предупредительные меры принудительными. Несмотря на то, что меры административного предупреждения носят ярко выраженный профилактический характер, их применение осуществляется в принудительном порядке. Большое значение имеет способ воздействия, который характеризует свойства отдельно взятой принудительной меры административного предупреждения, и определяется совокупностью государственно-властных полномочий должностных лиц на вторжение в сферу прав и свобод принуждаемого лица. Таким образом, происходит реализация юридически властных полномочий компетентных органов исполнительной власти (должностных лиц) в отношении лица, которое обязано выполнить требуемые действия, характеризующие принудительную меру административного предупреждения, закреплённые в правовой норме, либо воздержаться от каких-либо действий.

Отметим, что реализация принудительных мер административного предупреждения осуществляется либо в форме правоохранительного акта, либо акта правоприменения установленных законом правоограничений в отношении конкретного лица.

Меры административного предупреждения, направленные на обеспечение безопасности личности и общественной безопасности, основаны на соблюдении участниками общественных отношений запретов и предписаний, закреплённых нормами права. В подавляющем большинстве соблюдение запретов и предписаний обеспечивается в форме правоохранительных актов.

Закреплённые нормами права запреты и предписания из общеобязательных норм могут трансформироваться в принудительные меры воздействия благодаря способу, обеспечивающему их реализацию. Принудительная реализация этих норм осуществляется посредством конкретных правоохранительных действий уполномоченных должностных лиц (актов управления), представляющих собой установленные законом способы, приёмы, действия, которые позволяют заставить лицо соблюдать запреты и исполнять обязанности либо обеспечить соблюдение запретов и исполнение обязанностей независимо от воли и желания этого лица¹.

Таким образом, необходимо за основу, при рассмотрении особенностей принудительного характера предупредительных мер, брать способ воздействия на поведение обязанных лиц (способ принудительного воздействия).

Важной отличительной чертой данной группы мер является *содержание способов принудительного воздействия*. Речь идёт о том, что эти способы воздействия состоят во вторжении в сферу прав и свобод конкретного лица, позволяют заставить обязанных лиц соблюдать запреты и исполнять обязанности независимо от их воли и желания.

В таком качестве выступает, например, предполётный досмотр багажа и ручной клади пассажиров, чего нельзя сказать о закреплённом в федеральном законе «О полиции» праве полиции останавливать транспортные средства, проверять документы на право пользования и управления ими, документы на транспортные средства и перевозимые грузы. В учебной литературе нередко реализацию указанных полномочий относят к мерам административного предупреждения².

Представляется, подобного рода обременение связано с реализацией субъективного права водителя транспортного средства. Так, в Правилах дорожного движения (далее – ПДД) закреплена обязанность водителей иметь

¹ Административное право: учебник / Под общ. ред. А.И. Каплунова. С. 191-192.

² См.: Административное право: учебник / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – 3-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2008. С. 523, Административное право: учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – 4-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2009. С. 591.

при себе и по требованию сотрудников полиции передавать им для проверки утверждённый перечень документов (п.1 ч.1 ст.2 ПДД). Предоставление документов на транспортные средства и перевозимые грузы сотрудникам полиции – обязанность гражданина (водителя), и она не принадлежит к умалению, ограничению его прав и свобод.

Если говорить о способе воздействия на человека, то в первом случае (при проведении предполётного досмотра) происходит вторжение в сферу его прав и свобод путём непосредственного понуждения (заставления) исполнить обязанность независимо от его воли и желания. Содержание способа принудительного воздействия состоит в том, что лицо лишено свободы выбора поведения. Так, пассажир перед посадкой в самолёт обязан пройти предполётный досмотр, в том числе досмотр багажа и вещей, находящихся при нем. В случае отказа пассажира от предполётного досмотра, он не будет допущен на борт воздушного судна, поскольку договор воздушной перевозки пассажира считается расторгнутым в соответствии с частью 3 статьи 85 Воздушного кодекса Российской Федерации.

Во втором случае, только при невыполнении водителем обязанности передать для проверки документы на транспортное средство и перевозимый груз, в отношении водителя следует принудительная реакция – привлечение к административной ответственности. К примеру, управление транспортным средством водителем, не имеющим при себе документов на право управления им, регистрационных документов на транспортное средство, влечёт предупреждение или наложение административного штрафа (ст. 12.3 КоАП РФ).

В связи с вышесказанным способы принудительного воздействия, характеризующие содержание рассматриваемой группы мер административного предупреждения, в законе закреплены в виде конкретных правоохранительных действий уполномоченных должностных лиц, а именно: проверки документов, изъятия документов, доставления граждан, личного осмотра граждан при их проходе на массовое мероприятие, досмотра пассажиров, их ручной клади и багажа, проникновения в жилое помещение, оцепления (бло-

кирования) участков местности, временного ограничения или запрета дорожного движения и др.

В свою очередь, принудительные меры административного предупреждения, направленные на предупреждение преступлений и административных правонарушений, в том числе повторного их совершения со стороны отдельных категорий лиц, сформулированы в законе в виде правоограничений, лишений и дополнительных обременений, которые должно претерпеть лицо, в отношении которого в установленном порядке принимается решение о применении соответствующей меры административного предупреждения.

Указанные различия в способах принудительного воздействия, характеризующих содержание выделенных двух групп мер административного предупреждения, определяют специфику структуры норм права, устанавливающих меры административного предупреждения.

В предыдущем параграфе исследования предложена классификация мер административного принуждения в зависимости от того, каким структурным элементом правовой нормы закрепляется способ принудительного воздействия, раскрывающий содержание меры принуждения. Следует учесть, что способы принудительного воздействия, характеризующие содержание меры административного предупреждения, могут быть закреплены как в диспозиции нормы права, регламентирующей данную меру принуждения, так и в санкции.

Отметим, что на этот счёт в юридической науке не сложилось единого мнения. Некоторые авторы, определяют меры административного предупреждения в виде указаний, закреплённых в диспозиции нормы права¹. По мнению И.Е. Бочкарева, «административно-предупредительные меры <...> сле-

¹ См.: Рябов Ю.С. Административно-предупредительные меры. Теоретические вопросы. Пермь, 1974. С. 45; Бочкарев И.Е. Административно-предупредительные меры, применяемые милицией: Учебное пособие. Н. Новгород: Нижегородская Академия МВД России, 2003. С. 5-11; Леженин А.В. Административно-предупредительные меры правового принуждения: дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2004. - С. 9; Макарейко Н.В. Методы государственного управления: Учебное пособие. Н. Новгород: Нижегородская Академия МВД России, 2002. С.41.

дует рассматривать в тесной связи с категорией санкции нормы административного права, так как эти меры при их принудительном применении к обязанным лицам утрачивают для последних характер диспозиции и приобретают свойство специфических санкций»¹. В своём исследовании автор приходит к выводу о том, что диспозиция административно-правовых норм выполняет две функции: прямую (закрепляя правило поведения непринудительного характера) и функцию санкции (закрепляя правило поведения принудительного свойства)².

Сторонники указанной позиции отмечают, что «административно-предупредительные меры <...> не могут быть отнесены к санкциям, ибо они не связаны с совершением правонарушения»³. Основываясь на подобного рода суждениях, можно заключить, что под санкцией понимается указание на меры административного воздействия, применяемые к нарушителю правила, сформулированные в норме⁴. Разумеется, применение административной ответственности всегда обусловлено реализацией санкции правовой нормы. Между тем неблагоприятные последствия, вызываемые нарушением нормы, не всегда связаны с наказанием (административной ответственностью).

Мы считаем, что способы принудительного воздействия, характеризующие отдельные меры административного предупреждения, закреплены, в том числе и в санкции нормы права, не относящейся к наказанию. Сторонниками такого мнения являются Н.С. Малеин⁵, И.А. Галаган⁶, О.С. Соболев⁷.

¹ Бочкарев И.Е. Административно-предупредительные меры, применяемые милицией (по материалам органов внутренних дел Нижегородской области): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 19.

² Бочкарев И.Е. Административно-предупредительные меры, применяемые милицией (по материалам органов внутренних дел Нижегородской области): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 18.

³ Коренев А.П. Административное право России: Учебник. В 3-х частях. Часть 1. М., 1996. С. 193.

⁴ Там же. С. 36.

⁵ См.: Малеин Н.С. Правонарушение: понятие, причины, ответственность. М., 1985. С. 148.

⁶ Галаган И.А. Административная ответственность в СССР. Воронеж, 1970. С. 112.

⁷ Соболев О.С. Лицензирование предпринимательской деятельности (правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М.: Моск. гос. юрид. акад., 2004. С. 32.

Как представляется, меры предупреждения, способы принудительного воздействия которых представлены в законе в виде конкретных правоохранительных действий уполномоченных должностных лиц, закреплены в диспозициях норм права, устанавливающих данные меры принуждения.

В диспозициях норм права, на наш взгляд, закреплены способы принудительного воздействия, характеризующие содержание мер административного предупреждения, предназначенных для обеспечения безопасности личности и общественной безопасности при наличии реальной или потенциальной угрозы причинения вреда охраняемым законом общественным отношениям.

В свою очередь, меры предупреждения, способы принудительного воздействия которых представлены в законе в виде правоограничений, лишений и дополнительных обременений, не относящихся к числу административных наказаний, закреплены в санкциях норм права, устанавливающих данные меры принуждения.

Санкциями правовых норм закрепляются способы принудительного воздействия, характеризующие содержание мер административного предупреждения, направленных на предупреждение преступлений и административных правонарушений, в том числе повторного их совершения со стороны отдельных категорий лиц.

В качестве примера предупредительной меры, способ принудительного воздействия которой закреплён в санкции правовой нормы, можно привести аннулирование лицензии на занятие лицензируемым видом деятельности, принудительную госпитализацию и лечение больных, страдающих психическим заболеванием и представляющих опасность для окружающих.

Аннулирование лицензии как способ принудительного воздействия состоит в лишении права лица заниматься видом деятельности, на которое получено специальное разрешение (лицензия) и, по сути, является разновидностью лишения специального права, предоставленного конкретному лицу. В действующем КоАП РФ «лишение специального права, предоставленного

физическому лицу» включено в перечень видов административных наказаний (п. 5 ч. 1 ст. 3.2 КоАП РФ). Как вид наказания данная мера административного принуждения может применяться в отношении физического лица для лишения его права «управления транспортным средством» (ч.3 ст. 3.8 КоАП РФ), права «осуществлять охоту» (ч. 4 ст. 3.8 КоАП РФ), права «на эксплуатацию радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств» (ч. 2 ст. 32.6 КоАП РФ), права «на приобретение и хранение или хранение и ношение оружия и патронов к нему» (ч. 3.1 ст. 32.6 КоАП РФ)¹.

Аннулирование лицензии на приобретение оружия и (или) разрешения на хранение или хранение и ношение оружия и патронов к нему и изъятия оружия и патронов к нему, согласно ч. 3.1 ст. 32.6 КоАП РФ, является способом исполнения постановления о лишении права на приобретение и хранение или хранение и ношение оружия и патронов к нему.

В свою очередь, в проекте нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (внесён депутатами Государственной Думы ФС РФ В.А. Васильевым, В.Н. Плигиным, С.А. Поповым, Д.Ф. Вяткиным, В.А. Поневежским) аналогичное административное наказание предлагается закрепить в следующем виде: «Лишение физического или юридического лица, совершившего административное правонарушение, ранее предоставленного ему специального права либо ранее выданного специального разрешения (лицензии)». В предложенной редакции расширяется круг лиц, к которым может быть применена данная мера принуждения, и перечень лишаемых специальных прав, к числу которых добавлено «Лишение ранее выданного специального разрешения (лицензии)». При этом лишение специального разрешения (лицензии) заключается в его аннулировании.²

Аналогичный подход взят за основу при характеристике административного наказания «Лишение специального права, предоставленного физиче-

¹ Часть 3.1 введена Федеральным законом от 28 декабря 2010 г.

² Проект Федерального закона № 957581-6 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // СПС КонсультантПлюс.

скому или юридическому лицу» разработчиками проекта № 917598–6 «Кодекс Российской Федерации об административной ответственности» (далее – КАО РФ), внесённого депутатом Государственной думы А.А. Агеевым¹. Согласно ч. 1 ст. 38 проекта КАО РФ, «за совершение физическим или юридическим лицом административного правонарушения, связанного с грубым нарушением условий и порядка пользования специальным правом, предоставленным ему лицензией, иным разрешением, выданными компетентными государственными органами или органами местного самоуправления, может быть применено административное наказание в виде лишения лица указанного специального права посредством изъятия или аннулирования действия соответствующего разрешительного документа».

«Санкция» как способ принудительного воздействия представляет собой правоограничение или лишение. Санкция в виде лишения специального права в отношении лица, к кому она применяется, может рассматриваться как *наказание*, а с точки зрения целевого назначения, необходимости обеспечения безопасности правопослушных граждан, защиты их прав и законных интересов от противоправных действий нарушителя, как *мера предупреждения*.

Разработчики новых кодексов, регламентирующих основания и порядок привлечения к административной ответственности, оценивают обязательность соблюдения лицензионных требований и условий через призму интересов лица, нарушающего эти требования и условия, а не интересов обеспечения общественной безопасности и необходимости защиты прав и законных интересов правопослушных граждан.

О целесообразности расширения сферы применения административного наказания в виде лишения специального права (а именно для аннулирования лицензии на право осуществления определённого рода деятельности) к

¹ Проект № 917598-6 «Кодекс Российской Федерации об административной ответственности» (ред., внесённая в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 30.10.2015) // СПС Консультант Плюс.

юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям неоднократно указывалось в диссертационных исследованиях¹.

По действующему законодательству, основанием для аннулирования лицензии является не сам факт виновного грубого нарушения лицензионных требований, а невыполнение лицензиатом в установленный лицензирующим органом срок предписания об устранении грубого нарушения лицензионных требований, что исключает дальнейшее осуществление деятельности лицензиата, независимо от наличия или отсутствия вины лицензиата.

Для применения санкции, составляющей содержание меры административного предупреждения, в отличие от применения мер административной ответственности, достаточно самого события административно или уголовно наказуемого деяния, устанавливать субъективные признаки нет необходимости. К примеру, основание применения в отношении несовершеннолетнего такой меры административного принуждения как «помещение несовершеннолетнего, не подлежащего уголовной ответственности, в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа» может быть выражено «объективно противоправным деянием, подпадающим под признаки преступления, совершённого несовершеннолетним, не подлежащим уголовной ответственности в связи с тем, что к моменту совершения общественно опасного деяния он не достиг возраста, с которого наступает уголовная ответственность»².

Проведённый анализ существующих мнений о структуре правовой нормы и структуры норм права, закрепляющих принудительные меры адми-

¹ См.: Солдатов А.П. Проблемы административной ответственности юридических лиц: дис. ... д-ра. юрид. наук. Краснодар, 2000. С. 289; Максимов И.В. Административные наказания в системе мер административного принуждения (концептуальные проблемы): дис. д-ра. юрид. наук. Саратов, 2004. С. 21; Федоров А.В. Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности: вопросы теории и практики: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на Дону, 2005. С. 97-98; Резникова А.А. Административное приостановление деятельности как мера административного принуждения: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск: Юж.-Ур. гос. ун-т, 2009. С. 91-92.

² Буторина Л.С. Административное принуждение, применяемое в отношении несовершеннолетних: дис. ... канд. юрид. наук. СПб, 2013. С. 10-11, 110-111.

нистративного предупреждения, позволяет сделать вывод о том, что они состоят из двух элементов: гипотезы и диспозиции, либо гипотезы и санкции.

Указанные особенности, в свою очередь, определяют форму реализации административно-предупредительных мер. Проведённый Ю.С. Рябовым анализ позволил определить следующие их подгруппы:

1) меры, реализуемые полномочными органами (их представителями) непосредственно, когда правоприменительный акт выражается устно или конклюдентно (например, запрещение или ограничение движения при авариях и т.п.);

2) меры, требующие для своей реализации специального правоприменительного акта в письменной форме¹.

Указанные формы реализации станут предметом подробного анализа во второй главе данного исследования.

Вместе с тем, проведённый в данном параграфе анализ материально-правового содержания принудительных мер административного предупреждения, позволяет сформулировать следующие обобщающие выводы:

1. Исходя из характеристики целевого назначения мер административного предупреждения, можно выделить две основные цели их применения: 1) обеспечение безопасности личности и общественной безопасности при наличии реальной или потенциальной угрозы причинения вреда охраняемым законом общественным отношениям; 2) предупреждение преступлений и административных правонарушений, в том числе повторного их совершения со стороны отдельных категорий лиц.

2. Способы принудительного воздействия, характеризующие содержание мер предупреждения, представляют собой либо установленные законом правоохранительные действия уполномоченных должностных лиц, обеспечивающие соблюдение участниками общественных отношений запретов и предписаний, либо правоограничения, лишения или дополнительные обре-

¹ См.: Рябов Ю.С. Административно-предупредительные меры. Теоретические вопросы. Пермь, 1974. С. 47.

менения, которые должно претерпеть лицо, в отношении которого оказывается принудительное воздействие, направленные на предупреждение преступлений и административных правонарушений, в том числе повторного их совершения.

Указанные различия в способах принудительного воздействия, характеризующих содержание выделенных двух групп мер административного предупреждения, определяют специфику структуры норм права, устанавливающих меры административного предупреждения.

3. Как представляется, меры предупреждения, способы принудительного воздействия которых представлены в законе в виде конкретных правоохранительных действий уполномоченных должностных лиц, закреплены в диспозициях норм права, устанавливающих меры административного предупреждения, предназначенных для обеспечения безопасности личности и общественной безопасности при наличии реальной или потенциальной угрозы причинения вреда охраняемым законом общественным отношениям.

В свою очередь, меры предупреждения, способы принудительного воздействия которых представлены в законе в виде правоограничений, лишений и дополнительных обременений, не относящихся к числу административных наказаний, закреплены в санкциях норм права, устанавливающих мер административного предупреждения, направленные на предупреждение преступлений и административных правонарушений, в том числе повторного их совершения, со стороны отдельных категорий лиц.

В отличие от норм, устанавливающих меры административной ответственности, нормы, устанавливающие принудительные меры административного предупреждения, состоят из двух элементов: гипотезы и диспозиции либо гипотезы и санкции.

§ 3. Основные черты и перечень мер административного пресечения

Меры административного пресечения занимают особое место в механизме государственного принуждения. Важность данной группы мер административного принуждения трудно переоценить. Именно применение мер административного пресечения направлено на прекращение совершаемого противоправного деяния или противоправного состояния.

О том, что проблема охраны правопорядка как всегда актуальна, свидетельствует динамика состояния преступности и административных правонарушений в Российской Федерации и отдельных субъектах РФ. Отметим, что около 90 % (в 2011 году – 92,1%; в 2012 году – 91%; в 2013 году – 90%; в 2014 году – 88,9%) всех зарегистрированных преступлений выявляется органами внутренних дел, причём более 5,0% из них – на стадии приготовления и покушения¹. Согласно данным ИЦ ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области, за 12 месяцев 2013 года в г. Санкт-Петербурге выявлено 286358 административных правонарушений, в 2014 году – 192302, в 2015 году – 177717.

Меры административного пресечения связаны с осуществлением контрольно-надзорных функций, в подавляющем большинстве применяются органами внутренних дел «в процессе охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и борьбы с преступностью»².

Семантический анализ слова «пресечение» свидетельствует, что его смысловое значение указывает на ближайшую и определяющую цель любых пресекательных действий. Синонимичными по значению являются, например, такие слова, как «остановка, прерывание, прекращение»³. А.Г. Лекарь считает, что пресечение является составной частью более широкого понятия

¹ URL: <https://mvd.ru/reports/1/Официальный сайт МВД России>.

² Кокорев А.Н. Меры административного пресечения, применяемые органами внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 22.

³ URL: <http://jeck.ru/tools/SynonymsDictionary/%D0%BF%D1%80%D0%B5%D1%81%D0%B5%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5>.

«предотвращение», которое охватывает и такие понятия, как профилактика, предупреждение¹.

В. Даль толкует слово «пресекать» как «прекращать», «уничтожать», «останавливать»². С. Ожегов и Н. Шведова толкуют слово «пресекать» как «прекратить сразу, остановить силой, резким вмешательством»³. Таким образом, пресечение означает устранение чего-либо, воспрепятствование чему-либо, в частности, недопущение доведения до конца уже начавшихся противоправных действий⁴.

Под *мерами административного пресечения* понимаются предусмотренные нормами административного и административно-процессуального права способы и приёмы воздействия, обеспечивающие прекращение уголовно или административно наказуемого деяния в момент его совершения, устранение реально существующей угрозы личной или общественной безопасности⁵.

Для целей исследования возьмём за основу данное определение. Такой подход к пониманию административного пресечения наиболее точно отражает конструктивные черты, определяющие характер этой группы административного принуждения. Их применение позволяет обеспечить:

- 1) прекращение уголовно или административно наказуемого деяния в момент его совершения или
- 2) устранение реально существующей угрозы личной или общественной безопасности.

Таким образом, в данном определении внимание акцентируется на главной и основной *цели* мер пресечения как формы государственного принуждения – прекращении правонарушения, в том числе *цели* административно-

¹ Лекарь А.Г. Профилактика преступлений. М., 1972. С. 3.

² См.: Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка. М., 1955. Т. III. С. 396.

³ Ожегов С. И. и Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений / РАН; Российский фонд культуры. 2-е изд., испр. и доп. М.: АЗЪ, 1995. С. 574.

⁴ Тюрин В.А. О понятии мер пресечения в административном законодательстве // Государство и право. 2002. № 7. 2002. № 7. С. 23.

⁵ Сильников А.М. Указ. соч. С. 30.

го принуждения – прекращении события административного правонарушения или преступления. Под прекращением административно или уголовно наказуемого деяния понимается прекращение деяния (действия, бездействия), содержащего признаки объективной стороны административного правонарушения или преступления.

Отметим, что взгляды учёных-административистов на юридическую природу мер административного пресечения не отличаются единством. Объяснить это можно, по нашему мнению, тем, что меры административного пресечения представляют собой сложное административно-правовое явление, а соответственно характеризуется комплексом присущих ему отличительных черт. Поэтому считаем необходимым выделение черт, которые позволяют определять меры административного пресечения как самостоятельную группу мер административного принуждения.

Действительно, меры административного принуждения, в частности меры административного пресечения, отличаются внутренним содержанием, основанием и порядком применения, целями применения, способами воздействия, теми правовыми последствиями, которые наступают для лица, в отношении которого они применяются, а также особенностями нормативно-правового регулирования.

Суть мер административного пресечения заключается в принудительном прекращении противоправных действий граждан, должностных лиц, предприятий, учреждений и организаций, нарушающих установленный порядок. Главная *цель* применения этих мер – в обеспечении прекращения нарушения, устранения противоправной либо общественно опасной ситуации, когда нарушение правопорядка ещё длится или существует реальная угроза охраняемым законом общественным отношениям.

В этой связи нельзя не поддержать А.Ю. Соколова в том, что «меры административного пресечения применяются непосредственно при обнаружении признаков совершающегося, но ещё не законченного правонарушения

и характеризуются резким вмешательством в деятельность подвластного субъекта»¹.

Как отмечалось в первом параграфе исследования, административное пресечение в литературе одними авторами рассматривается в качестве самостоятельной формы административного принуждения, как отраслевого вида государственного принуждения², другими – в рамках одной группы с мерами административно-процессуального обеспечения. Следует отметить, что данная позиция широко представлена как в учебной литературе³, так и в диссертационных исследованиях⁴.

Диссертант поддерживает позицию административистов, которые считают, что меры административного пресечения и меры административно-процессуального обеспечения тесно взаимосвязаны между собой, но, тем не менее, являются самостоятельными правовыми формами государственного принуждения, представленными в административном и административно-процессуальном принуждении⁵, которые необходимо рассматривать как отраслевые виды принуждения, регламентированные соответственно административным и административно-процессуальным правом.

¹ Соколов А.Ю. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в системе административного принуждения: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2013. С. 18-19.

² См., например: Кокорев А.Н. Реализация мер административного пресечения в деятельности органов внутренних дел: Монография. М.: Московский университет МВД России, Изд-во «Щит-М», 2010. С. 37; Соколов А.Ю. Указ. соч. С. 18.

³ Административное право России. Ч. 1. Государственное управление и административное право: учебник. Изд. 4-е, с изм. и доп. / Под ред. А.П. Коренева. М.: Московская академия МВД России, ЦЮЛ «Щит», 2002. С. 218-219; Тюрин В.А. О понятии мер пресечения в административном законодательстве // Государство и право. 2002. № 7. С. 24-25; Административное право / Под ред. Ю.М. Козлова и Л.Л. Попова. М., 1999. С. 299-312, 422-423. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть общая./ Под ред. А.П. Коренева. М., 1999. С. 231-256.

⁴ Дубровский Д.С. Правовое регулирование в Российской Федерации мер административного пресечения, ограничивающих свободу личности: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 24; Барашев В.В. Институт административного принуждения: соотношение материального и процессуального права: дис. ... канд.юрид. наук. Ростов-на-Дону: Ростовский юридический институт МВД России, 2007. С. 117; Калашникова И.А. Административное производство по применению мер принуждения таможенными органами: дис. ... канд.юрид. наук. М., 2008. С. 86-87.

⁵ См. напр.: Сильников А.М. Указ. соч. С. 19-20; Буторина Л.С. Указ. соч. С. 49.

Учитывая распространённость в учебной литературе и среди учёных-административистов альтернативной точки зрения, обратимся к анализу различий, существующих между мерами административного пресечения и мерами административно-процессуального обеспечения и позволяющих рассматривать их как самостоятельные формы государственного принуждения. Уяснение этих различий позволит более точно определить перечень мер административного пресечения.

Существующие различия рассмотрим по следующим критериям:

1. По основаниям применения. Применение мер административного пресечения вызывается реально возникшим противоправным деянием или общественно опасной ситуацией.

Для применения мер пресечения достаточно *материального основания*, т.е. наличия события административного правонарушения или преступления, либо иной реально возникшей угрозы (к примеру, опасное поведение животного).

Для применения мер процессуального обеспечения, помимо наличия события административного правонарушения или преступления, требуется ещё *процессуальное основание*, которое обусловлено необходимостью обеспечить соответствующее процессуальное действие в рамках конкретного производства. При этом способ принудительного воздействия, характеризующий содержание меры процессуального принуждения, определяется не столько материальным основанием, сколько процессуальным.

К примеру, ряд авторов относят доставление, предусмотренное ст.27.2 КоАП РФ, к мерам пресечения¹. Однако анализ ч. 1 ст. 27.2 показывает, что в процессуальное основание доставления обусловлено необходимостью составления протокола об административном правонарушении «при невозможности его составления на месте выявления административного правонаруше-

¹ Кареева-Попелковская К. А. Административно-правовое регулирование применения мер пресечения сотрудниками полиции Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 13.

ния, если составление протокола является обязательным». Из приведённой нормы следует, что материальным основанием для доставления и одновременно поводом к возбуждению дела об административном правонарушении является «непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения», а процессуальным основанием является *невозможность составления протокола об административном правонарушении на месте выявления административного правонарушения, если его составление является обязательным*.

Если процессуальное основание отсутствует, то протокол об административном правонарушении «составляется немедленно после выявления совершения административного правонарушения» (ч. 1. ст. 28.5 КоАП РФ). Следовательно, с точки зрения целевого назначения и основания применения доставление, как мера обеспечения производства, обеспечивает реализацию процессуального действия – составление протокола об административном правонарушении, а не пресечение самого административного правонарушения.

2. По цели применения. Главная непосредственная цель применения мер административного пресечения состоит в обеспечении прекращения нарушения, устранения противоправной ситуации¹ или устранении общественно опасной ситуации. В обобщающем виде главная цель применения мер пресечения сформулирована при характеристике содержания меры пресечения, которая, как правило, является первичной правоохранительной реакцией на противоправное поведение: «требовать от граждан и должностных лиц *прекращения противоправных действий, а равно действий, препятствующих законной деятельности ...*» (п. 1 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции»). Под «противо-

¹ Зеленько В. Л. Вопросы теории и практики применения милицией мер административного пресечения правонарушений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Киев: КВШ МВД СССР, 1975. С. 5.

правными» в данном случае понимаются действия, подпадающие под признаки, характеризующие объективную сторону административного правонарушения или преступления.

Достижение главной цели в каждом случае применения данной группы мер обязательно, но в литературе указывается также на наличие дополнительных (сопутствующих) целей¹, которые могут быть достигнуты в зависимости от конкретной обстановки. Так, в качестве дополнительных целей могут быть недопущение продолжения или возобновления противоправного поведения, устранение вредных последствий противоправного поведения, создание необходимых условий для возможного в будущем привлечения виновных лиц к ответственности². Однако дополнительные цели являются следствием достижения главной цели.

Целевое назначение применения мер административно-процессуального обеспечения имеет процессуальную природу и определяется задачами того производства, ведение которого они обеспечивают.

При этом, по справедливому мнению Д.Н. Бахраха, все административно-процессуальные меры по целевому признаку можно разделить на две группы: 1) меры, преследующие только обеспечительные цели, создающие условия для нормального осуществления производства, получения доказательств, исполнения постановления. К ним относятся личный досмотр и досмотр вещей, изъятие вещей и документов, привод, принудительное освидетельствование, принудительное исполнение постановления о наложении штрафа; 2) меры, которые наряду с чисто процессуальными, обеспечительными выполняют и пресекательные цели, предотвращают совершение новых нарушений норм материального права. Это доставление, административное

¹ Щербаков С.Б. Меры административного пресечения в деятельности милиции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 8-9; Сильников А.М. Указ. соч. С. 24.

² Кисин В.Р. Меры административно-процессуального принуждения, применяемые милицией: Учебное пособие. М.: МВШМ МВД СССР, 1987. С. 6; Каплунов А.И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 232.

задержание, принудительная госпитализация. Такая группировка процессуальных мер воздействия во многом условна. Одна и та же мера, например, задержание, изъятие вещей, привод, в различных ситуациях может преследовать либо только обеспечительную, либо наряду с нею и пресекательную цель¹. Однако пресекательная цель для перечисленных административно-процессуальных мер является дополнительной, сопутствующей к процессуальной цели и не меняет их процессуальной природы и принадлежности к процессуальной форме государственного принуждения.

Применение мер административно-процессуального обеспечения, – полагает В.М. Исаев, – «преследует цель создания принудительным путём условий, обеспечивающих производство процессуальных действий <...> иногда ещё и посредством недопущения уклонения лица от выполнения своих процессуальных обязанностей»². По мнению А.Ю. Анненкова, данная группа мер применяется «для создания благоприятных условий при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях; пресечения противодействия со стороны нарушителя; осуществления уполномоченными субъектами своих процессуальных прав и обязанностей и, тем самым, реализации всех задач конкретного административного производства»³.

Их применением достигаются процессуальные цели: обеспечивается участие лица, в отношении которого ведётся производство по делу, иных участников производства; обнаружение орудий совершения либо предметов правонарушения; установление личности нарушителя, а также «создание иных условий, необходимых для всестороннего и объективного рассмотрения дела о нарушении, а также своевременного и полного исполнения назна-

¹ Бахрах, Д.Н. Административно-процессуальное принуждение // Правоведение. 1989. № 4. С. 59–64; См., также: Телегин А.С. Меры административно-процессуального принуждения: некоторые вопросы применения // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2014. № 1. С. 61.

² Исаев В.М. Административно-правовое регулирование задержания и запрещения эксплуатации транспортного средства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 15.

³ Анненков А.Ю. Административно-процессуальные и организационно-тактические основы ареста товаров, транспортных средств и иных вещей при производстве по делам об административных правонарушениях: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 9.

ченного наказания»¹, а именно составление протокола об административном правонарушении, сбор доказательств по делу; своевременное и правильное рассмотрение дела об административном правонарушении и исполнения принятого по делу постановления.

По нашему мнению, именно основная цель (цели), которая достигается применением меры принуждения, является критерием, позволяет определить принадлежность конкретной меры принуждения к соответствующей форме государственного принуждения.

Цели, достигаемые в ходе применения мер административного пресечения, позволяют отграничить их от принудительных мер административно-процессуального обеспечения. Необходимость разграничения указанных групп мер, по справедливому мнению А.И. Дворяка, заключается в том, что они «включают в себя различный смысл и приоритетные цели в ходе своей реализации»².

К примеру, вызывает недоумение предложение К. А. Кареева-Попелковской о том, что «назрела объективная необходимость объединения в одну меру пресечения таких процессуальные мер, как доставление и административное задержание». О целевом назначении и основаниях доставления, свидетельствующих о его самостоятельности как меры принуждения и принадлежности к мерам процессуального обеспечения, уже шла речь.

В свою очередь, о целевом назначении административного задержания в ч. 1 ст. 27.3 КоАП РФ сказано следующее: административное задержание, то есть кратковременное ограничение свободы физического лица, может быть применено в исключительных случаях, если это необходимо «для обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении». В данной норме указан способ принудительного воздействия «кратковременное ограничение свободы физического лица», ко-

¹ Кисин В.Р. Меры административно-процессуального принуждения, применяемые милицией: Учебное пособие. М.: МВШМ МВД СССР, 1987. С.11.

²Дворяк А.И. Меры административно-процессуального пресечения, применяемые милицией: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1997. С. 66-76.

торый применяется для достижения следующих процессуальных целей: «обеспечения *правильного и своевременного рассмотрения* дела об административном правонарушении». Дополнительное (процессуальное) основание применения административного задержания сформулировано неконкретно «в исключительных случаях, если это необходимо». Как показывает анализ практики и целевого назначения данной меры принуждения, её применение «необходимо» главным образом для того, чтобы обеспечить участие лица, в отношении которого ведётся производство по делу, в подготовке процессуальных документов и рассмотрении дела, если его поведение свидетельствует о желании уклониться от выполнения процессуальных обязанностей.

Указанный способ принудительного воздействия позволяет обеспечить участие лица, в отношении которого ведётся производство по делу, в производстве по делу об административном правонарушении, а не пресечение административного правонарушения, которое является материальным основанием для применения данной меры принуждения.

В этой связи спорной является позиция отдельных авторов, рассматривающих меры административно-процессуального обеспечения в качестве подвида в рамках административного пресечения¹.

3. По срокам применения. Меры административного пресечения применяются тогда, когда нарушение правопорядка ещё длится. Как справедливо отмечается в литературе, в отношении наличного и действительного противоправного деяния². В научной литературе данные меры справедливо называют «первой помощью»³. Это означает, что деятельность уполномоченных

¹ См. напр.: Административное право. Общая и Особенная части: Учебник / Под ред. А.П. Коренева. М.: МВШМ МВД СССР, 1986. С. 131; Административное право: Учебник / Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М.: Юрист, 1999. С. 300; Мигачев Ю.И., Попов Л.Л., Тихомиров С.В. Административное право Российской Федерации / под ред. Л.Л. Попова: учебник. М.: Высшее образование, Юрайт-Издат, 2009. С. 184.

² Сильников А.М. Указ. соч. С. 27.

³ Ардашкин В. Д. Меры защиты (пресечения) в советском административном праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск: Изд-во Томского ун-та, 1968. С. 11.

должностных лиц по «пресечению» состоит из оперативного разрешения сложившейся противоправной ситуации на месте и в момент её обнаружения.

Меры процессуального обеспечения применяются, пока ведётся производство по делу об административном правонарушении (с момента возбуждения дела до его завершения). Таким образом, их применение ограничено временными рамками производства.

«Эта группа принудительных мер (*меры административно-процессуального обеспечения*), – отмечает Сидоров Е.И., – является логическим развитием правовой конструкции: меры административного принуждения – меры административного пресечения – меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях – меры ответственности»¹.

Соискатель не разделяет позицию тех авторов², которые отождествляют принудительные меры административно-процессуального обеспечения и закреплённые в главе 27 КоАП РФ меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

Думается, что, например, «освидетельствование на состояние алкогольного опьянения» (ч. 1.1 ст. 27.12 КоАП РФ), принудительной мерой не является. А такие меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении как «отстранение от управления транспортным средством соответствующего вида» (ст. 27.12 КоАП РФ)³, «задержание транспортного средства» (ст. 27.13 КоАП РФ), «временный запрет деятельности» (ст. 27.16 КоАП РФ) имеют отличительные признаки мер админист-

¹ Сидоров Е.И. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в области таможенного дела: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 10.

² Агапов А.Б. Административное право: Учебник. – 4-е изд., перераб. и доп. М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2005. 562-577; Помогалова Ю. В. Административное задержание, доставление и привод в системе мер административного принуждения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов: Саратовская государственная академия права, 2005. С. 11-12.

³ Аналогичное мнение, см.: Биекенов Н.А. Административные процедуры в сфере применения полицией Республики Казахстан мер административного принуждения // Юрист - Правоведь. 2007. № 6. С. 69.

ративного пресечения¹, их применением прекращается выявленное административное правонарушение, исключается возможность дальнейшего его совершения.

Представляется, что в число мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении входят как меры административно-процессуального обеспечения, так и отдельные (перечисленные выше) меры административного пресечения.

Как правило, применение мер административного пресечения обеспечивает прекращение противоправного деяния на месте и в момент его обнаружения, а затем, с момента составления соответствующего документа об их применении, производство по делу об административном правонарушении считается возбуждённым. Так, например, применение такой меры административного пресечения как «отстранение от управления транспортным средством» (ст. 27.12 КоАП РФ) осуществляется на месте в момент обнаружения лица, в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что это лицо находится в состоянии опьянения. Кроме того, о том, что данная мера является административно-пресекающей, убедительно свидетельствуют и сроки её применения: «до устранения причины отстранения». Отстранение от управления транспортным средством является первичной правоохранительной реакцией на противоправное поведение, вследствие чего обеспечивается прекращение противоправного деяния. Выделение таких черт позволяет сделать промежуточный вывод о том, что данная мера является мерой административного пресечения. После чего составлением протокола об отстранении от управления транспортным средством обеспечивается воз-

¹ Аналогичное мнение, см.: Резникова А. А. Административное приостановление деятельности административное наказание? // Правоведение. 2009. № 4. С. 60-61; Сильников А.М. Указ. соч. С. 28; Каплунов А.И. Меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении: классификация и место в системе административного принуждения // Административно-деликтное право: проблемы теории, нормотворчества и правоприменения: материалы Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 80-летию Заслуженного деятеля науки Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора А.П. Шергина (г. Москва, 24 июня 2015 г.) /отв. ред. Р.М. Лисецкий. М.: ФКГУ «ВНИИ МВД России, 2015. С. 164-170.

буждение производства по делу об административном правонарушении. Далее могут быть применены меры административно-процессуального обеспечения для достижения процессуальной цели (в данном случае, для обнаружения (выявления) доказательств): направление на медицинское освидетельствование на состояние опьянения (ст. 27.12.1 КоАП РФ).

Сказанное позволяет сделать вывод, что меры административного пресечения применяются с момента обнаружения до момента прекращения противоправного действия; меры процессуального обеспечения применяются, в основном, после прекращения противоправного действия с момента возбуждения дела до его завершения.

4. По особенностям нормативного регулирования. Меры административного пресечения, как правило, урегулированы нормами материального административного права, а меры административно-процессуального обеспечения – только нормами административно-процессуального права.

Рассмотренные различия между мерами административного пресечения и принудительными мерами процессуального обеспечения не являются исчерпывающими. Однако они наглядно демонстрируют роль каждой группы принудительных мер в механизме правоохраны и определяют их качественную определённую, что доказывает их самостоятельность в системе административного принуждения.

Рассмотренные черты каждой группы мер административного принуждения по основаниям, целям, срокам и особенностям нормативного регулирования позволяют более точно определить перечень мер пресечения, критически оценить существующие в литературе взгляды о принадлежности отдельных мер принуждения к административному пресечению.

Любая наука стремится к детализации, с одной стороны, и к обобщению имеющихся знаний – с другой. Для достижения научных целей, при сборе научных фактов необходимо соблюдать требования формальной логи-

ки, обновлять их и систематизировать. Только на базе критического анализа возможен синтез новых научных знаний.

Несомненно, проведённые научные исследования позволили углубить представления о правовой природе мер пресечения и их месте в системе мер административного принуждения. Однако, как показывает изучение мнений учёных, по поводу перечня мер, входящих в данную группу, существуют разногласия. Обозначим в качестве примеров хотя бы некоторые из них.

Так, к мерам административного пресечения Д.Н. Бахрах относит, к примеру, административный надзор за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы, административное задержание граждан¹.

Справедливо прокомментировали данную позицию В.А. Тюрин и А.В. Куракин, отметившие, что отнесение указанных мер к числу мер административного пресечения «строится в известном смысле на искусственном соединении разнопорядковых мер воздействия, которые являются самостоятельными административно-правовыми институтами»².

Административный надзор за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы, на наш взгляд, – это самостоятельная мера административного предупреждения, а административное задержание – мера административно-процессуального обеспечения соответственно. Следует отметить, что некоторые учёные, не рассматривающие процессуальное обеспечение как самостоятельную форму административного принуждения, меры административно-процессуального обеспечения (например, доставление и административное задержание) считают составной частью пресечения³.

¹ См.: Бахрах Д.Н. Меры административного пресечения. В сборнике «Административная ответственность и гарантии ее законности». Пермь, 1969. - С. 22 - 23; Бахрах Д.Н. Административная ответственность. М., 1999. С. 10 - 24.

² Тюрин В.А., Куракин А.В. Меры административного пресечения // Юрист, 2001. № 10. С. 3.

³ См. напр.: Коркин А.В. Институт административно-правового принуждения: меры, применяемые сотрудниками милиции: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2004. С. 63-64; Дубровский Д.С. Правовое регулирование мер в Российской Федерации мер административного пресечения, ограничивающих свободу личности: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 47-48.

Принимая во внимание выделенные диссертантом отличительные черты мер административного пресечения и мер административно-процессуального обеспечения, думается, что административное задержание обладает признаками мер процессуального обеспечения. Выделение среди мер административного пресечения мер, обладающих признаками административно-процессуального обеспечения, спорно, поскольку речь идёт о двух самостоятельных формах государственного принуждения и двух видах отраслевого принуждения (административном и административно-процессуальном).

Сложно согласиться с отнесением к числу мер административного пресечения «проверку в установленном порядке знаний водителей транспортных средств Правил дорожного движения, наличие навыков управления транспортными средствами»¹. Данная мера принудительной не является, а значит выходит за рамки административного принуждения, а соответственно не может считаться мерой административного пресечения.

Полномочиями по применению мер административного пресечения наделены различные органы исполнительной власти (их должностные лица), осуществляющие контрольно-надзорные функции, что позволяет своевременно выявлять и прекращать противоправные деяния. Наиболее широкими полномочиями по применению мер административного пресечения обладают органы внутренних дел (полиция).

Анализ действующего законодательства позволяет, на наш взгляд, выделить перечень мер административного пресечения, применяемых сотрудниками органов внутренних дел, руководствуясь рассмотренными выше их отличительными признаками. Так, например, в соответствии с ФЗ «О полиции» полиция вправе применять следующие меры административного пресечения:

¹Эльбердова Ф.З. Меры административного пресечения в деятельности Госавтоинспекции: дис. ... канд. юрид. наук. М.: Моск. гос. юрид. акад., 1997. С. 56.

– требовать от граждан и должностных лиц прекращения противоправных действий, а равно действий, препятствующих законной деятельности государственных и муниципальных органов, депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти, депутатов представительных органов муниципальных образований, членов избирательных комиссий, комиссий референдума, а также деятельности общественных объединений (п. 1 ч. 1 ст. 13);

– доставлять граждан, находящихся в общественных местах в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения и утративших способность самостоятельно передвигаться или ориентироваться в окружающей обстановке, в медицинские организации (п. 14 ч. 1 ст. 13);

– задерживать транспортные средства, находящиеся в розыске (п. 20 ч. 1 ст. 13);

– отстранять водителей от управления транспортными средствами в случаях и порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации (п. 21 ч. 1 ст. 13);

– запрещать эксплуатацию автотранспортных средств и прицепов к ним, тракторов и других самоходных машин при наличии технических неисправностей, создающих угрозу безопасности дорожного движения (п. 21 ч. 1 ст. 13);

– изымать в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, оружие, боеприпасы, патроны к оружию, основные части к ним и специальные средства; ограничивать в установленном законодательством Российской Федерации порядке деятельность соответствующих объектов и применять иные меры, предусмотренные Федеральным законом от 13 декабря 1996 года № 150–ФЗ «Об оружии» (п. 22 ч. 1 ст. 13).

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях предусматривает следующие меры принуждения, которые могут применяться отдельными категориями должностных лиц органов внутренних дел в

начале производства по делу об административном правонарушении в целях *пресечения* административного правонарушения:

«отстранение от управления транспортным средством соответствующего вида» (ст. 27.12 КоАП РФ);

«задержание транспортного средства» (ст. 27.13 КоАП РФ);

«временный запрет деятельности» (ст. 27.16 КоАП РФ).

Перечисленные меры пресечения являются обычной, предусмотренной законом реакцией, позволяющей пресечь различные по форме и содержанию противоправные действия, и именуются в литературе обычными (общими).

К числу мер административного пресечения относятся также специальные меры, применение которых, как правило, связано с применением средств физического (силового) воздействия на правонарушителя. Отличительная особенность таких мер состоит в том, что они используются тогда, «когда все иные возможные в конкретных условиях способы прекращения особо опасных противоправных действий исчерпаны и нет других средств обеспечить охрану правопорядка и безопасности граждан»¹. К мерам специального административного пресечения, согласно ФЗ «О полиции», относятся:

– применение физической силы (ст. 20);

– применение специальных средств (палок специальных, средств ограничения подвижности, специальных газовых средств, электрошоковых, светошоковых устройств) (ст. 21, 22);

– применение огнестрельного оружия (ст. 23).

Перечисленные специальные меры пресечения, в отличие от общих мер, имеют следующие особенности: 1) применяются не только в связи с фактом совершения правонарушения, но и с нежеланием правонарушителя прекратить противоправные действия, подчиниться законным требованиям

¹ Попов Л.Л. Правовая основа административно-принудительных мер охраны общественного порядка // Правовые основы обеспечения общественного порядка: учеб. пособие / В.В. Лазарев, Л.Л. Попов, Л.М. Розин. М., 1987. С. 74.

уполномоченного должностного лица; 2) непосредственной (ближайшей) целью применения специальных мер пресечения является прекращение противодействия (сопротивления), оказываемого правонарушителем при применении к нему общих мер пресечения и прекращение совершающегося противоправного деяния; 3) применение специальных мер пресечения имеет вынужденный ответный характер и состоит в непосредственном силовом воздействии на нарушителя, которое может повлечь причинение телесных повреждений; 4) при контркриминальном применении данных мер сотрудники полиции должны руководствоваться административно-правовыми нормами, устанавливающими условия, основания и порядок их применения, а также нормами уголовного законодательства об обстоятельствах, исключающих преступность деяния¹.

В связи с этим особое внимание необходимо уделить анализу способов принудительного воздействия, характеризующих содержание мер пресечения, и структуры норм, устанавливающих меры административного пресечения.

При характеристике мер административного пресечения, в определении сущности данной группы мер, одни авторы указывают на «средства принудительного исполнения»², другие – на «средства принудительного воздействия»³, третьи – на «способы и средства принудительного воздействия»⁴.

Именно способ принудительного воздействия, как представляется, характеризует содержание отдельно взятой меры административного пресечения и определяет характер вторжения должностного лица в сферу прав и свобод принуждаемого лица.

¹ Сильников А.М. Указ. соч. С. 32-35.

² Ардашкин В.Д. Меры защиты (пресечения) в советском административном праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 1968. С. 8.

³ Тюрин В.А. О понятии мер пресечения в административном законодательстве России // Государство и право. 2002. №7. С. 25.

⁴ Коренев А.П. Административное право России. М., 2000. С. 221; Каплунов А.И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 35.

Представленный выше перечень мер административного пресечения, применяемых сотрудниками полиции, весьма разнообразен: от требования прекратить противоправное поведение до применения огнестрельного оружия. Так, способ принудительного воздействия заключается в прямом (непосредственном, оперативном) вмешательстве субъекта административной власти, наделённого специальными полномочиями, в деятельность (действия) правонарушителя и направлен на то, чтобы заставить обязанное лицо исполнить ранее возложенную, но не выполненную обязанность, а также заставить выполнить дополнительные обязанности в связи с фактом совершения правонарушения или преступления.

Таким образом, способы воздействия состоят во вторжении в сферу прав и свобод конкретного лица позволяют заставить обязанных лиц соблюдать запреты и исполнять обязанности независимо от их воли и желания. Принудительное воздействие на лицо, в отношении которого применяется мера административного пресечения, может быть психическим (официальное требование о прекращении правонарушения) и физическим (применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия). Таким образом, важной отличительной чертой данной группы мер является *содержание способов принудительного воздействия*, которое определяется характером меры административного пресечения.

На основе классификации мер административного пресечения на общие и специальные рассмотрим способы принудительного воздействия, характеризующие меры, входящие в каждую из этих групп.

Способы принудительного воздействия, характеризующие содержание *общих мер административного пресечения*, основаны на психологическом воздействии на сознание и поведение человека. С точки зрения последовательности принудительного воздействия, первое место среди мер пресечения занимает такой способ воздействия как *требование о прекращении* преступления или административного правонарушения, а также действий, препятствующих осуществлению законной деятельности полиции.

Способы принудительного воздействия, характеризующие содержание мер административного пресечения, в законе закреплены в виде конкретных правоохранительных действий уполномоченных должностных лиц, направленных на прекращение противоправного действия, к ним относятся доставление граждан (п. 14 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции»), изъятие оружия (п. 22 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции»), отстранение водителей от управления транспортными средствами (п. 21 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции», ст. 27.12 КоАП РФ), запрещение эксплуатации автотранспортных средств (п. 21 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции»); задержание транспортного средства (п. 20 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции», ст. 27.13 КоАП РФ); временное запрещение деятельности (ст. 27.16 КоАП РФ).

Перечисленные способы являются вариантами обычной правоохранительной реакции в виде действий уполномоченных должностных лиц, позволяющих прекратить действия (бездействие), подпадающие под признаки объективной стороны соответствующего административного правонарушения, а в отдельных случаях и преступления.

Способы принудительного воздействия, характеризующие содержание *специальных мер административного пресечения*, объединяет то, что они состоят в прямом физическом воздействии, прежде всего, на правонарушителя, причём воздействию в форме прямого насилия¹. То есть заключаются в физическом воздействии на тело правонарушителя, который отказался подчиниться законным требованиям уполномоченного должностного лица, как правило, с целью прекращения противодействия (сопротивления), им оказываемого. Например, применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия.

При характеристике способа воздействия, раскрывающего содержание специальных мер пресечения, законодатель употребляет термин «примене-

¹ Мингес А. В. Специальные меры административного пресечения: применение огнестрельного оружия, физической силы и специальных средств представителями исполнительной власти государства. Волгоград: ВЮИ МВД России, 1999. С. 19.

ние», который является универсальным и не отражает особенностей реализации каждого из перечисленных в законе средств воздействия: физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия.

По мнению А.М. Сильникова, при применении физической силы уполномоченные должностные лица для воздействия используют собственную мускульную силу, при применении огнестрельного оружия используется «сила» огнестрельного оружия, его огнестрельные свойства и поражающие свойства пули (снаряда). Применение специальных средств – это воздействие, осуществляемое с помощью специальных технических устройств и приспособлений, состоящих на вооружении ОВД и специально предназначенных для воздействия на правонарушителей¹.

Кроме того, в законе нет исчерпывающей характеристики термина «физическая сила», что даёт возможность для усмотрения, в том числе при оценке правомерности использования данного способа воздействия. К примеру, допустимо ли при применении физической силы нанесение сотрудником полиции ударов кулаком по лицу нарушителя либо ударов ногами по различным частям тела, хватание и удерживание нарушителя за одежду. Судебная практика по фактам применения полицией физической силы показывает, что нанесение нарушителю в ходе пресечения оказываемого им сопротивления удара кулаком по лицу, в установленном законом для применения физической силы случае и порядке, может стать поводом для привлечения сотрудника полиции к уголовной ответственности по п. «а» ч. 3 ст. 286 УК РФ (Превышение должностных полномочий с применением насилия)².

В статье 20 ФЗ «О полиции» сказано, что сотрудник полиции имеет право (группы) «применять физическую силу, в том числе боевые приёмы борьбы». По мнению разработчиков закона, физической силой следует считать «не сопровождающиеся применением специальных средств и огне-

¹ Сильников А.М. Указ. соч. С. 37-38.

² См.: Приговор Красносельского районного суда Санкт-Петербурга от 20 февраля 2016 г. по делу № 1-20/16 в отношении Гусева А.Е.

стрельного оружия действия сотрудника полиции, которые выражаются в его непосредственном физическом контакте с отдельными лицами либо имуществом, могут сопровождаться ограничением телесной неприкосновенности этих лиц, свободы их действий, передвижения или распоряжения какими-либо предметами, причинением боли, вреда здоровью или смерти, а также повреждением или временным изъятием принадлежащего кому-либо имущества в целях прекращения активного противоправного поведения этих лиц или в случае их противоправного бездействия самостоятельного исполнения сотрудником полиции своего законного требования»¹.

Применение физической силы, согласно данной точке зрения, состоит в «непосредственном физическом контакте с отдельными лицами либо имуществом», который сопровождается определёнными ограничениями и последствиями. Несмотря на детализацию указанных элементов, данное определение не даёт исчерпывающего представления о возможных вариантах физического воздействия.

По мнению Ю.П. Соловья, в законе «О полиции» необходимо закрепить следующее пояснение: «Сотрудники полиции имеют право <...> применять физическую силу, в том числе приёмы рукопашного боя, то есть совершать физические действия, направленные против отдельных граждан либо имущества и состоящие в ограничении телесной неприкосновенности этих граждан, свободы их действий, передвижения или распоряжения какими-либо предметами, а также в повреждении или временном изъятии принадлежащего кому-либо имущества»². Согласно данной точке зрения, под физической силой понимаются «физические действия, направленные против отдельных граждан либо имущества».

¹ Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный) / Ю. Е. Аврутин, С. П. Булавин, Ю. П. Соловей, В. В. Черников. М.: Проспект, 2012. С. 390.

² Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права / Ухов В.Ю., Каплунов А.И. // Государство и право. 2012. № 10. С. 99.

Если в первом варианте трактовки физической силы речь шла о непосредственном контакте с «кем, чем», то в предлагаемой норме говорится о действиях, направленных против «кого, чего».

По мнению А.И. Каплунова, под применением физической силы следует понимать такое «принудительное воздействие, которое основано на использовании мускульной силы и индивидуальных физических возможностей каждого конкретного сотрудника <...> и состоит во вступлении его в непосредственный физический (телесный) контакт с объектом воздействия»¹. В данном определении под применением физической силы понимается «непосредственный физический контакт с объектом воздействия», основанный «на использовании мускульной силы» сотрудника полиции без использования специальных средств, оружия или иных подручных средств.

В свою очередь, Д.Н. Савич и С.С. Новик считают, что под применением физической силы «следует понимать физические (двигательные) действия сотрудников, состоящие в непосредственном механическом воздействии на объекты материального мира, реализуемые за счет мышечного напряжения (сокращения)»². Авторы справедливо акцентируют внимание на том, что при характеристике применения физической силы речь должна идти не о физическом, а о «механическом» воздействии³.

По мнению соискателя, перегружать понятие физической силы как способа принудительного воздействия иными признаками нецелесообразно, тем более что характер правоограничений и последствий будут зависеть от основания применения физической силы (совершаемого административного правонарушения или преступления и силы оказываемого противодействия).

¹ Каплунов А.И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 260-261.

² Савич Д.Н., Новик С.С. Признаки, характеризующие понятие «применение физической силы» // Совершенствование профессиональной и физической подготовки курсантов, слушателей образовательных организаций и сотрудников силовых ведомств: материалы международной научно-практической конференции (Иркутск, 05-06 июня 2014 г.). Иркутск, 2014. С. 171.

³ Там же.

Учитывая сказанное, вводную фразу ч. 1 ст. 20 Федерального закона «О полиции» предлагается изложить в следующей редакции:

«Сотрудники полиции имеют право <...> применять физическую силу, т.е. вступать в непосредственный основанный на мускульной силе механический контакт с объектом воздействия (лицом, имуществом), в том числе путём захватов лица за его одежду, использования приёмов самбо и иных боевых приёмов борьбы, в том числе нанесения ударов».

Анализ структуры норм, закрепляющих право сотрудника полиции на применение мер административного пресечения, показывает, что они состоят из гипотезы и диспозиции. Случаи (основания) применения той или иной меры пресечения установлены гипотезой правовой нормы. Способ принудительного воздействия, характеризующий содержание меры административного пресечения, закреплён в диспозиции нормы права в виде соответствующих действий уполномоченных должностных лиц.

Вместе с тем в литературе существует мнение о том, что такая мера административного принуждения как «депортация» иностранного гражданина является мерой административного пресечения¹, способ принудительного воздействия которой, по мнению А.И. Каплунова, предусмотрен санкцией правовой нормы². Основания для того, чтобы рассматривать депортацию в качестве санкции, по мнению соискателя, имеются. Депортация как мера административного принуждения, предусмотренная ч. 3 ст. 31 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115–ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», определяется как «принудительная высылка иностранного гражданина из Российской Федерации в случае утраты или прекращения законных оснований для его дальнейшего пребывания

¹ Сандугей А.Н. Депортация: наказание или процедура // Административное право и процесс. 2005. № 1. С. 32-35; Паукова Ю.В. Депортация иностранных граждан и лиц без гражданства как мера административного принуждения // Правовая культура. 2012. № 2 (13). С. 184.

² Административно-процессуальное право: Курс лекций. М.: ЦОКР МВД России, 2009. С. 215.

(проживания) в Российской Федерации». По способу принудительного воздействия она схожа с таким видом административного наказания, как административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства (п. 7 ч. 1 ст. 3.2 КоАП РФ), которое «заключается в принудительном и контролируемом перемещении указанных граждан и лиц через Государственную границу Российской Федерации за пределы Российской Федерации» (ч. 1 ст. 3.10 КоАП РФ). Данный вид административного наказания является санкцией.

Следует обратить внимание на коррекцию А.И. Каплуновым своих взглядов, десять лет назад учёный предлагал рассматривать депортацию в качестве принудительной меры административно-процессуального обеспечения, которая обеспечивает исполнение решения об аннулировании разрешения на пребывание указанных лиц в Российской Федерации¹.

Думается, что отнесение депортации иностранного гражданина либо лица без гражданства к числу мер административного пресечения является спорным по следующим соображениям.

Согласно ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», депортации подлежит иностранный гражданин, не исполнивший обязанность выехать из Российской Федерации (ч. 1 ст. 31) в случае, если

- 1) срок проживания или временного пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации сокращён (ч. 1 ст.31) либо
- 2) разрешение на временное проживание или вид на жительство, выданные иностранному гражданину, аннулированы (ч.2 ст.31).

Депортация является принудительным способом, обеспечивающим исполнение иностранным гражданином обязанности, которая возникла в результате применения к нему одной из перечисленных принудительных мер административного предупреждения, способ принудительного воздействия

¹ Каплунов А.И. Указ. соч. С. 377.

которых закреплён санкцией. Следовательно, депортация в данном случае является мерой принуждения, обеспечивающей исполнение лицом обязанности, обусловленной применением соответствующей санкции, и должна рассматриваться не как мера пресечения, а как мера процессуального обеспечения, применяемая на стадии исполнения решения по делу.

По своему назначению депортация схожа с такой мерой процессуального обеспечения как привод (ст. 27.15 КоАП РФ). Обе меры обеспечивают исполнение лицом соответствующей обязанности, в первом случае обязанности выехать из Российской Федерации на стадии исполнения решения по делу, во втором случае обязанности присутствовать при рассмотрении дела об административном правонарушении на одноименной стадии.

Проведённый анализ структуры норм права, устанавливающих меры административного пресечения, позволяет сделать вывод о том, что способы принудительного воздействия, характеризующие содержание мер административного пресечения, сформулированы в виде конкретных правоохранительных действий уполномоченных должностных лиц, которые закрепляются в диспозициях норм, устанавливающих данные меры принуждения.

В нормах, регулирующих специальные меры пресечения, способы принудительного воздействия сформулированы в самом общем виде, что не позволяет чётко определить пределы принудительного воздействия при реализации конкретной меры административного пресечения. В связи с этим диспозиции данных норм нуждаются в дальнейшей корректировке.

Кроме того, способ принудительного воздействия является отправной точкой при исследовании в следующей главе диссертации порядка применения принудительных мер административного предупреждения и мер административного пресечения.

Завершая анализ материально-правового содержания мер административного пресечения, сформулируем ряд обобщающих выводов:

1. Соискатель поддерживает позицию административистов, которые считают, что меры административного пресечения и меры административно-

процессуального обеспечения тесно взаимосвязаны между собой, но тем не менее являются самостоятельными правовыми формами государственного принуждения, представленными в административном и административно-процессуальном принуждении как отраслевых видах принуждения, регламентированных соответственно административным и административно-процессуальным правом.

2. Меры административного пресечения и меры административно-процессуального обеспечения различаются по основаниям, целям, срокам применения и особенностям нормативного регулирования, а именно:

1) меры административного пресечения применяются при наличии события административного правонарушения или преступления либо иной реально возникшей угрозы (материального основания); меры процессуального обеспечения применяются при наличии как материального, так и процессуального основания, которое обусловлено необходимостью обеспечить соответствующее процессуальное действие в рамках конкретного производства;

2) главная цель применения мер пресечения – прекращение противоправных действий, подпадающих под признаки объективной стороны административного правонарушения или преступления; цели применения мер административно-процессуального обеспечения имеют процессуальную природу и определяются задачами того производства, ведение которого они обеспечивают;

3) меры административного пресечения применяются с момента обнаружения до момента прекращения противоправного действия; меры процессуального обеспечения применяются, как правило, после прекращения противоправного действия с момента возбуждения дела до его завершения;

4) меры административного пресечения, как правило, урегулированы материальными нормами административного права, а меры административно-процессуального обеспечения – только нормами административно-процессуального права.

Указанные различия позволяют отграничить меры административного пресечения от мер процессуального обеспечения и определить перечень мер пресечения.

3. Способы принудительного воздействия, характеризующие содержание мер административного пресечения, закрепляются в законе в диспозициях норм, их устанавливающих, в виде конкретных правоохранительных действий уполномоченных должностных лиц, направленных на прекращение противоправного действия либо устранения реально существующей угрозы личной или общественной безопасности.

С учетом классификации мер административного пресечения на общие и специальные, автор приходит к выводу, что обычные (общие) меры пресечения являются обычной, предусмотренной законом реакцией, позволяющей пресечь различные по форме и содержанию противоправные действия, а специальные меры применяются для преодоления противодействия (сопротивления), оказываемого правонарушителем при применении к нему общих мер пресечения и прекращения совершающегося противоправного деяния.

4. При характеристике способа воздействия, раскрывающего содержание специальных мер пресечения, законодатель употребляет понятие «применение», которое является универсальным и не отражает особенностей реализации каждого из перечисленных в законе средств воздействия: физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия.

Поскольку в нормах, регулирующих специальные меры пресечения, способы принудительного воздействия сформулированы в самом общем виде, что не позволяет чётко определить пределы принудительного воздействия при реализации конкретной меры административного пресечения, по мнению соискателя, диспозиции данных норм нуждаются в дальнейшей корректировке.

В связи с этим вводную фразу ч. 1 ст. 20 Федерального закона «О полиции» предлагается изложить в следующей редакции:

«Сотрудники полиции имеют право <...> применять физическую силу, т.е. вступать в непосредственный, основанный на мускульной силе, механический контакт с объектом воздействия (лицом, имуществом), в том числе путём захватов лица за его одежду, использования приёмов самбо и иных боевых приёмов борьбы, в том числе нанесения ударов».

Для конкретизации способов принудительного воздействия при применении огнестрельного оружия предлагается:

вводную фразу части 1 статьи 23 после слов «применять огнестрельное оружие» дополнить словами «путём производства выстрела на поражение человека»;

вводную фразу части 2 статьи 23 после слов «применять огнестрельное оружие» дополнить словами «путём использования его поражающих и огнестрельных свойств».

ГЛАВА II

ПОРЯДОК ПРИМЕНЕНИЯ ПРИНУДИТЕЛЬНЫХ МЕР АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ И МЕР АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРЕСЕЧЕНИЯ

§ 1. Основные элементы процедурного и процессуального порядка применения мер административного принуждения

Деятельность людей «по приобретению, использованию прав и выполнению юридических обязанностей»¹ есть не что иное, как реализация нормы права. Реализация административно-правовых норм означает «практическое использование содержащихся в них правил поведения в целях регулирования управленческих отношений, т.е. проведения в жизнь содержащихся в них различным образом выраженных волеизъявлений»².

В учебной и научной литературе отмечается, что применением меры административного принуждения следует понимать «реализацию санкции или диспозиции правовой нормы, закрепляющей ту или иную принудительную меру»³.

В предыдущей главе исследования, сделан вывод о том, что диспозицией, либо санкцией правовой нормы, устанавливающей меру административного принуждения, закрепляется способ принудительного воздействия, характеризующий её содержание. В связи с этим представляется, что под применением меры административного принуждения необходимо понимать реализацию закреплённого в диспозиции или санкции правовой нормы, её устанавливающей, способа принудительного воздействия для достижения необходимого юридического результата.

¹ Кожевников С.Н. Реализация права, юридическое толкование, законность: Учеб.-метод. пособие по курсу «Общ. теория права». Н. Новгород, 2002. С. 7.

² Братановский С.Н. Административное право: учебник. М.: Директ-Медиа, 2013. С. 24.

³ Административно-процессуальное право: Курс лекций. М.: ЦОКР МВД России, 2009. С. 213; Каплунов А.И. О формах реализации норм права, закрепляющих меры административного принуждения // Административное и административно-процессуальное право: актуальные проблемы: Материалы Всероссийской научно-практической конференции. М.: Московский университет МВД России, 2006. С. 318-319.

Под реализацией способа принудительного воздействия понимается порядок (форма) превращения юридических идеальных моделей, закреплённых в диспозиции или санкции правовой нормы, устанавливающей принудительную меру, в реальную систему правоотношений. Этот порядок включает определённую последовательность действий, позволяющих привести к желаемому юридическому результату.

Если способ принудительного воздействия определяет содержание меры принуждения, то порядок реализации (процедурный или процессуальный) является формой осуществления данного принудительного полномочия.

По мнению М.Б. Смоленского, порядок применения мер административного принуждения – это этапы или, иначе говоря, стадии применения мер принуждения. Существует семь этапов применения мер принуждения:

1. Анализ конкретной ситуации, её детальный разбор.
2. Выбор меры принуждения.
3. Проверка действенности выбранной меры.
4. Принятие решения о применении меры принуждения.
5. Реальное применение.
6. Анализ эффективности применённой меры.
7. Внесение корректив в последующую правоприменительную деятельность¹.

Автор предлагает универсальный (возможный) перечень действий (этапов), которые обеспечивают применение либо сопровождают применение мер принуждения. В частности, к этапам, сопровождающим применение принуждения, как представляется, относятся следующие: «3. Проверка действенности выбранной меры», «6. Анализ эффективности применённой меры», «7. Внесение корректив в последующую правоприменительную деятельность». Кроме того, данный порядок не учитывает особенности реализуемых способов принудительного воздействия.

¹ Смоленский М.Б. Административное право. Ростов-на-Дону: «Феникс», 2005. С. 147.

Напомним, что способы принудительного воздействия, характеризующие содержание отдельных мер административного предупреждения, мер административного пресечения и мер административно-процессуального обеспечения, закреплены диспозициями правовых норм, устанавливающих указанные меры принуждения. В свою очередь, способы принудительного воздействия, характеризующие содержание мер административной ответственности и отдельных принудительных мер административного предупреждения, закреплены в санкциях норм права, устанавливающих данные меры принуждения. При этом заметим, что меры административного предупреждения, пресечения и меры административной ответственности закреплены материальными нормами административного права, а меры административно-процессуального обеспечения административно-процессуальными нормами.

Порядок реализации материальной нормы, имеющий своим назначением получение юридического результата и соответствующим образом к этому приспособленный, не может быть ничем иным, кроме как юридической процедурой¹.

Словарь Ожегова толкует процедуру как «официальный порядок действий, выполнения, обсуждения чего-либо»². В самом общем смысле процедурой называют взаимосвязанную последовательность действий. В свою очередь, под правовой процедурой понимается «особый нормативно-установленный порядок осуществления юридической деятельности, направленный на реализацию норм материального права и основанных на них материальных правоотношений»³. Правовая процедура в таком понимании рассматривается как универсальная правовая категория, охватывающая различные формы реализации норм материального права.

¹ См.: Сорокин В.Д. Правовое регулирование: предмет, метод процесс (макроуровень). СПб: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2003. С. 133.

² URL: <http://www.ozhegov.com/words/28464.shtml>

³ Яковенко О.В. Правовая процедура: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1999. С. 44.

Аналогичный подход можно встретить при определении административной процедуры как разновидности правовой процедуры применительно к сфере государственного управления. Так, по мнению М.В. Никифорова, административная процедура это «установленный нормативными правовыми актами иерархически построенный, динамический порядок выполнения действий уполномоченными субъектами исполнительной власти, направленный на осуществление их компетенции, в том числе связанной с разрешением индивидуальных административных дел»¹.

Согласно другой точке зрения, административно-правовая процедура может быть охарактеризована как «урегулированный административно-процессуальными нормами специальный порядок осуществления административным органом деятельности (производства) по разрешению подведомственной ему категории однородных индивидуальных конкретных дел *либо* совершения этим органом иных юридически значимых (административно-правовых) действий вне рамок каких-либо административных производств»². В данном определении административно-правовая процедура рассматривается в контексте связи с административно-процессуальной деятельностью, административным производством как процессуальной формой деятельности органов публичного управления. В рамках данного понимания административно-правовые процедуры в зависимости от процессуальных особенностей осуществления правоприменительной административно-публичной деятельности подразделяются на две группы:

1. Процессуальные административно-правовые процедуры;
2. Внепроцессуальные административно-правовые процедуры³.

¹ Никифоров М.В. Проблемы теории административных процедур: Монография. Н. Новгород: Нижегородская правовая академия, 2006. С. 31-32.

² См.: Административное право России: учебник / под ред. П.И. Конова, В.Я. Кикотя, И.Ш. Килясханова. – 4-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2009. С. 426.

³ См.: Административное право России: учебник / под ред. П.И. Конова, В.Я. Кикотя, И.Ш. Килясханова. – 4-е изд., перераб. и доп. С. 427-428.

Правильное понимание роли административной процедуры в реализации мер административного принуждения неизбежно предполагает чёткое представление о соотношении административного процесса и административной процедуры. Данный вопрос имеет важное научное и практическое значение при разграничении процессуальной и процедурной форм реализации мер административного принуждения.

По справедливому утверждению В.Д. Сорокина, «процесс» и «процедура» – понятия неразрывно связанные, поскольку процесс фактически реализуется посредством соответствующей процедуры. Их объединяет также и то, что оба понятия «нацелены» на достижение предусмотренного правовой нормой юридического результата¹.

Вместе с тем процесс, как разновидность юридической деятельности, обладает определёнными признаками, позволяющими отграничить его от иных видов юридической деятельности, а процедуру, лежащую в основе процессуальной деятельности, отграничить от иных правовых процедур.

В исследовании не ставится задача рассмотреть все существующие подходы к пониманию административного процесса, поэтому ограничимся указанием на те свойства (черты) процесса, которые позволяют определить отличительные признаки процессуальной формы реализации мер административного принуждения от процедурной.

Изучение административно-процессуальной литературы и, прежде всего, трудов В.Д. Сорокина, позволяет выделить следующие свойства процесса (как юридической категории) и административного процесса (как вида юридического процесса):

– процесс – это отчётливо выраженная государственно-властная деятельность, с помощью которой решения органов государственной власти облекаются в предусмотренную законом юридическую форму – правовые акты,

¹ Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право: Учебник для юридических высших учебных заведений. 2-е изд. перераб. и доп. СПб: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр «Пресс», 2008. С. 180.

как индивидуальные, так и нормативные¹. Процесс – это всегда деятельность по принятию органами государственной власти (их должностными лицами) решений в форме правовых актов (нормативных или индивидуальных);

– административный процесс – это урегулированный правом порядок разрешения индивидуально-конкретных дел в сфере государственного управления². Процесс – это порядок принятия решения по индивидуально-конкретному делу. В рамках административного процесса возбуждается «административное дело». Термин «административное дело» рассматривается как синоним индивидуально-конкретной ситуации, сложившейся в сфере государственного управления, которая предусмотрена материальной правовой нормой и для своего юридического разрешения (прежде всего в положительном ключе) требует соответствующей юридической процедуры в виде адекватного административного производства, входящего в административный процесс.³

– административный процесс, включающий различные виды производств, разворачивается во времени, через определённую процедуру, которая имеет своё начало, продолжение и завершение и складывается из предусмотренных законом и осуществляемых в логической последовательности действий участников процесса. Исходя из этого, общая теория права, в том числе наука административного права, различают в соответствующем производстве определённые стадии (а в рамках стадии – этапы)⁴. Эта деятельность документируется: промежуточные и окончательные итоги процесса закрепляются в официальных документах⁵;

– процесс – это не любая властная деятельность, а исключительно юридическая как по *содержанию*, так и по своей *цели и результатам*. Смысл

¹ Там же, С. 176.

² Там же, С. 204.

³ Там же, С. 237.

⁴ Административное право: учебник / Под общ. ред. А. И. Каплунова. С. 23.

⁵ См.: Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник. 3-е изд., исправ. и доп. М.: Эксмо, 2007. С. 243.

процесса – достижение предусмотренного законом юридического результата, модель которого заложена в соответствующей материальной норме, и оформленного в виде соответствующего юридического акта – закона, постановления, решения, приговора, определения суда, акта органа исполнительной власти, его должностного лица¹;

– процесс, будучи по своему содержанию деятельностью юридической, нуждается в специальном правовом регулировании, которое с разной степенью детализации, охватывает основные стороны процессуальной деятельности и осуществляется с помощью процессуальных норм².

Перечисленные свойства процесса как вида юридической деятельности являются критерием разграничения административных процедур на процессуальные и внепроцессуальные.

Вместе с тем следует отметить, что после вступления в силу 15 сентября 2015 г.³ Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21–ФЗ, который, без сомнения, имеет важное значение для правоприменительной деятельности по рассмотрению и разрешению судами «административных дел», к административно-процессуальной деятельности, согласно волеизъявлению «законодателя», отнесены процессуальные формы деятельности суда в рамках административного судопроизводства, в том числе по применению отдельных мер принуждения (ч. 3 ст. 1 КАС РФ). Понятием «административный процесс» стали охватываться не только административные, но и судебные процедуры.

Административные процедуры (как процессуальные, так и внепроцессуальные) являются формой деятельности органов государственного управления, они обеспечивают реализацию норм права, в том числе устанавливающих меры административного принуждения. В связи с этим процессуальную и процедурные формы реализации мер административного принуж-

¹ Сорокин В.Д. Указ. соч. С. 179.

² См.: Там же, С. 182.

³ См.: Федеральный закон от 8 марта 2015 г. № 22-ФЗ «О введении в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации».

дения целесообразно увязать с принятым в общей теории права и теории административного права выделением таких форм реализации правовых, в том числе административно-правовых норм, как «использование» и «применение»¹.

Правовые нормы, устанавливающие право уполномоченных должностных лиц на применение мер административного принуждения, способ принудительного воздействия которых закреплён диспозициями данных норм, реализуются в форме «использования» предоставленного права, поскольку формой реализации права, в том числе связанного с совершением определённых принудительных действий, является его **использование**.

В данном случае уполномоченные властные субъекты по своему усмотрению, желанию используют предоставленное им материальной нормой административного права полномочие на совершение конкретного принудительного действия. С точки зрения порядка реализации закреплённого в диспозиции правовой нормы способа принудительного воздействия, речь идёт о *материально-правовой* административной процедуре.

Для принятия решения о применении таких мер принуждения индивидуальные конкретные дела не возбуждаются, закон устанавливает только порядок фиксации факта их применения.

Термин «внепроцессуальные» для именования административных процедур реализации мер административного принуждения, способ принудительного воздействия которых закреплён диспозициями правовых норм, не может использоваться как универсальный.

Так, в процедурном (материально-правовом) порядке применяются меры административно-процессуального обеспечения, поскольку способ принудительного воздействия, характеризующий их содержание, закреплён диспозицией правовой нормы, её устанавливающей. Вместе с тем, процедуры применения мер административно-процессуального обеспечения, по сути,

¹ Коренев А.П. Нормы административного права и их применение. М., 1978. С. 53-54.

либо сами являются принудительными процессуальными действиями (досмотры, изъятие, медицинское освидетельствование), либо обеспечивают реализацию отдельных процессуальных действий (доставление, административное задержание), они органично вплетаются в административно-процессуальную деятельность и обеспечивают ведение соответствующего производства.

Кроме того, при отказе правонарушителя подчиниться законным требованиям уполномоченного должностного лица, в ходе применения мер административно-процессуального обеспечения, могут быть применены отдельные так называемые «специальные» меры административного пресечения (например, физическая сила, специальные средства).

Учитывая сказанное, административные процедуры реализации мер административного принуждения, способ принудительного воздействия которых закреплён диспозициями правовых норм, правильно именовать «материально-правовыми», а не «внепроцессуальными».

Особой формой реализации административно-правовых норм является **применение** права. «Под применением права, – писал Н.Г. Александров, – следует понимать совершаемые компетентными государственными органами акты индивидуального значения, влекущие возникновение, изменение или прекращение у конкретных лиц соответствующих прав или обязанностей, либо применение к ним правовых санкций»¹.

Правовые нормы, устанавливающие меры административного принуждения, способ принудительного воздействия которых закреплён санкциями этих норм, реализуются в форме применения права.

Сущность применения административно-правовых норм состоит в действиях компетентных органов государства, должностных лиц по подведению конкретного, имеющего юридическое значение факта под соответствующую административно-правовую норму и принятие государственно-властного ре-

¹ Александров Н.Г. Применение норм советского социалистического права. М., 1958. С. 9.

шения, то есть в разрешении на основе административно-правовых норм индивидуально-конкретных управленческих дел¹. С точки зрения порядка реализации закреплённого в санкции нормы права способа принудительного воздействия, речь идёт о *процессуальной* административной процедуре, т.е. производстве.

Таким образом, *меры административного принуждения, способ принудительного воздействия которых закреплён диспозициями правовых норм, их устанавливающих, реализуются в форме использования права в рамках материально-правовой административной процедуры.*

В свою очередь, *меры административного принуждения, способ принудительного воздействия которых закреплён санкциями правовых норм, их устанавливающих, реализуются в форме применения права в рамках процессуальной административной процедуры их применения, либо судебной процедуры в рамках административного судопроизводства, в том числе при рассмотрении дел, перечисленных в ч. 3 ст. 1 КАС РФ.*

Подтверждением данного вывода является наличие в структуре административного процесса производства по делам об административных правонарушениях, которое является процессуальной формой применения такой разновидности санкций как административные наказания.

Кроме того, в рамках производства по делам об административных правонарушениях применяются также меры обеспечения данного производства, которые выполняют вспомогательную (обеспечительную) функцию при решении вопроса о привлечении виновных лиц к административной ответственности. Порядок применения данных мер предусмотрен главой 27 КоАП РФ. Подавляющее большинство мер обеспечения данного производства являются принудительными мерами административно-процессуального обеспечения. Способ принудительного воздействия, характеризующий содержа-

¹ Административное право России. Часть 1. Государственное управление и административное право: учебник. Изд. 4-е, с изм. и доп. / Под ред. А.П. Коренева. М.: Московская академия МВД России, 2002. С. 51.

ние данных мер принуждения, закреплён в диспозициях норм права, их закрепляющих, а реализация этих мер осуществляется в процедурном (материально-правовом) порядке.

Как справедливо отмечается в учебной литературе, процедуры применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, не являются самостоятельными структурными элементами административного процесса, они неразрывно связаны с производством, которое обеспечивают¹, они составная часть этого производства.

С учетом сформулированного вывода о формах реализации норм права, устанавливающих меры административного принуждения, в зависимости от способа принудительного воздействия, характеризующего их содержание, дадим краткую характеристику порядка применения мер административного предупреждения и пресечения.

Порядок применения мер принуждения, способ принудительного воздействия которых закреплён в диспозиции правовой нормы, устанавливающей ту или иную принудительную меру, как уже было сказано, имеет процедурную форму. К таким мерам принуждения, как показал анализ, проведённый в первой главе исследования, относятся отдельные принудительные меры административного предупреждения и все меры административного пресечения.

Основу процедуры применения указанных мер принуждения составляет реализация закреплённого в диспозиции нормы права способа принудительного воздействия, который обеспечивает достижение предусмотренного законом юридического результата. Способ принудительного воздействия представляет собой «прямое действие»², он реализуется путём «физического

¹Административно-процессуальное право: учебник / под ред. д-ра юрид. наук, проф. А.И. Каплунова. СПб, 2015. С. 190-191.

²Ардашкин В.Д. О подчинении и принуждении в советском государственном управлении // Вопросы государства и права. Томск, 1966. С. 248-249.

совершения юридически значимых действий фактического характера»¹, такие действия уполномоченных должностных лиц обеспечивают реализацию способа принудительного воздействия и являются «осуществлением их (*должностных лиц*) субъективного права и направлены на обеспечение встречного удовлетворения»² со стороны принуждаемых лиц.

Данные юридически значимые действия «формируют юридические последствия в силу самого факта их совершения»³ и, по нашему мнению, главным элементом процедурного (материально-правового) порядка применения принудительных мер, способ воздействия которых закреплён диспозицией нормы права.

Одни авторы, различая юридически значимые действия, указывают, что они «не являются правоприменительными актами»⁴, третьи указывают на особенность их совершения «без документального оформления»⁵.

Фактический характер реализации властных полномочий, по нашему мнению, состоит в осуществлении *правоохранительного акта* в отношении принуждаемого лица без издания письменного акта управления. Так, реализация мер административного пресечения и принудительных мер административного предупреждения, способ принудительного воздействия которых закреплён диспозицией правовой нормы, осуществляется непосредственно в виде правоохранительных актов управления.

¹ Каплунов А.И. О формах реализации норм права, закрепляющих меры административного принуждения // Административное и административно-процессуальное право: актуальные проблемы: Материалы Всероссийской научно-практической конференции. М.: Московский университет МВД России. 2006. С. 321.

² Братусь С.Н. Спорные вопросы юридической ответственности // Советское государство и право. 1973. № 4. С. 35.

³ Безденежных В.М. О формах административной деятельности советской милиции и их классификации // Труды Высшей школы МООП СССР. М.: НИиРИО ВШ МООП СССР. 1968. Вып. 20. С. 54.

⁴ Безденежных В.М. Указ. соч. С. 54.

⁵ Черкасов А.А. Акты применения права органами внутренних дел - разновидность управленческой деятельности государства // Актуальные проблемы теории и практики государственной деятельности: Межвуз. сб. науч. тр. Воронеж. 1990. С. 99.

В данном случае осуществляется такая форма юридической деятельности как правоохранительная (охрана права от нарушения). Выражение «правоохранительные акты», принятое для обозначения действий уполномоченных органов, в известной мере условно.

С точки зрения теории права, правоохранительные акты, или так называемые акты-действия, «могут быть подразделены на словесные, конклюдентные, или молчаливые: разного рода указатели, сигналы, жесты, команды, символы...»¹. Так, правоохранительные акты могут выражаться конклюдентно (должностное лицо явно показывает намерение применить принудительную меру, например, преграждает дорогу) или в устной форме (например, проверка документов, применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия).

Главной особенностью применения принудительных мер, способ принудительного воздействия которых закреплён в диспозиции нормы права в виде правоохранительного действия, является то, что реализация этого способа воздействия осуществляется в соответствии с установленными правилами без предварительного принятия письменного индивидуального акта управления. Данные действия совершаются, можно сказать, «без документального оформления». Речь идёт о том, что для применения рассматриваемых мер достаточно самого факта совершения противоправных действий или возникновения общественно опасной ситуации, то есть наличия основания для принятия уполномоченным лицом оперативного решения об их применении. Принятие решения о применении таких мер не требует сложной и длительной процедуры, оно принимается оперативно (быстро).

Письменная фиксация факта их применения происходит при необходимости в зависимости от полученного результата. Например, при проведении предполётного досмотра (как предупредительной меры, без составления протокола) обнаружен подозрительный предмет. В данном случае, соответ-

¹ Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Учебник. М.: Юрист, 2004. С. 177.

ствующее должностное лицо составляет рапорт. Только после этого возможно (а точнее уже необходимо) производить процессуальные или обеспечительные действия: осмотры, взятия объяснений, составление протокола об административном правонарушении и другие.

Разумеется, что реализация нормы права, закрепляющей принудительную меру (точнее, способ принудительного воздействия), «связана только с правомерным поведением, по каким бы мотивам оно ни совершалось: неправомерные действия, правонарушения не могут служить способом осуществления правовых норм»¹.

Поэтому отметим, что диспозиция нормы, закрепляющая способ принудительного воздействия, характеризующий принудительную меру, реализуется в правомерном поведении субъекта, осуществляющего принуждение. В данном случае правомерное поведение объекта принуждения, выраженное в исполнении требований норм права, является принудительным, то есть совершается под угрозой применения санкций. Отказ от исполнения лицом, к которому применяется принудительная мера, юридических, правовых обязанностей или несоблюдения возложенных правоограничений, влечёт за собой юридическую ответственность. То есть, действия уполномоченного лица обеспечивают принудительную реализацию в поведении объекта принуждения требований правовых норм. Поэтому речь должна идти не о принудительном исполнении решения, а о принудительном способе реализации нормы права.

Итак, принципиальным отличием реализации мер административного пресечения и принудительных мер административного предупреждения, способ воздействия которых закреплён в диспозиции правовой нормы, выступает порядок их применения. Порядок применения указанных групп мер является процедурным (материально-правовым) и включает в себя этапы, характерные для любой правоохранительной деятельности, заключается в неза-

¹ Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Учебник. М.: Юрист, 2004. С.171.

медлительной реакции на противоправные действия (либо на сложившуюся общественно опасную ситуацию) без вынесения специального индивидуального акта управления. Закон устанавливает только порядок фиксации факта их применения, а как показывает практика, она происходит при необходимости (например, при обнаружении признаков подделки документа, удостоверяющего личность при проведении процедуры проверки документов как меры административного предупреждения).

Учитывая особенности (отличительные черты) реализации способа принудительного воздействия, который закреплён диспозицией правовой нормы в виде правоохранительного действия, характеризующего содержание мер административного пресечения и ряда мер административного предупреждения, выделим этапы процедурного (материально-правового) порядка их применения, включающего:

1) *принятие* уполномоченным должностным лицом *оперативного решения о применении меры принуждения* при наличии достаточных оснований, включая квалификацию противоправного поведения (общественно опасной ситуации) и соотнесение его с гипотезой нормы, устанавливающей меру принуждения;

2) *практическое исполнение принятого решения*, включающее совершение должностным лицом действий, предусмотренных диспозицией нормы права, закрепляющей меру принуждения, по реализации закреплённого в ней способа принудительного воздействия.

3) *фиксацию факта применения меры принуждения* (факультативный этап). Необходимость письменной фиксации может зависеть от наступившего результата.

Порядок применения мер принуждения, способ принудительного воздействия которых закреплён санкцией правовой нормы, их устанавливающей, как уже было сказано, имеет процессуальную форму. К таким мерам принуждения, как показал проведённый в первой главе исследования анализ, наряду с мерами административной ответственности (административными

наказаниями) относятся отдельные принудительные меры административного предупреждения.

Способы принудительного воздействия, закреплённые в санкции нормы права, устанавливающей соответствующую меру принуждения, представляют собой правоограничения, лишения или дополнительные обременения, которые должно претерпеть лицо, выступающее в роли объекта принудительного воздействия.

Учитывая, что принуждение «представляет собой властное веление или прямое действие»¹, думается, что отдельные принудительные меры административного предупреждения, способы принудительного воздействия которых закреплены санкцией правовой нормы, представляют собой властные веления, реализуемые в результате правоприменения. Как справедливо отмечается в литературе, реализация данных мер «осуществляется посредством принятия специального правоприменительного акта <...>, то есть принятия индивидуального юрисдикционного акта управления, который в свою очередь порождает юридические последствия в виде возникновения, изменения, прекращения правоотношений, связанных с реализацией конкретных правоограничений и обременений, установленных санкцией»².

Так, отличительной чертой реализации указанных принудительных мер административного предупреждения является обязательное принятие индивидуального юрисдикционного акта управления о применении санкции к конкретному лицу. Принятие такого акта управления является обязательным условием реализации способа принудительного воздействия, предусмотренного санкцией.

¹Ардашкин В.Д. О подчинении и принуждении в советском государственном управлении // Вопросы государства и права. Томск, 1966. С. 248-249.

²Каплунов А.И. О понятии и содержании производства по применению отдельных мер административного предупреждения и мер административного пресечения // Проблемы противодействия административной деликтности: материалы научно-практической конференции, посвящённой 75-летию заслуженного деятеля науки РФ доктора юридических наук профессора А.П. Шергина (г. Москва, 23 июня 2010 г.). М.: ВНИИ МВД России. 2010. С. 85.

Квалификация уполномоченным должностным лицом юридического факта, являющегося основанием для применения данной группы мер административного предупреждения производится в ходе рассмотрения материалов дела (документов), отражающих индивидуальные конкретные обстоятельства данного юридического факта. Решение о применении меры принуждения принимается не в оперативном порядке, а по результатам рассмотрения дела и оформляется в виде письменного решения по делу в форме юрисдикционного правоприменительного акта управления.

Указанная особенность реализации способа принудительного воздействия, закреплённой санкцией правовой нормы, устанавливающей меру административного предупреждения, свидетельствуют о процессуальной природе порядка применения таких мер.

Отметим, что вопрос о порядке применения мер административного принуждения, которые не входят в число административных наказаний, но по содержанию являются санкциями, и его месте в структуре административного процесса, продолжает оставаться предметом научных исследований и дискуссий учёных административистов.

Теория административного процесса исходит из того, что структурным элементом административного процесса является административное производство, т. е. установленный административно-процессуальными нормами порядок рассмотрения и разрешения однородной категории индивидуально-конкретных дел¹.

В научной и учебной литературе можно встретить предложения о выделении в структуре административного процесса, наряду с производством по делам об административных правонарушениях, следующих видов административно-юрисдикционных производств, являющихся процессуальной формой применения мер административного принуждения, которые не относятся к числу административных наказаний:

¹Административно-процессуальное право: учебник/ под ред. д-ра юрид. наук, проф. А.И. Каплунова. СПб, 2015. С. 14.

«по применению отдельных мер административного предупреждения и мер административного пресечения»¹;

по применению мер административного принуждения, не связанных с привлечением физических и юридических лиц к административной ответственности: «административно-пресекательное, административно-обеспечительное, административно-исполнительное»²;

«по применению мер административно-процессуального принуждения, не являющихся мерами административной ответственности»³;

по применению мер административного пресечения (принудительного лечения, задержания граждан, задержания транспортных средств и др.)⁴;

по применению мер административного принуждения таможенными органами⁵;

при оказании принудительной помощи гражданам⁶ и другие.

Расхождения авторов в наименованиях предлагаемых производств связаны с тем, что они берут за основу варианты классификации мер админист-

¹Каплунов А.И. О понятии и содержании производства по применению отдельных мер административного предупреждения и мер административного пресечения // Проблемы противодействия административной деликтности: материалы научно-практической конференции, посвящённой 75-летию заслуженного деятеля науки РФ доктора юридических наук профессора А.П. Шергина (г. Москва, 23 июня 2010 г.). М.: ВНИИ МВД России. 2010. С. 82-87; Административно-процессуальное право: учебник / под ред. д-ра юрид. наук, проф. А.И. Каплунова. СПб, 2015. С.189-212; Курс лекций по административно-процессуальному праву: учебное пособие /Я.Л. Ванюшин, О.В. Гречкина, Э.Л. Лещина, А.Д. Магденко; под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. В.И. Майорова. Челябинск: Челябинский юридический институт МВД России, 2009. С. 155-176; Балашова Н.П. Правовые и организационные вопросы административно-юрисдикционной деятельности государственной инспекции безопасности дорожного движения: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998. С.90.

² Административное право России: учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2009. С. 442-444.

³ Панова И.В. Административно-процессуальное право России. 3-е изд., пересмотр. М.: Норма, 2012. С. 132, 329.

⁴ Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учебник для вузов. – 2-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2005. С. 582.

⁵ Калашникова И.А. Административное производство по применению мер принуждения таможенными органами Российской Федерации: дис. ...канд. юрид. наук. Москва, 2008. С. 24.

⁶Ковшевацкий В.И. Административно-правовое регулирование оказания принудительной помощи гражданам: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С.86.

ративного принуждения, которые имеют между собой отличия как по видам административного принуждения, так и перечню принудительных мер в составе каждого вида, а также с разногласиями по поводу процедурного или процессуального порядка применения конкретных мер принуждения, не относящихся к числу административных наказаний.

Диссертант при характеристике процессуального порядка применения мер административного принуждения, закреплённых санкцией правовой нормы, но не являющихся административными наказаниями, и оценке существующих по данному вопросу мнений, будет опираться на изложенные в первой главе данного исследования выводы о классификации мер административного и административно-процессуального принуждения, их материально-правовом содержании, и выводах об особенностях порядка их реализации в зависимости от их материально-правового содержания.

Напомним, что в процессуальном порядке применяются меры административного принуждения, способы принудительного воздействия которых закреплены санкцией правовой нормы, их устанавливающей. К ним относятся только меры административной ответственности и отдельные принудительные меры административного предупреждения.

В связи с этим следует считать спорным мнение о наличии в структуре административного процесса следующих административных производств: «по применению мер административно-процессуального принуждения», «по применению мер административного пресечения» либо «административно-пресекательного» или «административно-обеспечительного». Думается, неудачной выглядит попытка выделения в структуре административного процесса производства с названием «по применению мер административного принуждения таможенными органами», поскольку из названия невозможно определить какие конкретно меры административного принуждения, применяемые таможенными органами, реализуются в процессуальном порядке.

Кроме того, спорным является мнение о выделении «административного производства при оказании принудительной помощи гражданам»¹. Наряду с недобровольной госпитализацией гражданина в медицинскую организацию, В.И. Ковшевацкий относит к институту оказания принудительной помощи гражданам:

- оказание принудительной помощи гражданам, находящимся в общественных местах в состоянии, не позволяющем им выразить свою волю и представляющем опасность для их жизни и здоровья,
- оказание принудительной помощи гражданам, связанной с тушением пожаров и ликвидацией последствий чрезвычайных ситуаций².

По мнению В.И. Ковшевацкого, указанные виды принудительной помощи осуществляются в процессуальном порядке. Автор считает, что «современная деятельность по оказанию принудительной помощи охватывает разнообразные административные процедуры: выявление лиц, нуждающихся в принудительной помощи; установление их личности; ограничение их свободы передвижения, доставление, помещение с компетентные медицинские организации. Эти процедуры объединяются в логической последовательности в единое производство»³.

На примере порядка оказания принудительной помощи гражданам, находящимся в общественных местах в состоянии, не позволяющем им выразить свою волю и представляющем опасность для их жизни и здоровья, В.И. Ковшевацкий выделяет «шесть стадий производства»⁴, которые, по нашему мнению, являются этапами повседневной контрольно-надзорной и правоохранительной служебной деятельности (выявление лиц, нуждающихся в принудительной помощи; визуального наблюдения за лицом, нуждающимся в помощи; обеспечения безопасности обнаруженных лиц; передача сотрудниками полиции лиц, нуждающихся в помощи, медицинскому персоналу ор-

¹Там же, С. 88.

²Там же, С. 40.

³ Там же, С. 89.

⁴ Там же, С. 90-94.

ганов здравоохранения), и включают, в том числе, применение на так называемых «стадиях» таких мер административного принуждения, как проверка документов, доставление. Каждое из перечисленных действий лиц, оказывающих принудительную помощь, по сути является материально-правовой процедурой. Представляется, что указанные процедуры, в том числе «стадия документирования результатов оказания принудительной помощи»¹, являются элементами процедурной правоохранительной, а не процессуальной правоприменительной деятельности.

Как уже было сказано, меры административного принуждения, способ принудительного воздействия которых закреплён в виде санкции правовой нормы, их устанавливающей, реализуются в форме применения права в установленном законом процессуальном порядке. А процессуальная деятельность по применению данных мер является разновидностью правоприменения.

С точки зрения порядка правоприменения, процессуальная процедура реализации меры административного принуждения включают следующие элементы:

- 1) установление фактических обстоятельств дела;
- 2) юридическую квалификацию;
- 3) толкование административно-правовой нормы;
- 4) принятие по делу решения;
- 5) практическое исполнение принятого решения².

Указанный порядок правоприменения, на наш взгляд, составляет основу процессуального порядка реализации принудительных мер административного предупреждения, способы принудительного воздействия которых закреплены в санкциях норм права, устанавливающих данные меры принуждения.

¹ Там же, С. 94.

² См.: Коренев А.П. Нормы административного права и их применение. М., 1978. С. 82–85.

В свою очередь, процессуальный порядок применения указанной группы принудительных мер административного предупреждения включает следующие процессуальные действия, выступающие в качестве его стадий:

- документальная фиксация индивидуально-конкретной ситуации, являющейся основанием для применения принудительной меры административного предупреждения и направление материалов на рассмотрение в уполномоченный орган к уполномоченному должностному лицу (возбуждение индивидуального конкретного дела);

- рассмотрение уполномоченным должностным лицом (органом) данного индивидуального конкретного дела и принятие по нему решения (юрисдикционного акта управления о применении принудительной меры административного предупреждения), которое порождает возникновение правоотношений, связанных с реализацией конкретных правоограничений, лишений и обременений, установленных санкцией правовой нормы, устанавливающей данную предупредительную меру;

- исполнение принятого по делу юрисдикционного акта, т.е. совершение действий по реализации предусмотренного санкцией правовой нормы принудительного способа воздействия на обязанное лицо.

Изложенный процессуальный порядок может рассматриваться в качестве самостоятельного структурного элемента административного процесса и, с точки зрения *предметной характеристики* рассматриваемых и разрешаемых дел, именоваться «производством по применению отдельных принудительных мер административного предупреждения». К «отдельным» мерам административного предупреждения, диссертант относит только те меры предупреждения, способы принудительного воздействия которых закреплены в санкциях норм права, их устанавливающих.

В зависимости от способа принудительного воздействия, характеризующего содержание меры предупреждения, данное производство, как представляется, включает процессуальный порядок рассмотрения и разрешения дел о применении следующих мер предупреждения:

- *об аннулировании лицензии* (на занятие лицензируемым видом деятельности; на занятие частной детективной и охранной деятельностью);
- *об аннулировании выданных разрешений* (на хранение или хранение и ношение гражданского и служебного оружия, на временное проживание или аннулированию вида на жительство иностранному гражданину или лицу без гражданства; на работу иностранному гражданину или патента, аннулирование разрешения на привлечение и использование иностранных работников);
- *о нежелательности пребывания (проживания)* иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации;
- *о госпитализации гражданина в медицинскую организацию в недобровольном порядке* (оказываемую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в противотуберкулезную, иную медицинскую организацию не психиатрического профиля) для обследования и лечения больных, страдающих заболеваниями, представляющими опасность для окружающих (психическими; заразными формами туберкулёза и иными заразными заболеваниями);
- *о помещении несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа;*
- *об административном надзоре за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы.*

Однородность дел, рассматриваемых в рамках данного производства, определяется видом применяемых мер административного принуждения, а не основанием их применения, как в производстве по делам об административных правонарушениях.

Завершая анализ порядка применения мер административного принуждения, в том числе принудительных мер административного предупреждения и мер административного пресечения, сформулируем ряд обобщающих выводов:

1. Меры административного принуждения, способ принудительного воздействия которых закреплён диспозициями правовых норм их устанавли-

вающих, реализуются в форме использования права в рамках материально-правовой административной процедуры.

В свою очередь, меры административного принуждения, способ принудительного воздействия которых закреплён санкциями правовых норм их устанавливающих, реализуются в форме применения права в рамках процессуальной административной процедуры их применения либо судебной процедуры в рамках административного судопроизводства, в том числе при рассмотрении дел, перечисленных в ч. 3 ст. 1 КАС РФ.

2. Учитывая особенности (отличительные черты) реализации мер административного пресечения и мер административного предупреждения, способ принудительного воздействия которых закреплён диспозицией правовой нормы, выделим этапы процедурного (материально-правового) порядка применения данных мер:

1) *принятие* уполномоченным должностным лицом *оперативного решения о применении меры принуждения* при наличии достаточных оснований, включая квалификацию противоправного поведения (общественно опасной ситуации) и соотнесение его с гипотезой нормы, устанавливающей меру принуждения;

2) *практическое исполнение принятого решения*, включающее совершение должностным лицом действий, предусмотренных диспозицией нормы права, закрепляющей меру принуждения и реализацию установленного диспозицией способа принудительного воздействия.

3) *фиксация факта применения меры принуждения* (факультативный этап). Необходимость письменной фиксации может зависеть от наступившего результата.

3. В свою очередь, процессуальный порядок реализации принудительных мер административного предупреждения, способы принудительного воздействия которых являются санкциями норм права, устанавливающих данные меры принуждения, включает следующие процессуальные действия, выступающие в качестве его стадий:

– документальная фиксация индивидуально-конкретной ситуации, являющейся основанием для применения принудительной меры административного предупреждения и направление материалов на рассмотрение в уполномоченный орган к уполномоченному должностному лицу (возбуждение индивидуального конкретного дела);

– рассмотрение уполномоченным должностным лицом (органом) данного индивидуального конкретного дела и принятие по нему решения (юрисдикционного акта управления о применении принудительной меры административного предупреждения);

– исполнение принятого по делу юрисдикционного акта, т.е. обеспечение реализации предусмотренного санкцией правовой нормы принудительного способа воздействия.

4. Процессуальный порядок применения принудительных мер административного предупреждения, способ принудительного воздействия которых закреплён санкцией правовой нормы, может рассматриваться в качестве самостоятельного структурного элемента административного процесса и именоваться «производством по применению отдельных мер административного предупреждения».

§ 2. Правовое регулирование процедурного порядка применения отдельных принудительных мер административного предупреждения и мер административного пресечения

Процедурный порядок применения мер административного пресечения и мер административного предупреждения, способ принудительного воздействия которых закреплён в виде диспозиции правовой нормы, устанавливающей меру принуждения, имеет общие черты, о которых шла речь в предыдущем параграфе. Отметим, что в общем смысле, под «порядком» следует понимать последовательный ход чего-нибудь; правила, по которым совершается что-нибудь¹.

¹ См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка. – 8-е изд., стереотип. М., 1970. С. 557.

К выделенным двум основным видам действий (принятие оперативно-го решения о применении принудительной меры и практическое исполнение данного решения), составляющих основу процедурной формы применения исследуемых мер принуждения, следует добавить, что действия уполномоченного должностного лица по практическому исполнению решения о применении принудительной меры состоят из трёх последовательных элементов: действий до непосредственной реализации способа принудительного воздействия, во время его реализации и после его реализации.

Вместе с тем процедуры применения этих мер в зависимости от реализуемого способа принудительного воздействия, характеризующего их содержание, имеет значительную специфику. Анализ этой специфики имеет большое значение для совершенствования порядка применения указанных мер принуждения, которые являются важной составляющей правоохранительной и контрольно-надзорной деятельности уполномоченных на то должностных лиц, в том числе сотрудников органов внутренних дел.

Так, принудительные меры административного предупреждения и пресечения, способ принудительного воздействия которых закреплён диспозицией нормы права, осуществляются в процедурном (материально-правовом) порядке. К их числу следует отнести, к примеру, следующие принудительные меры, применяемые сотрудниками органов внутренних дел: использование транспортных средств, принадлежащих государственным и муниципальным органам, общественным объединениям и организациям, гражданам, проверка документов, досмотр вещей, багажа, личный досмотр пассажиров воздушного транспорта, применение физической силы, специальных средств, огнестрельного оружия и другие.

Рассмотрим содержание процедур применения некоторых (отдельных) принудительных мер административного предупреждения, способ принудительного воздействия которых закреплён диспозицией нормы права.

Использование транспортных средств, принадлежащих государственным и муниципальным органам, общественным объединениям и ор-

ганизациям, гражданам. Порядок применения данной меры административного предупреждения – это процедура, которой обязан следовать сотрудник полиции при возникновении условий, наличие которых позволяет ему использовать транспортное средство, принадлежащее государственным и муниципальным органам, общественным объединениям и организациям, гражданам.

С точки зрения содержания процедуры использования сотрудником полиции транспортного средства, можно выделить три этапа (группы действий), а именно действий сотрудника непосредственно перед его использованием, в сам момент и после его использования.

Так, исходя из анализа пункта 37 части 1 статьи 13 ФЗ «О полиции», порядок использования данной принудительной меры состоит из следующих этапов:

1. *Перед использованием* транспортного средства сотрудник полиции обязан:

1.1. Самостоятельно определить необходимость использования транспортного средства, то есть убедиться в наличии законных оснований, а именно квалифицировать возникшую ситуацию как «случай, не терпящий отлагательства» при намерении использовать транспортные средства, принадлежащие государственным и муниципальным органам, общественным объединениям и организациям, либо как «исключительный случай» при намерении использовать транспортные средства, принадлежащие гражданам.

1.2. Остановив транспортное средство, сотрудник должен без промедления подойти к водителю, представиться в соответствии с требованиями ч. 4 ст. 5 ФЗ «О полиции», кратко сообщить причину остановки. Однако сложившаяся обстановка может требовать от сотрудника оперативных действий, когда нет времени на промедление, поэтому он может сообщить водителю только о своей принадлежности к полиции и цель использования транспортного средства. По возможности сотрудник полиции обязан выполнить и иные действия, предусмотренные указанной нормой (назвать свои должность, зва-

ние, фамилию, разъяснить лицу причину и основания применения данной принудительной меры административного предупреждения и т.д.).

При необходимости использования транспортного средства сотрудник обязан сообщить водителю цель использования и маршрут движения (за исключением случаев, когда транспортное средство необходимо для преследования лиц, совершивших преступления)¹.

1.3. Сотрудник полиции должен предложить водителю предоставить ему транспортное средство, разъяснив при этом, что невыполнение данного требования влечёт за собой административную ответственность по ч. 1 ст.12.25 КоАП РФ.

2. *При использовании* транспортного средства сотрудник полиции обязан соблюдать Правила дорожного движения.

Управление транспортным средством, используемым сотрудником полиции, осуществляется самим водителем при отсутствии необходимости его отстранения от управления транспортным средством. При наличии оснований, закреплённых п. 126 Административного регламента², сотрудник полиции может отстранить водителя от управления транспортным средством на период его использования, в том числе удалить его из транспортного средства. В таком случае сотрудник обозначает время и место возврата транспортного средства.

3. *После использования* транспортного средства сотрудник полиции обязан возместить по требованию владельца транспортного средства понесённых им расходов (например, оплата бензина) либо причинённого ему ма-

¹ Приказ МВД России от 02.03.2009 № 185 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения» (ред. от 22.12.2014), п.68.

² Приказ МВД России от 02.03.2009 № 185 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения» (ред. от 22.12.2014), п.126.

териального ущерба (например, при порче или утрате транспортного средства в результате аварии) в порядке, установленном федеральным законом.

Постановлением Правительства «О правилах дорожного движения»¹ установлено, что сотрудники полиции по просьбе водителя должны выдать ему справку установленного образца или сделать запись в путевом листе (с указанием продолжительности поездки, пройденного расстояния, своей фамилии, должности, номера служебного удостоверения, наименования своей организации).

Ранее образец справки был представлен в Административном регламенте, однако был исключён Приказом МВД России от 13.08.2012 № 780.

Целесообразно, на наш взгляд, каждый факт использования транспортных средств, принадлежащих государственным и муниципальным органам, общественным объединениям и организациям, гражданам, регистрировать в Книге учета сообщений о происшествиях территориального отдела полиции (далее – КУСП), где проходит службу сотрудник полиции, его использовавший. Так, сотрудник по телефону должен сообщить оперативному дежурному об использовании указанных транспортных средств и сопутствующих обстоятельствах. По прибытии в отдел полиции обязать сотрудника полиции составить соответствующий рапорт на имя начальника отдела. Думается, что данный рапорт вполне может быть оформлен в свободной форме. Но необходимо, на наш взгляд, в качестве справочной информации в Административный регламент включить перечень сведений, который должен быть в нем указан. Итак, к таким сведениям необходимо отнести:

1. Данные сотрудника, использовавшего транспортное средство (Ф.И.О., должность);
2. Данные водителя (или владельца транспортного средства);

¹ Постановление Правительства РФ от 23.10.1993 № 1090 «О Правилах дорожного движения» (вместе с «Основными положениями по допуску транспортных средств к эксплуатации и обязанности должностных лиц по обеспечению безопасности дорожного движения») (ред. от 30.06.2015), пп. 2.3.3.

3. Марка, государственный номерной знак использованного транспортного средства;
4. Основания использования транспортного средства;
5. Время использования транспортного средства (продолжительность поездки) и пройденное расстояние;
6. Если была порча транспортного средства, описать видимые повреждения и пр.

Данное предложение, думается, решит ряд проблем. Во-первых, не всегда есть реальная возможность составить данную справку на месте (отсутствие времени, обусловленное оперативностью решаемых задач; отсутствие письменных принадлежностей или условий и др.); во-вторых, водителю может понадобиться данная справка спустя время (для предоставления третьим лицам: на работу, в страховую компанию и др.), когда обстоятельства будет трудно восстановить. В случае, если о применении данной меры сделана запись в КУСП, водитель (владелец транспортного средства) может получить талон-уведомление, на основании которого может и спустя длительное время запросить справку, в которой будет отражена информация согласно сведениям, представленным в рапорте сотрудника полиции. Данное обязательство необходимо закрепить в Административном регламенте.

Отметим, что в настоящее время данная мера применяется редко в связи с тем, что практически каждый сотрудник полиции имеет личный или служебный автотранспорт. Так, 94,6 % опрошенных нами сотрудников не использовали транспортные средства организаций, общественных объединений и граждан.

Вместе с тем опросы сотрудников полиции показывают, что на практике они использовали транспортные средства организаций, общественных объединений и граждан в следующих случаях:

- для отбуксировки с места дорожно-транспортного происшествия повреждённых транспортных средств – 8 чел. (среди них: 6 – ГИБДД, 1 – УР, 1 – УУП);

- для доставления в медицинские организации граждан, нуждающихся в срочной медицинской помощи – 6 чел. (среди них: 2 – ГИБДД, 2 – УР, 2 – УУП);
- для пресечения преступлений, преследования лиц, совершивших преступления или подозреваемых в их совершении – 1 чел. (УУП);
- для проезда к месту совершения преступления, административного правонарушения, к месту происшествия – 1 чел. (УУП).

Мнения правоприменителей (среди опрошенных 297 сотрудников полиции) в отношении того, по каким причинам они бы не использовали транспортные средства организаций, общественных объединений и граждан, представляют следующую картину:

- использование транспортного средства в таком случае несоразмерно с риском порчи чужого автотранспорта – 223 чел.;
- в связи с неготовностью граждан исполнять данную обязанность – 179 чел.;
- в связи со сложной процедурой оформления использования транспортного средства – 108 чел.
- не ответили; пользуются личным/служебным автотранспортом; затруднились ответить – 13 чел.

Большинство опрошенных полагают, что при возникновении подобных ситуаций эффективно работает возможность взаимодействия служб и подразделений, в том числе при участии добровольной народной дружины и лиц, занимающихся частной охранной деятельностью. Однако 39 человек пояснили, что при возникновении случаев, не терпящих отлагательств, использовали бы транспортные средства организаций, общественных объединений и граждан.

Кроме того, в ходе проведённого анкетирования было выяснено, что в отдалённых населённых пунктах материально-техническое обеспечение оставляет желать лучшего, так же, как и укомплектованность подразделений и служб. Недостаточное количество сотрудников, невозможность использования планов-

перехватов на огромных обслуживаемых территориях, включающих в себя леса, поля и т.п. порождает соответствующие негативные последствия.

Вместе с тем опросы сотрудников полиции показывают, что на практике они используют транспортные средства для преследования лиц, совершивших административные правонарушения, которые близки по степени общественной опасности к преступлениям. Данные, полученные в ходе проведённого интервьюирования сотрудников полиции города Санкт-Петербурга, свидетельствуют о том, что большая часть опрошенных использовала транспортное средство для преследования лиц, совершивших преступления.

Проверка документов, удостоверяющих личность граждан, если имеются данные, дающие основания подозревать их в совершении преступления или полагать, что они находятся в розыске, является принудительной мерой административного предупреждения. Напомним, что закон предусматривает и другие основания, которые, по нашему мнению, характерны для применения проверки документов как меры административно-процессуального обеспечения, о чём шла речь во втором параграфе первой главы настоящего исследования.

Исходя из анализа п. 2 ч. 1 ст. 13 и п. 1 ч. 2 ст. 14 ФЗ «О полиции», процедура проверки документов, в качестве принудительной меры административного предупреждения, связана с применением полицией такой меры государственного принуждения, как «задержание лица, подозреваемого в совершении преступления», и состоит из следующих этапов:

1. Сотрудник полиции перед проверкой документов, удостоверяющих личность граждан, обязан:

1.1. Убедиться в наличии данных, которые дают основания:
1) подозревать лицо в совершении преступления или 2) полагать, что лицо находится в розыске.

Речь идёт о наличии данных, дающих основания подозревать лицо в совершении преступления, которые предусмотрены уголовно-

процессуальным законодательством Российской Федерации и являются основаниями для его задержания, а именно:

- 1) когда это лицо застигнуто при совершении преступления или непосредственно после его совершения;
- 2) когда потерпевшие или очевидцы укажут на данное лицо как на совершившее преступление;
- 3) когда на этом лице или его одежде, при нем или в его жилище будут обнаружены явные следы преступления.

Эти случаи являются одновременно основаниями задержания и проверки документов, удостоверяющих личность.

При наличии «иных» данных, дающих основание подозревать лицо в совершении преступления, оно может быть задержано, если это лицо не имеет постоянного места жительства либо не установлена его личность. В этих случаях появляются основания только для проверки документов, удостоверяющих личность подозреваемого. В частности, внешнее сходство по приметам какого-либо человека с лицом, объявленным в розыск, также относится к иным данным, дающим основание подозревать лицо в совершении преступления.

В органах внутренних дел полномочия по проверке документов в той или иной степени возложен на ряд служб и подразделений, основное место среди которых занимают подразделения полиции и, в первую очередь, службы участковых уполномоченных полиции и патрульно-постовая служба полиции. Проверка документов сотрудниками полиции – не только формальная процедура проверки паспорта, но ещё и повод для обращения, определённый способ пообщаться с подозрительным человеком, проверить контингент по «ориентировке», «отработать» местность и т.д.

Справедлива позиция С.С. Алексеева, который к целям проверки документов относит «решение государственных задач, сопряжённых с экстремальными социальными условиями, – военной обстановкой, стихийными

бедствиями»¹. В особых, экстраординарных условиях компетентные органы государства (должностные лица) могут применять государственно-принудительные меры и без факта совершения правонарушения, с целью «предупреждения возможного причинения обществу необратимого вреда»².

Так, проверка документов как принудительная мера административного предупреждения применяется так же для поддержания вводимых на определённой территории административно-правовых режимов (карантин, комендантский час). В данном случае, проверка документов осуществляется, к примеру, при осуществлении пропускного режима для обеспечения соблюдения введённых ограничений либо в условиях чрезвычайного положения.

1.2. По общему правилу при обращении к гражданину сотрудник полиции, согласно ч. 4 ст. 5 ФЗ «О полиции», обязан:

1) назвать свои должность, звание, фамилию, предъявить по требованию гражданина служебное удостоверение, после чего сообщить причину и цель обращения;

2) в случае применения к гражданину мер, ограничивающих его права и свободы, разъяснить ему причину и основания применения таких мер, а также возникающие в связи с этим права и обязанности гражданина.

В случае проверки документов, удостоверяющих личность граждан, разъяснить гражданину причину и основания проверки документов, а также возникающие в связи с этим права и обязанности гражданина.

У гражданина при проверке документов появляется обязанностью предъявить документ, удостоверяющий личность.

Согласно ст. 10 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62–ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», документом, удостоверяющим гражданство Российской Федерации, является паспорт гражданина Российской Федерации или иной основной документ, содержащий указание на граждан-

¹Алексеев С.С. Общая теория права: Курс в 2-х т. М.: Юрид. лит., 1981. Т. 1. С. 269-270.

²Там же, С. 270.

ство лица. Образец бланка и описание паспорта гражданина Российской Федерации установлены Правительством РФ¹.

Основными документами, удостоверяющими личность гражданина Российской Федерации, по которым граждане Российской Федерации осуществляют выезд из Российской Федерации и въезд в Российскую Федерацию, признаются паспорт, дипломатический паспорт, служебный паспорт².

В соответствии со ст. 10 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115–ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», к основным документам, удостоверяющим личность, относятся:

1. В отношении иностранного гражданина: паспорт иностранного гражданина либо иной документ, установленный федеральным законом или признаваемый в соответствии с международным договором Российской Федерации в качестве документа, удостоверяющего личность иностранного гражданина;

2. В отношении лица без гражданства:

1) документ, выданный иностранным государством и признаваемый в соответствии с международным договором Российской Федерации в качестве документа, удостоверяющего личность лица без гражданства;

2) разрешение на временное проживание;

3) вид на жительство;

4) иные документы, предусмотренные федеральным законом или признаваемые в соответствии с международным договором Российской Федерации в качестве документов, удостоверяющих личность лица без гражданства.

¹ Постановление Правительства РФ от 08.07.1997 № 828 «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации» (ред. от 23.06.2014).

² Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (ред. от 30.12.2015), Указ Президента РФ от 21 декабря 1996 г. № 1752 «Об основных документах, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами Российской Федерации» (ред. от 22.10.2009), Указ Президента РФ от 19 октября 2005 г. № 1222 «Об основных документах, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, содержащих электронные носители информации» (ред. от 27.07.2007).

Как показывает практика, для установления личности лица могут быть предоставлены следующие документы: свидетельство о рождении, временное удостоверение личности гражданина Российской Федерации, выдаваемое на срок оформления паспорта, служебное удостоверение (военнослужащего или государственного служащего), военный билет, свидетельство о регистрации ходатайства о признании иммигранта беженцем в Российской Федерации, удостоверение беженца в Российской Федерации, визы, читательский билет, справка об освобождении из мест лишения свободы и прочие. Большинство из таких документов не имеют фотографии, информации о дате рождения, что в отдельных случаях может усложнить решение возложенных на правоохранительные органы задач.

2. При проверке документов сотрудник полиции знакомится с информацией, содержащейся в документе и позволяющей установить личность гражданина, т.е. обращает внимание на сведения о его гражданстве, фамилии, имени, отчестве (если имеется), дате и месте рождения, о регистрационном учёте по месту жительства.

Отдельные типовые тактические действия сотрудников полиции при проверке документов у лиц, подозреваемых в совершении преступлений, устанавливаются подзаконными нормативными актами. Так, согласно п. 267 Устава патрульно-постовой службы полиции,¹ «при проверке документов и опросе подозреваемого патрульный (постовой) должен стоять вполборота в одном шаге от проверяемого и быть готовым к отражению нападения».

При проверке документов у иностранных граждан и лиц без гражданства патрульный (постовой) полицейский обращает внимание на место и срок действия регистрации национального паспорта, документов, подтверждающих правомерность пребывания в Российской Федерации, наличие со-

¹ Утверждён приказом МВД России от 29 января 2008 г. № 80 «Вопросы организации деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции».

ответствующих отметок (даты – штампа), подтверждающих пересечение Государственной границы Российской Федерации¹.

3. Завершающим этапом проверки документов, удостоверяющих личность у лица (если имеются «иные» данные, дающие основание подозревать лицо в совершении преступления, а документы в порядке) является фиксация сведений о проверяемом лице, содержащихся в документе, в служебную книжку сотрудника полиции.

При отсутствии документа, удостоверяющего личность, либо отсутствии в документе отметки о регистрационном учёте по месту жительства, обнаружении признаков подделки в документе, удостоверяющем личность, сотрудник полиции вправе доставить задерживаемое лицо в полицию.

Кроме того, при обнаружении паспорта, выданного в нарушение установленного порядка или оформленного на утраченном (похищенном) бланке паспорта, подлежит изъятию сотрудником органом внутренних дел².

Как правило, при проверке документов сотрудники органов внутренних дел сталкиваются со следующими трудностями:

– возникновением конфликтных ситуаций между уполномоченным лицом и гражданином, связанных с трудностью разъяснения оснований проверки документов. Среди 297 опрошенных практических работников с такой проблемой при проверке документов сталкивались 178 сотрудников. Это связано далеко не всегда с правовым нигилизмом сотрудников полиции, а с отсутствием на законодательном уровне единого перечня таких оснований. Так, например, перечень иных данных, дающих основание подозревать лицо в совершении преступления, либо данных, дающих основание полагать, что гражданин находится в розыске, законом не установлен. Отметим, что, по данным проведённого анкетирования сотрудников полиции, очевидно, что отсутствует единодушие по вопросу о том, в каких нормативноправовых актах

¹ Ст. 238 Устава патрульно-постовой службы полиции.

² Постановление Правительства РФ от 8 июля 1997 г. № 828 «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации» (ред. от 23.06.2014), п.7.

(кроме ФЗ «О полиции») закреплены правовые основания проверки документов. Подавляющее большинство опрошенных (91,9%) затруднились ответить. Ответившие на данный вопрос (24 чел.) называли следующие нормативные акты: КоАП РФ (6 чел.), ФЗ «Об оперативно–розыскной деятельности» (6 чел.), Конституция РФ (5 чел.), ФЗ «О гражданстве РФ» (4 чел.), законы субъектов РФ (4 чел.), Указы Президента РФ (3 чел.), Приказы МВД России (3 чел.), ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (2 чел.), ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российской Федерации» (2 чел.);

– слабой осведомлённостью о тактике и особенностях проверки документов сотрудников различных подразделений и служб, уполномоченных в своей служебной деятельности на её применение, несмотря на значимость данной меры, в частности для охраны общественного порядка и общественной безопасности, и частоте её применения. Об этом также свидетельствует наличие случаев необоснованных действий сотрудников полиции. Анализ 26 представлений прокуроров, показал, что в каждом из них, обращается внимание на незамедлительное разбирательство с каждым подобным случаем и привлечением виновных к ответственности. Одной из важнейших причин нарушений законности при проверке документов, на наш взгляд, служит недостаточная работа руководителей с личным составом по ознакомлению с документами, удостоверяющими личность, формальное ознакомление с нормативно-правовыми актами, регулирующими порядок осуществления данной процедуры. Посещение десяти инструктажей, проводимых с сотрудниками пяти районов города Санкт-Петербурга, показало, что только в двух случаях обсуждались проблемы и возможные ситуации, которые могут возникнуть между сотрудником и лицом, у которого будут проверять документы. Конечно, данные мероприятия должны проводиться, в первую очередь, в рамках первоначальной подготовки или в образовательных организациях системы МВД России, но налицо недостаточность такой работы в процессе текущей служебной подготовки;

- отсутствием знаний у сотрудников органов внутренних дел о перечне документов, удостоверяющих личность на территории Российской Федерации;

- слабой осведомлённостью сотрудников полиции о признаках подделки проверяемых документов;

- отсутствием у граждан при себе документа, удостоверяющего личность, поскольку у граждан Российской Федерации нет обязанности всегда иметь при себе паспорт.

В ходе анкетирования сами правоприменители указали на следующие проблемы:

- отсутствие в законодательстве норм, регламентирующих порядок проверки документов (29 чел.);

- отсутствие у граждан при себе документов, удостоверяющих личность (249 чел.).

Совершенствование полицейской практики по установлению личности гражданина и применения рассматриваемой административно-предупредительной меры возможно различными путями:

- 1) закрепления за гражданами Российской Федерации обязанности иметь при себе документ, удостоверяющий личность, дополнив п. 1. ч. 1 Положения о паспорте словами «иметь при себе»;

- 2) создания единой информационной базы данных с обязательным указанием биометрических данных, которые должны быть получены от гражданина, достигшего возраста 14-ти лет уполномоченным лицом ОУФМС при оформлении паспорта;

- 3) предоставления сотрудникам полиции права «доставлять граждан, то есть осуществлять их принудительное препровождение, в служебное помещение территориального органа или подразделения полиции, в помещение муниципального органа, в иное служебное помещение в целях <...> установления личности гражданина», в том числе «при отсутствии у него при себе документов, удостоверяющие личность, либо отказе их предъявить, если

имеются основания для проверки у данного гражданина документов, удостоверяющих личность», соответственно дополнив п. 13 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции» данным основанием для доставления.

Третий из указанных вариантов, по мнению диссертанта, является более предпочтительным. Данная норма, как представляется, с одной стороны, будет дисциплинировать граждан при обращении к ним сотрудника полиции с требованием предъявить документ, удостоверяющий личность. С другой стороны, она будет выступать дополнительной гарантией установления личности гражданина при наличии оснований для проверки у него документов, удостоверяющих личность, и более ответственного отношения сотрудников полиции при принятии решения о проверке у гражданина документов, удостоверяющих личность.

Порядок применения мер административного пресечения, учитывая целевое назначение данных мер в механизме правоохраны, имеет специфику, которая в большей степени проявляет себя при применении специальных мер административного пресечения (физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия). В связи с этим, в нашем исследовании, порядок применения мер административного пресечения будет рассмотрен на примере порядка применения специальных мер административного пресечения.

С точки зрения методологии исследования, порядок применения мер административного пресечения, в том числе специальных, представляет собой материально-правовую процедуру реализации предусмотренного диспозицией нормы права способа принудительного воздействия, характеризующего содержание конкретной меры административного пресечения.

В отношении специальных мер административного пресечения в учебной литературе отмечается, что «порядок применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия включает в себя предусмотренный законом перечень действий сотрудника <...> при возникновении усло-

вий, наличие которых позволяет ему прибегнуть к указанным средствам принудительного воздействия»¹.

По мнению А.М. Сильникова, порядок применения специальных средств принуждения представляет собой «установленную процедурными нормами административного права материально-правовую процедуру, регламентирующую действия сотрудников полиции, участвующих в пресечении противоправных действий в момент их совершения, перед применением, в сам момент и после применения»² специальных средств.

Следует согласиться, что, с точки зрения последовательности действий сотрудников полиции, процедура применения ими физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия включает три этапа, а именно: действий сотрудника непосредственно перед их применением, в сам момент и после их применения³. С точки зрения содержания действий в момент «применения» специальной меры пресечения, они определяются избранным способом принудительного воздействия.

Согласно ч. 1 ст.18 ФЗ «О полиции», для выполнения возложенных обязанностей «сотрудник полиции имеет право на применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия лично или в составе подразделения (группы) в случаях и порядке, предусмотренных федеральными конституционными законами, настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами». Данная норма является отсылочной, в ней, за исключением прямого указания на ФЗ «О полиции», перечислены только виды федеральных законов, которые могут предусматривать нормы, регламентирующие порядок применения указанных мер принуждения.

¹ Административная деятельность органов внутренних дел. Часть общая: учебник. М.: ЦОКР МВД России, 2009. С. 177.

² Сильников А.М. Указ. соч. С. 152.

³ См., напр.: Каплунов А.И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ): автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2005. С. 43.

По результатам анкетного опроса сотрудников полиции, проведённого А.М. Сильниковым, – **83,5%** опрошенных¹ затруднились ответить на вопрос, о каких федеральных законах идёт речь ч. 1 ст. 18 ФЗ «О полиции», а по результатам анкетного опроса, проведённого диссертантом, – **90,5%** опрошенных затруднились ответить на вопрос, о каких федеральных законах, устанавливающих **порядок** применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия, идёт речь в ч. 1 ст. 18 ФЗ «О полиции».

В Федеральном законе «О полиции» выделена отдельная статья, регламентирующая «порядок применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия» (ст. 19), в которой установлена общая последовательность действий сотрудника полиции при реализации данных способов принудительного воздействия, т.е. непосредственно перед их использованием, в сам момент и после их использования.

Так, исходя из анализа статьи ст. 19 ФЗ «О полиции», порядок применения специальных мер административного пресечения состоит из следующих этапов:

1. Перед реализацией соответствующего способа принудительного воздействия сотрудник полиции обязан выполнить следующие действия:

1.1. Сообщить лицам, в отношении которых предполагается применение специальных средств, о том, что он является сотрудником полиции.

Выполнение данной обязанности необходимо для реализации положений ч. 4 ст. 5 ФЗ «О полиции».

Конечно, сотрудник должен действовать исходя из сложившейся обстановки и прежде всего сообщить нападающему или задерживаемому лицу о своей принадлежности к полиции. При наличии соответствующей возможности сотрудники полиции обязаны выполнить и иные действия, предусмотренные указанной нормой (назвать свои должность, звание, фамилию, разъ-

¹ Сильников А.М. Указ. соч. С. 65.

яснить лицу причину и основания применения мер, ограничивающих его права и свободы и т.д.).

1.2. Предупредить лиц, в отношении которых предполагается применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия, о своём намерении, и предоставить им возможность и время для выполнения законных требований сотрудника полиции. В законе не оговаривается форма предупреждения (словесная, выстрел в воздух), а указывается только на его необходимость.

В случае, если промедление в их применении создаёт непосредственную угрозу жизни и здоровью гражданина или сотрудника полиции либо может повлечь иные тяжкие последствия, согласно ч. 2 ст. 19 ФЗ «О полиции», сотрудник полиции имеет право не предупреждать о своём намерении.

2. В момент реализации соответствующего способа принудительного воздействия сотрудник должен руководствоваться следующими положениями.

2.1. Действует с учетом создавшейся обстановки, характера и степени опасности действий лиц, в отношении которых применяются физическая сила, специальные средства или огнестрельное оружие, характера и силы оказываемого ими сопротивления (ч. 3 ст. 19 ФЗ «О полиции»).

Данная норма ориентирует сотрудника при реализации избранного способа принудительного воздействия учитывать «создавшуюся **обстановку**», «характер» и «степень» **опасности действий** лиц, в отношении которых оказывается принудительное воздействие. Как представляется, данные положения относятся к характеристике пресекаемых противоправных действий, послуживших основанием для применения физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия, и обстановке на месте их совершения.

Кроме того, при выборе силы принудительного воздействия сотрудник полиции должен учитывать «характер» и «силу» оказываемого ему **сопротивления** лицом, в отношении которого применяются физическая сила, специальные средства или огнестрельное оружие.

Вместе с тем, как показало исследование, проведённое А.М. Сильниковым, термин «сопротивление» используется для характеристики вида противоправных действий, являющихся основанием для применения специальных мер административного пресечения, а также формы противодействия правонарушителя, его ответной реакции на законные действия сотрудника полиции по реализации предусмотренного главой 5 ФЗ «О полиции» способа принудительного воздействия.

Между тем самостоятельным основанием привлечения к административной или уголовной ответственности (как это было ранее) «сопротивление», как разновидность противоправного поведения, по законодательству Российской Федерации не является¹.

В действующем законодательстве понятие «сопротивление» используется в Уголовном кодексе Российской Федерации в качестве квалифицирующего признака преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 213 УК РФ «Хулиганство». Согласно разъяснениям Пленума Верховного Суда РФ, «под сопротивлением представителю власти или иному лицу, исполняющему обязанности по охране общественного порядка, следует понимать умышленные действия лица по преодолению законных действий указанных лиц, а также действий других граждан, пресекающих нарушение общественного порядка, например, при задержании лица, совершающего хулиганство, его обезоруживании, удержании или воспрепятствовании иным способом продолжению хулиганских действий»². Согласно данному разъяснению, действия виновного квалифицируются как хулиганство, связанное с сопротивлением представителю власти либо иному лицу, исполняющему обязанности по охране общественного порядка или пресекающему нарушение общественного порядка, только в том случае, когда сопротивление оказано непосредственно во время

¹ Сильников А.М. Указ. соч. С. 99-104.

² Пункт 8 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 15 ноября 2007 г. № 45 «О судебной практике по уголовным делам о хулиганстве и иных преступлениях, совершенных из хулиганских побуждений» // Бюллетень Верховного Суда РФ, 2008, № 1.

совершения уголовно наказуемых хулиганских действий (абз. 1 п. 7 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 15 ноября 2007 г. № 45).

Однако сопротивление может быть оказано сотруднику полиции не только в связи с совершением лицом хулиганства, но и в связи с совершением иных уголовно наказуемых деяний либо в связи с последующим доставлением его (нарушителя) в служебное помещение органа полиции, в том числе за административное правонарушение.

Несмотря на это, понятие «сопротивление» в ФЗ «О полиции» не раскрывается, что затрудняет понимание соответствующих норм, регламентирующих основания и порядок применения сотрудниками полиции специальных мер административного пресечения.

Диссертант разделяет мнение А.М. Сильникова о целесообразности дополнения статьи 19 ФЗ «О полиции» частью 10, раскрывающей понятие «сопротивление» и предлагает следующую формулировку:

«Сопротивлением, указанным в ч. 3 ст. 19, п. 3 и 6 ч. 1 ст. 21 настоящего закона, признаются активные действия лица, совершившего уголовно или административно наказуемое деяние, в отношении сотрудника полиции, направленные на физическое преодоление законных принудительных действий сотрудника полиции либо выразившиеся в попытках данного лица вырваться или убежать при захвате, доставлении, применении иных мер административного принуждения либо нанести удары, побои, повредить форменную одежду, причинить материальный ущерб имуществу».

2.2. Применяя специальные меры административного пресечения, согласно ч. 3 ст. 19 ФЗ «О полиции», сотрудник полиции «обязан стремиться» к минимизации любого ущерба. В данной норме реализован принцип гуманизации методов работы полиции, в том числе в отношении лиц, совершающих уголовно наказуемые деяния. Эта норма почти дословно воспроизводит подпункт «б» пункта 5 Основных принципов применения силы и огнестрельного

оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка¹, согласно которому «во всех случаях, когда применение силы или огнестрельного оружия неизбежно, должностные лица по поддержанию правопорядка: ... b) сводят к минимуму возможность причинения ущерба и нанесения ранений и охраняют человеческую жизнь».

Указанная норма ФЗ «О полиции», закрепляющая обязанность «стремиться», несмотря на рекомендательный оттенок, ужесточает требования к ответным и вынужденным действиям сотрудника полиции, влекущим причинение вреда лицу, в отношении которого применяется физическая сила, специальное средство или огнестрельное оружие.

В соответствии с ч. 9 ст. 18 ФЗ «Об оружии» сотрудник полиции не несёт ответственность за вред, причинённый гражданам и организациям при применении физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия, если применение физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия осуществлялось по основаниям и в порядке, которые установлены федеральными конституционными законами, настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами.

Следовательно, указанная в ч. 3 ст. 19 ФЗ «О полиции» «обязанность», определяющая порядок применения специальных средств административного принуждения, является одним из условий определения правомерности их применения.

Анализ ч. 3 ст. 19 ФЗ «О полиции» позволяет сделать вывод, что «правомерность» действий сотрудника полиции при реализации предусмотренных главой 5 ФЗ «О полиции» способов принудительного воздействия и силы такого воздействия закон связывает с «правильной» оценкой им «обстановки», «опасности действий», которые пресекаются силой «оказываемого сопротивления» и его стремлением к «минимизации любого ущерба», т.е. с оценкой действий сотрудников полиции не только с точки зрения «законно-

¹ Приняты восьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, состоявшимся 27.08.1990 - 7.09.1990 в Гаване.

сти», но и с точки зрения их целесообразности, исходя из обстоятельств конкретной ситуации.

Однако оценка указанных обстоятельств сотрудником полиции, который является не только очевидцем, но и участником конкретной конфликтной ситуации (т.е. оценка ситуации изнутри) и который должен быстро (оперативно) принимать решения, может не совпасть с оценкой правомерности его действий контрольно-надзорным (судебным) органом на основе информации о данных обстоятельствах, полученной с учётом показаний нарушителя, и в определённой степени искажённой, что в значительной степени снижает правовую защищённость сотрудника полиции.

Кроме того, как показала судебная практика¹, степень «стремления» сотрудника полиции «к **минимизации** любого ущерба» определяется по фактически наступившим последствиям. Данная «обязанность» сотрудников полиции позволяет всю ответственность за наступление тяжких последствий переложить с лица, которое своими противоправными и общественно опасными действиями вынуждает сотрудника полиции применить в установленных законом случаях силу и оружие, на самого сотрудника полиции.

По нашему мнению, данное положение, регламентирующее порядок применения оружия, должно быть исключено из ФЗ «О полиции», поскольку ограничивает право сотрудника на необходимую оборону в случаях контркриминального применения специальных средств административного принуждения, на что не раз указывалось в литературе², и позволяет при оценке

¹ См.: Яланжи Е. Шанс - один к тысяче // Щит и меч. 2013. №47. С. 11; Её же. Что удивило в суде сотрудников ГИБДД // Щит и меч. 2014. №4. С. 3; URL: <http://domodedovod.ru/novosti/inspektora-dps-ubivshego-narushitelya-osudili-uslovno/>; Закон и дышло. Сотрудник ГИБДД, спасший людей, пойдет под суд // Аргументы и факты. 2013. 11 декабря. URL: <http://www.aif.ru/society/law/1063288>; Гаишника, убившего нарушителя в Москве, приговорили к пяти годам условно. URL: <http://www.mk.ru/social/justice/article/2014/03/24/1002968-gaishnika-ubivshego-narushitelya-v-moskve-prigovorili-k-pyati-godam-uslovno.html>.

² Сильников А.М. Указ. соч. С. 73; Каплунов А.И. О правомерности применения сотрудниками полиции физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия // Административное право: развитие теоретических основ и модернизация законодатель-

правомерности причинённого вреда в результате их применения руководствоваться принципом «объективного вменения».

Как показывают данные статистики, указанное положение работает в пользу преступника. По данным ИЦ ГУ МВД России по г. Санкт–Петербургу и Ленинградской области зафиксировано, к примеру, 49 случаев применения оружия в 2012 году, 37 – в 2013 году, 48 – в 2014 году, 30 – в 2015 году. Убито (ранено) преступников: в 2012 году – 2 (5), в 2013 году – 0 (2), в 2014 году – 2 (4), в 2015 году – 1 (4). При этом, погибло (ранено) сотрудников полиции при исполнении своих служебных обязанностей: в 2012 году – 3 (87), в 2013 году – 1 (129), в 2014 году – 1 (140), в 2015 году – 1 (142). Как видно из этих цифр, в ходе противостояния с преступниками сотрудники полиции, в случаях применения ими оружия, в десятки раз больше получают ранения сами от преступников, чем причиняют им ранения.

3. После реализации соответствующего способа принудительного воздействия сотрудник полиции обязан:

3.1. Оказать гражданину, получившему телесные повреждения в результате применения физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия, первую помощь, а также принять меры по предоставлению ему медицинской помощи в возможно короткий срок (ч. 4 ст.19).

3.2. По возможности сохранить без изменения место совершения преступления, административного правонарушения, место происшествия, если в результате применения им физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия гражданину причинено ранение либо наступила его смерть (ч. 7 ст. 19).

Соблюдение данной обязанности обеспечит эффективность осмотра места происшествия, поспособствует объективному разбирательству как по факту противоправных действий правонарушителя, так и по правомерности причинения сотрудником полиции смерти либо вреда здоровью.

3.3. О каждом случае применения физической силы, в результате которого причинён вред здоровью гражданина или причинён материальный ущерб гражданину либо организации, а также о каждом случае применения специальных средств или огнестрельного оружия сотрудник полиции сообщить непосредственному начальнику либо руководителю ближайшего территориального органа или подразделения полиции и в течение 24 часов с момента их применения представить соответствующий рапорт (ч.8 ст.19).

Данный порядок закрепляет действия сотрудников полиции, непосредственно участвующих в пресечении противоправных действий. Необходимость совершения сотрудником полиции тех или иных действий на каждом из перечисленных этапов, а также соблюдение их последовательности зависит от особенностей складывающейся ситуации на месте происшествия во время пресечения общественно опасного деяния и наступивших после применения специальных средств последствий.

Мы разделяем позицию тех авторов, которые действия, предусмотренные в ч. 5 и 6 ст. 19 ФЗ «О полиции», предлагают отнести не к порядку, а к условиям применения. В данных нормах закреплены следующие положения:

«5. О причинении гражданину телесных повреждений в результате применения сотрудником полиции физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия полиция в возможно короткий срок, но не более 24 часов уведомляет близких родственников или близких лиц гражданина.

6. О каждом случае причинения гражданину ранения либо наступления его смерти в результате применения сотрудником полиции физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия уведомляется прокурор в течение 24 часов».

Указанные действия, как справедливо отмечено в литературе, относятся к условиям, а не порядку применения силы и оружия, потому что «они должны выполняться не применившим сотрудником, а соответствующим должностным лицом органа внутренних дел»¹ и, кроме того, эти действия не влияют на оценку правомерности действий сотрудника полиции, причинившего телесные повреждения в результате применения специальных мер пресечения, и на оценку наступивших последствий в виде причинения гражданину ранения либо наступления его смерти².

Рассматривая порядок применения специальных мер административного пресечения, обратим внимание на то, что, принимая решение о их использовании, сотрудник полиции должен учитывать установленные законом запреты и ограничения на их применение.

Так, ст. 22 ФЗ «О полиции» устанавливает запреты и ограничения на применение специальных средств, ч. 5, 6 ст. 23 ФЗ «О полиции» – запреты на применение огнестрельного оружия.

Думается, что данные нормы не безупречны в части, касающейся ограничений применения специальных средств и огнестрельного оружия по кругу лиц и возрасту. Так, применение указанных средств запрещено законом в отношении женщин с видимыми признаками беременности (женщин), лиц с явными признаками инвалидности и малолетних лиц (несовершеннолетних), за исключением случаев оказания указанными лицами вооружённого сопротивления, совершения группового либо иного (вооружённого или группового) нападения, угрожающего жизни и здоровью граждан или сотрудника полиции.

Конечно, заслуживает уважения стремление законодателя усилить гарантии прав и свобод граждан, в отношении которых сотрудниками полиции применяются специальные меры административного пресечения.

¹ Калмыков Г. И. Правовые, организационные и тактические основы применения огнестрельного оружия сотрудниками органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. М.: ВНИИ МВД России, 2003. С. 109.

² Сильников А.М. Указ. соч. С. 152.

Однако женщина и несовершеннолетний могут обладать большой физической силой, знать боевые приёмы борьбы, иметь неоднократные судимости и т.п. То же можно сказать и про инвалидов, среди которых немало преступников. Видимые признаки инвалидности (отсутствие одного глаза, пальца на руке и др.) не мешает совершать виновному новые тяжкие и особо тяжкие преступления¹.

Кроме того, работа с несовершеннолетними и малолетними ведётся в основном инспекторами по делам несовершеннолетних, подавляющее большинство сотрудников которых – женщины. По объективным причинам даже физически подготовленная женщина-сотрудник может уступать по силе подростку спортивного телосложения. Закон ведь не обеспечивает дополнительные гарантии личной безопасности для женщины в погонах, а предусматривает равные полномочия по применению силы и средств независимо от пола сотрудника полиции. К тому же сотрудник полиции, например, в ходе противоборства может быть серьёзно травмирован и не способен оказывать достаточное физическое противодействие нападающему.

Думается, что следует *разрешить* применять специальные средства в отношении женщин с видимыми признаками беременности, лиц с явными признаками инвалидности и малолетних лиц *в случаях* совершения ими посяательства, *связанного с угрозой жизни или здоровья граждан и сотрудника полиции*, независимо от вооружённого или группового характера сопротивления (нападения). Отметим, что данное предложение поддержали 91,9 % респондентов (273 сотрудника полиции) из числа опрошенных нами.

Справедливости ради, обратим внимание на данные официального сайта Росстата², согласно которым прослеживается крайне медленное снижение

¹ Каплунов А.И., Милюков С.Ф., Уткин Н.И. Правовые основы применения и использования огнестрельного оружия сотрудниками органов внутренних дел: Учебное пособие / Под ред. В.П. Сальникова. СПб: СПб университет МВД России, Фонд «Университет», 2001. С. 100-101.

² Росстат. Электронный ресурс. URL: <http://www.fedstat.ru/indicators/start.do> (дата обращения 01 августа 2016 года)

преступности в Российской Федерации среди несовершеннолетних, а также стремительный рост «женщин-преступниц». Так, выявлено несовершеннолетних, совершивших преступления, в 2011 году – 65963, в 2012 году – 59461, в 2013 году – 60761, в 2014 году – 54369, в 2015 году – 55993. Доля несовершеннолетних преступников от численности детского населения в возрасте от 14 до 17 лет составила в 2013 году – 1,0846, в 2014 году – 0,9875, в 2015 году – 1,0477. В 2012 году выявлено 154368 женщин, совершивших преступления, в 2013 году – 156268, в 2014 году – 158156, в 2015 году – 172178.

Полагаем, что от названных в законе запретов следует отказаться либо хотя бы допустить применение в отношении указанных категорий лиц огнестрельного оружия в случаях совершения ими посягательства, связанного с угрозой жизни граждан или сотрудника полиции, независимо от группового или вооружённого характера посягательства.

Отметим, что опрос сотрудников органов внутренних дел, проведённый диссертантом, показал их критическое отношение к запретам на применение огнестрельного оружия.

197 сотрудников полиции (66,3% опрошенных) считают необходимым *разрешить* применять огнестрельное оружие с производством выстрела на поражение в отношении женщин, лиц с явными признаками инвалидности, несовершеннолетних в случаях совершения ими посягательства, *связанного с угрозой жизни граждан и сотрудника полиции*, независимо от вооружённого или группового характера нападения либо *террористического акта*.

Немалое количество опрошенных сотрудников органов внутренних дел (29,9 %, 89 чел.) предлагают вообще *исключить ограничения* на применение огнестрельного оружия с производством выстрела на поражение в отношении женщин, лиц с явными признаками инвалидности, несовершеннолетних, когда их возраст очевиден или известен сотруднику полиции.

Сотрудники по праву наделены широкими полномочиями на применение специальных мер административного пресечения, однако, к сожалению,

гарантий должной правовой защиты нет, даже в случае правомерного исполнения своих должностных обязанностей.

Одним из главных потрясений 2014 года стал побег особо опасного рецидивиста Евгения Литовченко прямо с места проведения следственных действий в лесном массиве близ города Отрадное Кировского района Ленинградской области. По данным из средств массовой информации, не оценивая правомерность действий сотрудников полиции в данной ситуации, следует отметить, что во время несения службы сотрудник полиции был с травматическим оружием¹. Удивительно, но перед заступлением на службу оперуполномоченный обязан вооружиться (получить табельное оружие). Если основываться на информации, опубликованной в интернете, одной из причин отсутствия огнестрельного оружия у оперуполномоченного являлся страх последствий от применения огнестрельного оружия, поэтому он неоднократно нёс службу с травматическим оружием. Такие факты, к сожалению, встречаются на практике, что подтвердить, по понятным причинам, не представляется возможным. Стоит лишь предполагать, каким образом происходила «погоня» за особо опасным убийцей-педофилом сотрудником «с пластмассовыми пулями». Конечно, налицо ряд других вопросов, в частности к руководителям органов внутренних дел, о проведении соответствующих инструктажей, о пригодности к службе отдельных сотрудников, принимавших участие в конвоировании и т.п. Однако это выходит за рамки нашего исследования.

В данном контексте стоит подчеркнуть, что такие плачевные последствия на практике возникают в том числе (и в основном) из-за несовершенства

¹ Уволенного полицейского, упустившего маньяка Литовченко, обратно в МВД не пустили. URL: // <http://www.spbdnevnik.ru/news/2014-10-22/uvolennogo-politseyskogo-upustivshego-maniaka-litovchenko-otkazalis-vosstanavlivat-na-sluzhbe-v-mvd/>; За побег Литовченко на работе в ГУВД не восстанавливают. URL: // <http://gorodskoyportal.ru/peterburg/news/society/9747228/>; Холодное лето 14-го в Петербурге, или как бегут из-под стражи. URL: // <http://sutyagi.ru/articles/511/>; Полицейский, допустивший побег маньяка Литовченко, не согласен со своим увольнением. URL: // <http://spb.mk.ru/articles/2014/09/25/policeyskiy-dopustivshiy-pobeg-manyaka-litovchenko-ne-soglasen-so-svoim-uvolneniem.html>.

правового регулирования порядка применения огнестрельного оружия и отсутствия должной правовой защиты сотрудника полиции, наделённого полномочиями на его применение.

Завершая анализ порядка применения отдельных мер административного пресечения и принудительных мер административного предупреждения, способ принудительного воздействия которых закреплён диспозицией нормы права, их устанавливающей, сформулируем ряд обобщающих выводов:

1. Процедуры применения отдельных принудительных мер административного предупреждения и мер административного пресечения, способ принудительного воздействия которых закреплён в диспозиции правовой нормы, их закрепляющих, имеют специфику в зависимости от реализуемого способа принудительного воздействия, характеризующего содержание конкретной принудительной меры.

2. Предлагается внесение изменений в некоторые нормативно-правовые акты, регулирующие порядок применения мер административного принуждения, способ принудительного воздействия которых закреплён диспозицией правовой нормы:

2.1. В Административном регламенте Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения включить обязанность уполномоченного лица *регистрировать в КУСП* отдела полиции каждый факт использования транспортных средств, принадлежащих государственным и муниципальным органам, общественным объединениям и организациям, гражданам, и *составлять рапорт* на имя начальника отдела, в котором должны быть указаны следующие сведения:

1. Данные сотрудника, использовавшего транспортное средство (Ф.И.О., должность);
2. Данные водителя (или владельца транспортного средства);

3. Марка, государственный номерной знак использованного транспортного средства;
4. Основания использования транспортного средства;
5. Время использования транспортного средства (продолжительность поездки) и пройденное расстояние;
6. Если была порча транспортного средства, описать видимые повреждения.

2.2. В целях совершенствования полицейской практики по установлению личности гражданина при наличии оснований для проверки документов, удостоверяющих личность, предоставить сотрудникам полиции право «доставлять граждан, то есть осуществлять их принудительное препровождение в служебное помещение территориального органа или подразделения полиции, в помещение муниципального органа, в иное служебное помещение в целях <...> установления личности гражданина», в том числе «при отсутствии у него при себе документов, удостоверяющих личность, либо отказе их предъявить, если имеются основания для проверки у данного гражданина документов, удостоверяющих личность», соответственно дополнив п. 13 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции» данным основанием для доставления.

2.3. Дополнить статью 19 ФЗ «О полиции» разъяснением понятия «сопротивление», которое используется в нормах, регламентирующих основания и порядок применения сотрудниками полиции специальных мер административного пресечения, а именно частью 10, в следующей формулировке:

«Сопротивлением, указанным в ч. 3 ст. 19, п. 3 и 6 ч. 1 ст. 21 настоящего закона, признаются активные действия лица, совершившего уголовно или административно наказуемое деяние, в отношении сотрудника полиции, направленные на физическое преодоление законных принудительных действий сотрудника полиции либо выразившиеся в попытках данного лица вырваться или убежать при захвате, доставлении, применении иных мер административного принуждения, либо нанести удары, побои, повредить форменную одежду, причинить материальный ущерб имуществу».

2.4. Исключить из п. 3 ст. 19 ФЗ «О полиции» слова: «При этом сотрудник полиции обязан стремиться к минимизации любого ущерба», поскольку данное положение ограничивает право сотрудника на необходимую оборону в случаях контркриминального применения специальных средств административного принуждения и позволяет при оценке правомерности причинённого вреда в результате их применения руководствоваться принципом «объективного вменения».

§ 3. Правовое регулирование процессуального порядка применения отдельных принудительных мер административного предупреждения

Процессуальный порядок применения мер административного предупреждения включает действия уполномоченных должностных лиц, направленные на реализацию способа принудительного воздействия и достижение юридического результата, предусмотренного санкцией правовой нормы, устанавливающей меру принуждения. Такой процессуальный порядок, как уже было сказано, мы предлагаем именовать производством «по применению отдельных мер административного предупреждения».

Как структурный элемент административного процесса, данное производство относится к числу административно-юрисдикционных, правоохранительных производств и обладает общими чертами, которые присущи административному процессу, и специальными признаками, отражающими особенности юрисдикционных производств.

Согласно юрисдикционному подходу к пониманию административного процесса, он трактуется как регламентированная законом «деятельность по разрешению споров, возникающих между сторонами административного правоотношения, не находящимися между собой в отношениях служебного подчинения, а также по применению мер административного принуждения»¹.

¹ Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. М., 1964. С. 16.

Соответственно административно-юрисдикционный процесс включает следующие виды производств:

- 1) производство по рассмотрению во внесудебном порядке жалоб на решения и действия органов исполнительной власти (их должностных лиц);
- 2) производство дисциплинарное в сфере государственной службы;
- 3) производство по разрешению конфликтов в сфере государственно-служебных отношений;
- 4) производство по применению мер **административного принуждения, не являющихся мерами административной ответственности**;
- 5) производство по делам об административных правонарушениях¹.

Следует отметить, что критерии «однородности рассматриваемых дел», положенные в основу выделения перечисленных юрисдикционных производств в структуре административного процесса различные, но, как правило, это «основание», повод для обращения: 1) вид обращения «жалоба» (просьба о защите или восстановлении нарушенных прав), 2) конфликт (служебный спор), 3) правонарушение (дисциплинарное, административное).

В качестве критерия однородности дел, рассматриваемых в рамках так называемого *производства* «по применению мер административного принуждения, не являющихся мерами административной ответственности», а точнее производства «по применению отдельных принудительных мер административного предупреждения», является вид применяемых мер административного принуждения – это *принудительные меры административного предупреждения, способ принудительного воздействия которых закреплён санкцией правовой нормы, их устанавливающей*. Взяв за основу данный критерий, производство по делам об административных правонарушениях можно назвать производством по применению административных наказаний, а производство по дисциплинарным делам – производством по применению дисциплинарных взысканий.

¹ Административный процесс: учебник для бакалавриата и магистратуры / под ред. М. А. Шатиной. М.: Издательство Юрайт, 2015. С. 20.

Обратим внимание, что в рамках данных производств предполагается применение мер принуждения, предусмотренных санкцией правовой нормы, т.е. обеспечивается **реализация** предусмотренных санкцией правовой нормы правоограничений, лишений и обременений, характеризующих содержание конкретной меры принуждения. Такое производство может завершиться либо его прекращением, без применения меры принуждения, либо её применением и реализацией предусмотренного санкцией правовой нормы способа принудительного воздействия.

С точки зрения содержания и последовательности совершения процессуальных действий при осуществлении юрисдикционной деятельности (стадийности), по мнению О.В. Чекалиной, любому виду административно-юрисдикционного производства должна быть присуща следующая система стадий: а) возбуждение административного дела; б) рассмотрение дела и вынесение решения (постановления); в) пересмотр решения (постановления); г) исполнение решения (постановления)¹. Отметим, что стадия пересмотра является факультативной, остальные выступают в качестве основных.

В производстве по делам об административных правонарушениях некоторые авторы выделяют три стадии: возбуждение дела об административном правонарушении, рассмотрение дела об административном правонарушении, пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях². В основе данной позиции лежит мнение, что «административная ответственность является применённой после завершения стадии рассмотрения дела об административном правонарушении»³.

¹ Чекалина О.В. Административно-юрисдикционный процесс: дис. ... канд. юрид. наук. М.: МГЮА, 2003. С.169.

² Цуканов Н. Н. Теория и практика производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних дел: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Челябинск, 2011. С. 14; Копытов А.Ю. Административное право. М.: Юрайт, 2012. С. 257.

³ Жильцов А.В. Административная ответственность за неуплату административного штрафа в срок, установленный законом, и роль полиции в механизме ее применения: дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2014. С. 83.

Другие авторы (их большинство) выделяют четыре стадии производства по делам об административных правонарушениях: 1) возбуждение дела об административном правонарушении; 2) рассмотрение дела об административном правонарушении; 3) пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях; 4) исполнение постановлений¹.

Соискатель разделяет мнение сторонников выделения четырёх стадий производства по делам об административных правонарушениях, поскольку принятие решения по делу и обеспечение его исполнения – это неразрывно связанные между собой элементы процессуальной деятельности, в том числе административно-юрисдикционной. Именно данная позиция закреплена в ст. 1.2 КоАП РФ, где указывается, что «обеспечение исполнения вынесенного постановления» является задачей производства по делам об административных правонарушениях². Думается, что «применяется» не административная ответственность, а конкретная санкция (административное наказание). Мы, как уже было сказано, исходим из того, что под применением меры принуждения понимается реализация способа принудительного воздействия, характеризующего содержание меры принуждения.

Таким образом, в случае применения меры принуждения соответствующее производство будет включать все его основные стадии, включая стадию возбуждения дела и стадию исполнения принятого решения. Исходя из этого, действия по рассмотрению дела и вынесению по нему решения, с точки зрения динамико-временной характеристики юридического процесса³, а именно юрисдикционной (правопринудительной и правоприменительной) деятельности по применению отдельных принудительных мер предупрежде-

¹См.: Конин Н.М. Административное право России. М.: Проспект, 2013. С. 171; Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право. М.: Норма, 2010. С. 824–850.

²Дрозд А.О. Административно-юрисдикционная деятельность, осуществляемая участковыми уполномоченными полиции (по материалам ГУ МВД России по Алтайскому краю): дис. ... канд. юрид. наук. СПб: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2012. С. 50.

³Олейников С.Н. Общетеоретические проблемы юридической процессуальной формы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харьков: Харьк. юрид. ин-т им. Ф.Э. Дзержинского, 1986. С. 16.

ния, являются не самостоятельным структурным элементом административного процесса (производством), а составной частью производства (стадией), к примеру, стадией производства по делам об административном надзоре за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы.

Несмотря на однородность разрешаемых дел, обусловленную принадлежностью применяемых мер принуждения к принудительным мерам административного предупреждения, способ принудительного воздействия которых закреплён санкцией правовой нормы, их устанавливающей, процессуальный порядок их разрешения имеет значительные отличия в зависимости от оснований применения, вида санкции, субъектов, ведущих производство на разных стадиях, лиц, в отношении которых применяются принудительные меры и т.д.

К примеру, в зависимости от количества стадий производства по делам об административных правонарушениях, их содержания и последовательности, принято различать следующие его виды: обычное, ускоренное, упрощённое, усложнённое¹. Это означает, что указанное производство имеет разновидности, обусловленные характером совершенного административного правонарушения и видом применяемого административного наказания.

Необходимо также отметить, что действующее административно-процессуальное законодательство предусматривает как административный, так и судебный порядок рассмотрения дел о применении принудительных мер административного предупреждения (в зависимости от субъекта, рассматривающего дело).

К примеру, в административном порядке принимается решение по делам о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации, об аннулировании разрешения на временное проживание или аннулировании вида на жительство, выданного иностранному гражданину или лицу без гражданства; об аннуиро-

¹ См. Административное право России: Курс лекций / Под ред. Н.Ю. Хаманевой. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. С. 461-462.

вании разрешения на работу иностранному гражданину или патента, аннулировании разрешения на привлечение и использование иностранных работников; об аннулировании разрешения на хранение, использование, ношение оружия, если возникли предусмотренные Федеральным законом «Об оружии» обстоятельства, исключающие возможность получения лицензии и (или) разрешения).

В судебном порядке рассматриваются дела о помещении несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа.

С принятием и вступлением в силу Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21 – ФЗ решение о применении ряда принудительных мер административного предупреждения принимается судом в порядке административного судопроизводства.

Так, в рамках административного судопроизводства судами рассматриваются «административные дела», связанные с осуществлением «судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий» (а по сути – о применении отдельных мер административного предупреждения, в том числе для предупреждения преступлений), а именно:

- об административном надзоре за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы (п. 5 ч. 3 ст. 1 КАС РФ);

- о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке, о продлении срока госпитализации гражданина в недобровольном порядке или о психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке (п. 6 ч. 3 ст. 1 КАС РФ);

- о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулёзную организацию в недобровольном порядке (п. 7 ч. 3 ст. 1 КАС РФ);

– иные административные дела о госпитализации гражданина в медицинскую организацию непсихиатрического профиля в недобровольном порядке (п. 8 ч. 3 ст. 1 КАС РФ).

Отличия в процессуальном порядке рассмотрения дел о применении перечисленных мер предупреждения состоят в том, что административное судопроизводство основано на «состязательном»¹ типе юрисдикционного правоприменительного процесса, а иной судебный, а также административный, порядок рассмотрения дела основан на «следственном» типе юрисдикционного процесса.

«Состязательный» тип используется для разрешения споров о праве, дела разрешаются судом при участии в деле двух сторон: административного истца и административного ответчика. В делах о применении мер принудительного предупреждения, рассматриваемых в порядке административного судопроизводства, властный субъект, инициирующий применение меры принуждения (орган публичного управления, либо иное должностное лицо), участвует в качестве административного истца. Ответчиком является лицо, в отношении которого ведётся производство по делу. Вместе с тем порядок применения перечисленных мер предупреждения включает также досудебные этапы стадии возбуждения дела, на которых уполномоченное должностное лицо готовит необходимые процессуальные документы для направления в суд.

«Следственный» тип используется для реализации санкции за правонарушение, он основан на линейной связи «орган – нарушитель». В делах о применении мер принудительного предупреждения, рассматриваемых в таком порядке, «орган» представлен контрольно-надзорным органом, возбуждающим дело, и органом, рассматривающим дело (судья или должностное лицо контрольно-надзорного органа). Нарушителем является лицо, в отношении которого ведётся производство по делу.

¹ Павлушина А. А. Теория юридического процесса: проблемы и перспективы развития: дис. ... д-ра юрид. наук. Самара, 2005. С. 17, 284.

После вступления в силу КАС РФ в теории административного процесса в рамках административно-процессуальной деятельности стали выделять административную юрисдикцию и административное судопроизводство в качестве видов административного процесса, которые, в свою очередь, структурируются на производства, в зависимости от категории рассматриваемых административных дел¹.

Однако деятельность по рассмотрению и разрешению в порядке административного судопроизводства подведомственных судам административных дел, «связанных с осуществлением обязательного судебного контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, прав организаций при реализации отдельных административных властных требований к физическим лицам и организациям», представлена только стадиями рассмотрения и пересмотра дела о применении конкретной принудительной меры административного предупреждения, указанной в ч. 3 ст. 1 КАС РФ. С точки зрения реализации способа принудительного воздействия, характеризующего содержание меры принуждения, данные стадии являются составными элементами производства по применению меры административного принуждения, именно поэтому они не могут рассматриваться в качестве самостоятельных структурных элементов административного процесса (процессуальных производств).

На наш взгляд, порядок применения принудительных мер административного предупреждения, основанный как на следственном, так и состязательном типе юрисдикционного процесса, целесообразно рассматривать в качестве комплексного (административно-судебного) производства, вклю-

¹ Салищева Н.Г. Проблемные вопросы административного процесса // Административное право и административный процесс: актуальные проблемы / Отв. ред. Л.Л. Попов и М.С. Студеникина. М.: Юрист, 2004. С. 221-232; Салищева Н.Г. О некоторых теоретических вопросах административного процесса на современном этапе развития российской правовой системы // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции, посвящённой памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации В.Д. Сорокина (5 марта 2010 года). В 2 ч.: Ч. 1 – СПб: Изд-во Санкт-Петербургского университета МВД России. 2010. С. 27-28.

чающего следующие основные стадии: 1) возбуждения дела, 2) рассмотрения дела и принятия по нему решения, 3) исполнения принятого решения.

Обобщив вышесказанное, можно сформулировать следующее определение производства по применению отдельных принудительных мер административного предупреждения – это *деятельность уполномоченных субъектов (должностных лиц, судей) по возбуждению и разрешению индивидуального конкретного дела о применении принудительной меры административного предупреждения, способ принудительного воздействия которой закреплён санкцией правовой нормы, её устанавливающей, и реализации правоограничений, лишений и обременений, характеризующих содержание меры принуждения.*

Рассмотрим порядок применения отдельных принудительных мер административного предупреждения.

Производство по делам об административном надзоре за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы. Данное производство включает процессуальные формы деятельности уполномоченных субъектов исполнительной власти (на стадиях возбуждения дела и исполнения принятого решения) и процессуальные формы деятельности суда (на стадиях рассмотрения административного дела судом первой инстанции и апелляционного обжалования или пересмотра вступивших в законную силу судебных постановлений).

1. *Возбуждение дела об административном надзоре.* Категории лиц, в отношении которых может устанавливаться административный надзор и основания его установления, определены в ст. 3 Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 64–ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы» и в ст. 173.1 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации¹.

¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 июня 2013 г. № 22 «О применении судами законодательства при рассмотрении дел об административном надзоре».

Дело об установлении административного надзора может быть возбуждено в отношении лиц, указанных в вышеперечисленных статьях: 1) при их освобождении из мест лишения свободы, либо 2) уже после освобождения из мест лишения свободы.

На стадии возбуждения дела готовится административное исковое заявление об установлении административного надзора:

- в отношении лица, освобождаемого из мест лишения свободы, оно готовится исправительным учреждением;
- в отношении лица, освобождённого из мест лишения свободы, оно готовится органом внутренних дел.

Соответственно на стадии возбуждения дела об установлении административного надзора субъектом, ведущим производство, является субъект исполнительной власти, который при обращении в суд с административным исковым заявлением будет выступать в качестве административного истца.

Согласно статье 6 Федерального закона № 64–ФЗ и ст. 270 КАС РФ, с административным исковым заявлением об установлении административного надзора в суд вправе обратиться исправительное учреждение или орган внутренних дел (ч. 1); о продлении административного надзора и о дополнении ранее установленных административных ограничений – орган внутренних дел (ч. 2); о досрочном прекращении и частичной отмене административных ограничений – орган внутренних дел или лицо, в отношении которого установлен административный надзор, либо его представителем (ч. 3).

По сути дела, в административном исковом заявлении фиксируется требующая разрешения индивидуальная конкретная ситуация, свидетельствующая о наличии у лица, в отношении которого возбуждается дело об установлении административного надзора, 1) непогашенной либо неснятой судимости за совершение соответствующих преступлений, указанных в ст. 3 Федерального закона № 64–ФЗ, и наличии оснований, предусмотренных частью 3 данной статьи, либо 2) о наличии непогашенной либо неснятой судимости за совершение отдельных преступлений, указанных в ст. 3 Федерального за-

кона № 64–ФЗ, независимо от наличия оснований, предусмотренных частью 3 данной статьи.

В соответствии с ч. 3 ст. 271 КАС РФ, к административному исковому заявлению прилагаются документы и материалы, предусмотренные соответственно частями 4–9 ст. 271 КАС РФ, иные необходимые документы и материалы, подтверждающие указанные в заявлении сведения, а также документы, предусмотренные пунктом 1 части 1 статьи 126 КАС РФ.

К примеру, стадия возбуждения органом внутренних дел дела об *установлении* административного надзора в отношении лиц, освобождённых из мест лишения свободы, включает следующие этапы:

- определение лиц, в отношении которых следует установить административный надзор в соответствии с Федеральным законом «Об административном надзоре за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы»;
- подготовка административного искового заявления об установлении административного надзора в отношении конкретного лица, документов и материалов, подтверждающих указанные в заявлении сведения;
- подача в суд административного искового заявления и иных материалов дела об установлении административного надзора.

На начальном этапе стадии возбуждения дела определяются (выявляются) лица, в отношении которых следует установить административный надзор, т.е. ввести предусмотренные Федеральным законом «Об административном надзоре за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы», ограничения и обеспечить их соблюдение.

К сожалению, несмотря на важность данной работы, как справедливо отмечается в литературе, в органах внутренних дел в настоящее время отсутствует единый порядок «выявления» лиц, в отношении которых возможно установление судом административного надзора¹. Такая работа основана на

¹ Равнюшкин А.В. О проблемах выявления лиц, в отношении которых возможно установление административного надзора в соответствии с Федеральным законом «Об админист-

формировании оперативно-справочных учётов по лицам, освобождённым из мест лишения свободы и имеющим непогашенную или неснятую судимость за совершение указанных в ст. 3 Федерального закона № 64–ФЗ преступлений, и включает установление наблюдения в отношении так называемых «формальников», т.е. лиц, формально подпадающих под административный надзор. В ходе наблюдения за данной категорией лиц осуществляются мероприятия, имеющие надзорный характер: собирается информация, наводятся справки о их поведении, опрашиваются знающие их люди, за поведением таких лиц в общественных местах компетентным органом устанавливается особое наблюдение¹ и т.д. Организация и обеспечение (нормативное в том числе) данной работы возлагается, в соответствии с п.6.2 Приказа МВД России от 8 июля 2011 г. № 818 «О Порядке осуществления административного надзора за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы» (ред. от 25.06.2014), на Министров внутренних дел по республикам, начальникам главных управлений, управлений Министерства внутренних дел Российской Федерации по иным субъектам Российской Федерации.

К примеру, в Республике Татарстан 28 марта 2013 г. состоялось заседание Коллегии МВД по РТ № 2/2 КМ по вопросу «О мерах по совершенствованию работы органов внутренних дел по осуществлению административного надзора за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы», в ходе проведения которой было принято решение о необходимости заведения накопительного дела на лиц, формально подпадающих под административный надзор и имеющих одно административное правонарушение, для сокращения

ративном надзоре за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы» // Алтайский юридический вестник. 2014. № 8. С. 71.

¹ Джемелинский В.А. К вопросу о возникновении административного надзора за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы // Теория и практика общественного развития. 2014. № 20. С. 106.

сроков сбора материалов для направления в суд на установление административного надзора, при наличии второго правонарушения¹.

С одной стороны, данная работа является частью повседневной оперативно- служебной, контрольно-надзорной деятельности уполномоченных сотрудников полиции и фактически начинается с момента освобождения указанной категорией лиц², за которыми устанавливается наблюдение. С другой стороны, по результатам данной работы, выявляется «основание» для применения принудительной меры административного предупреждения и начала производства по установлению административного надзора в отношении лица, освобождённого из мест лишения свободы, проведению мероприятий по подготовке и направлению в судебные органы материалов, необходимых для установления административного надзора в отношении конкретного лица, освобождённого из мест лишения свободы.

Представляется, что поскольку административное исковое заявление органа внутренних дел об установлении административного надзора должно быть подписано его руководителем (ч.2 ст.271 КАС РФ), то и решение о начале производства по делу об административном надзоре в отношении лица, освобождённого из мест лишения свободы, должно приниматься данным руководителем в виде резолюции на рапорте сотрудника, выявившего основания для установления административного надзора в отношении конкретного лица, освобождённого из места лишения свободы, в том числе не позднее, чем за один месяц до истечения срока отбывания осуждённым наказания в виде ограничения свободы (ч.8 ст.271 КАС РФ)³.

¹ Кашкина Е.В., Гарипов А.Ш. О роли программного комплекса «Тор» в деятельности участковых уполномоченных полиции при осуществлении административного надзора за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы (на примере МВД по Республике Татарстан) // Вестник Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД России. 2014. № 1 (29). С. 32-38.

² Джемелинский В.А. Указ. соч. С. 106.

³ Апелляционное определение Нижегородского областного суда от 25.01.2017 по делу № 33-1208/2017. Требование: Об установлении административного надзора. Решение: В удовлетворении требования отказано // СПС «Консультант Плюс».

Административное исковое заявление об установлении административного надзора в отношении лица, освобождённого из мест лишения свободы, подаётся в суд по месту жительства или месту пребывания этого лица и, как правило, содержит предложения по установлению дополнительных ограничений с учётом его личности и совершённого преступления¹.

2. *Рассмотрение административного дела об административном надзоре.* Согласно общему правилу, закреплённому в ч. 1 ст. 272 КАС РФ, административное исковое заявление, связанное с административным надзором, принимается к производству суда незамедлительно. После принятия административного искового заявления суд истребует необходимые документы и материалы, а в случаях признания необходимым обязательного участия в судебном заседании лица, в отношении которого решается вопрос об установлении, о продлении административного надзора или о дополнении административных ограничений, также возлагает на исправительное учреждение или орган внутренних дел, которыми подано административное исковое заявление, обязанность обеспечить участие в судебном заседании этого лица. Заметим, что КАС РФ не раскрывает, в какой процессуальной форме суд *возлагает* на орган внутренних дел *обязанность обеспечить участие в судебном заседании лица, в отношении которого решается вопрос об установлении, о продлении административного надзора.*

По мнению С.А. Старостина, обязанность *обеспечить участие* должна *возлагаться* в определении о назначении судебного заседания, в котором следует указать, что явка лица обязательна с возложением обязанности на

¹ Апелляционное определение Ростовского областного суда от 21.12.2016 по делу № 33а-22438/2016. Требование: Об установлении административного надзора. Решение: Требование, в том числе об установлении дополнительного ограничения в виде «запрета нахождения в зданиях детских школьных учреждений, школах и других местах массового нахождения детей и подростков, а также на прилегающей к ним территории» удовлетворено // СПС «Консультант Плюс»; Апелляционное определение Нижегородского областного суда от 28.12.2016 по делу № 33-15873/2016. Требование: Об установлении административного надзора. Решение: Требование, в том числе «запрещение посещения мест проведения массовых и иных мероприятий и участия в указанных мероприятиях» удовлетворено // СПС «Консультант Плюс».

заявителя (исправительное учреждение или орган внутренних дел) «доставить» поднадзорное лицо для участия в судебном заседании¹. Предложенный автором вариант исполнения обязанности «обеспечить участие», по нашему мнению, в большей степени применим для исправительного учреждения в отношении обеспечения участия в судебном заседании лица, освобождаемого из места лишения свободы (находящегося в исправительном учреждении).

В свою очередь, для исполнения органом внутренних дел обязанности обеспечения участия в судебном заседании лица, освобождённого из места лишения свободы, в большей степени соответствует применение такой меры процессуального обеспечения как привод.

Заметим, что п. 12 ст. 12 ФЗ «О полиции» дополнен обязанностью полиции «обеспечивать участие в судебном заседании лица, в отношении которого решается вопрос об установлении или о продлении административного надзора либо о дополнении ранее установленных административных ограничений в случае подачи административного искового заявления территориальным органом»². Между тем право полиции «подвергать приводу» лиц, уклоняющихся без уважительных причин от явки по вызову в суд, в отношении которых ведётся производство по делу об административном надзоре, ни в Законе о полиции, ни в Законе об административном надзоре за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы, не закреплено.

Для устранения в законодательстве данного пробела предлагается статьёй 6 ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы» дополнить частью 2 следующего содержания:

«2. В случаях признания необходимым обязательного участия в судебном заседании лица, в отношении которого решается вопрос об установле-

¹ Старостин С.А. Проблемы производства по административным делам об административном надзоре за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы // Вестник института: преступление, наказание, исправление. 2015. № 4 (32). С. 18.

² Федеральный закон от 8 марта 2015 г. № 23-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации», Статья 22.

нии, о продлении административного надзора или о дополнении административных ограничений, предусмотренных частью 1 статьи 272 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, применяется привод лица, в отношении которого ведётся производство по делу об административном надзоре. Привод осуществляется органом внутренних дел (полицией) на основании определения суда, рассматривающего административное дело об административном надзоре в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти в области внутренних дел».

Соответственно в пункте 3 части 1 статьи 12 ФЗ «О полиции» после слов «подвергать приводу в полицию» добавить слова «или в суд».

Обязанность доказывания обстоятельств, приведённых в административном исковом заявлении, связанном с административным надзором, лежит на лице, обратившемся с таким заявлением.

Административные дела, связанные с административным надзором, подлежат рассмотрению в течение десяти дней со дня поступления административного искового заявления в суд.

При разрешении административного дела об установлении, о продлении административного надзора или о дополнении административных ограничений суд не связан изложенным в административном исковом заявлении мнением о сроке установления административного надзора и (или) видах административных ограничений, предлагаемых к установлению, и с учетом конкретных обстоятельств административного дела может установить иные предусмотренные федеральным законом виды ограничений, а также иные сроки в пределах, установленных федеральным законом.

Решение суда вступает в законную силу по истечении срока, установленного ст. 298 КАС РФ для апелляционного обжалования, если оно не было обжаловано.

3. Пересмотр решения суда первой инстанции по делу об административном надзоре. Решения суда первой инстанции, не вступившие в законную

силу, могут быть обжалованы в апелляционном порядке в соответствии с правилами, установленными главой 34 КАС РФ.

Согласно ч. 5 ст. 298 КАС РФ апелляционные жалобы, представление на решение суда по административному делу об административном надзоре могут быть поданы в течение десяти дней со дня принятия судом решения, а рассматриваются судом апелляционной инстанции в соответствии с ч. 9 ст. 305 КАС РФ в течение одного месяца со дня их поступления в суд апелляционной инстанции.

4. Исполнение принятого судом решения по делу об административном надзоре. Решение суда приводится в исполнение после вступления его в законную силу (ст. 187 КАС РФ).

Решение суда по административному делу об административном надзоре исполняется путём осуществления административного надзора в течение срока, установленного в решении. Наблюдение за соблюдением поднадзорным лицом установленных в его отношении административных ограничений, а также за выполнением обязанностей, предусмотренных Федеральным законом «Об административном надзоре за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы», осуществляется органом внутренних дел по месту жительства или пребывания поднадзорного лица.

Порядок осуществления органами внутренних дел административного надзора установлен Приказом МВД России от 8 июля 2011 г. № 818 «О Порядке осуществления административного надзора за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы» (ред. от 25.06.2014).

В осуществлении административного надзора участвуют участковые уполномоченные полиции; сотрудники строевых подразделений: патрульно-постовой службы полиции, вневедомственной охраны, дорожно-патрульной службы Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации; подразделений, уполномоченных осуществлять оперативно-розыскную деятельность; дежурных частей территориальных органов, а также сотрудники полиции линейных

управлений, отделов Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте.

Способ принудительного воздействия, характеризующий содержание данной принудительной меры административного предупреждения, реализуется для предупреждения совершения поднадзорными лицами преступлений и других правонарушений, оказания на них индивидуального профилактического воздействия в целях защиты государственных и общественных интересов.

Производство по аннулированию лицензии на занятие частной детективной или охранной деятельностью. Отношения, возникающие между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями в связи с осуществлением лицензирования отдельных видов деятельности, в том числе порядок приостановления, прекращения действия лицензии и аннулирования лицензии, регулирует Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99–ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (ст. 20). Особенности лицензирования частной детективной и охранной деятельности, в том числе в части, касающейся порядка приостановления и аннулирования действия лицензии, устанавливаются Законом Российской Федерации от 11 марта 1992 г. № 2487–1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» (ст.11.5).

Аннулирование лицензии на занятие лицензируемым видом деятельности, как мера административного предупреждения, применяется в случае выявления неоднократных нарушений или грубого нарушения лицензиатом лицензионных требований только после приостановления органом внутренних дел, а при необходимости по решению суда, действия лицензии и предоставления лицензиату времени для устранения указанных нарушений. В связи с этим *приостановление действия лицензии* может рассматриваться в качестве начальной стадии производства, которое может закончиться аннулированием лицензии в случае неустранения лицензиатом в установленный срок выяв-

ленных нарушений. В таком контексте приостановление действия лицензии может одновременно выступать в качестве самостоятельной меры предупреждения (в случае устранения нарушений) и меры обеспечения производства по аннулированию лицензии (в случае неустранения нарушений).

Исходя из этого, производство по аннулированию лицензии на занятие частной детективной и охранной деятельностью включает следующие стадии:

1. Возбуждение дела по фактам неоднократных нарушений или грубого нарушения лицензиатом лицензионных требований.
2. Рассмотрение судом заявления о приостановлении действия лицензии либо об аннулировании лицензии.
3. Принятие решения по заявлению об аннулировании лицензии.
4. Исполнение решения об аннулировании лицензии.

Рассмотрим далее подробно содержание отдельных стадий.

1. **Возбуждение дела.** Производство по аннулированию лицензии на занятие частной детективной и охранной деятельностью начинается с момента выявления неоднократных нарушений или грубого нарушения лицензиатом лицензионных требований и приостановления действия лицензии.

В этих случаях органы внутренних дел в соответствии с Законом РФ «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» вправе приостанавливать действие лицензии (п. 3 ч. 7 ст. 6; ч. 1 ст. 11.5). При этом устанавливается срок устранения выявленных нарушений, повлёкших за собой приостановление действия лицензии, который не может быть более месяца. Приостановление действия лицензии за не являющиеся грубыми неоднократные нарушения лицензионных требований не допускается без предварительных письменных предупреждений лицензиата и без предоставления ему времени для устранения указанных нарушений.

При установлении оснований для принятия решения о приостановлении действия лицензии сроком до 1 месяца не позднее 5 рабочих дней со дня окончания проверки должностное лицо территориального органа МВД Рос-

сии, проводившее проверку, по результатам которой были выявлены нарушения, готовит мотивированное заключение о приостановлении действия лицензии¹. Заключение согласовывается с руководителем подразделения лицензионно-разрешительной работы лицензирующего органа и утверждается министром внутренних дел по республике, начальником главного управления, управления МВД России по иному субъекту Российской Федерации или лицами, исполняющими их обязанности.

В случае, если в установленный срок лицензиат не устранил нарушение лицензионных требований, орган внутренних дел обязан обратиться в суд с заявлением о приостановлении действия лицензии на срок до шести месяцев либо об аннулировании лицензии². К примеру, заявление об аннулировании лицензии на осуществление частной охранной деятельности может быть подано только органом внутренних дел и в строго определённых случаях: если нарушение лицензиатом лицензионных требований повлекло за собой нарушение прав, законных интересов, нанесение ущерба здоровью граждан, обороне и безопасности государства, культурному наследию народов Российской Федерации; неустранения лицензиатом в установленный срок выявленных нарушений (ч. 4 ст. 11.5 Закона № 2487–1).

Одновременно с подачей заявления в суд орган внутренних дел вправе приостановить действие лицензии на период до вступления в силу решения суда. Решение о приостановлении действия лицензии принимается уполномоченным должностным лицом и оформляется в виде заключения по форме³,

¹ См.: Приложение №7 к Административному регламенту исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по контролю за частной детективной (сыскной) и охранной деятельностью в Российской Федерации, утверждённого Приказом МВД России от 18 июня 2012 г. № 589.

² Порядок подготовки искового заявления установлен п. 61.5 Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по контролю за частной детективной (сыскной) и охранной деятельностью в Российской Федерации.

³ Пункт 8 Положения о лицензировании частной детективной (сыскной) деятельности, утверждённого Постановлением Правительства РФ от 23 июня 2011 г. № 498 «О некоторых вопросах осуществления частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности» (ред. от 09.09.2015).

установленной Министерством внутренних дел Российской Федерации. К заключению прилагаются материалы, послужившие основанием для принятия такого решения. О принятом решении лицензирующий орган информирует лицензиата в течение 1 рабочего дня.

Заметим, что приостановление действия лицензии в случае выявления нарушений либо одновременно с подачей в суд заявления о приостановлении действия лицензии, либо об аннулировании лицензии, является правом, а не обязанностью органа внутренних дел¹.

Таким образом, процессуальная деятельность уполномоченных должностных лиц органов внутренних дел на стадии возбуждения дела основана на проведении предусмотренных законом и имеющих юрисдикционное значение контрольно-надзорных мероприятий, направленных на устранение лицензиатом выявленных нарушений, и включает подготовку заявления об аннулировании лицензии и обращение с ним в суд.

2. Рассмотрение судом заявления о приостановлении действия лицензии либо об аннулировании лицензии.

Статья 11.5 Закона Российской Федерации от 11.03.1992 № 2487–1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» регулирует публичные отношения, связанные с приостановлением действия и аннулированием лицензии на осуществление частной охранной деятельности, а не гражданско-правовые отношения, связанные с оказанием охранных услуг², поэтому рассмотрение заявления о приостановлении действия лицензии либо об аннулировании лицензии подведомственно арбитражному суду. В частности, в апелляционном определении Верховного суда Республики Татарстан от 25 июня 2015 г. прямо указано, что «рассмотрение требований ор-

¹ Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 27.02.2015 № 15 АП-24134/2014 по делу № А53-16024/2014 // СПС Консультант плюс.

² Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 07.07.2015 № Ф07-4367/2015 по делу № А56-50531/2014 // СПС Консультант плюс.

гана внутренних дел об аннулировании лицензии на осуществление охранной деятельности юридического лица подведомственно арбитражному суду»¹.

Дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, рассматриваются по общим правилам искового производства, предусмотренным Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации, с особенностями, установленными в разделе III указанного кодекса, если иные правила административного судопроизводства не предусмотрены федеральным законом.

В каждом конкретном случае суд вправе и обязан оценивать служащие основанием для аннулирования лицензии обстоятельства с учетом характера нарушения, их последствий, наличия либо отсутствия фактов устранения таких последствий, применение конкретной санкции, ограничивающей конституционное право, должно отвечать требованиям справедливости, быть соразмерным и соответствующим характеру совершенного деяния².

3. Принятие решения по заявлению об аннулировании лицензии. Лицензия аннулируется решением суда на основании рассмотрения заявления лицензирующего органа. Действие лицензии прекращается со дня вступления в законную силу решения суда об аннулировании лицензии.

4. Исполнение решения суда об аннулировании лицензии. Лицензиат в случае аннулирования лицензии в течение 3 рабочих дней должен сдать в лицензирующий орган документ, подтверждающий наличие лицензии.

Должностное лицо лицензирующего органа в течение 5 рабочих дней со дня вступления в законную силу решения суда об аннулировании лицензии направляет копию документа, подтверждающего принятие соответствующего решения, с сопроводительным письмом в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области осуществления государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

¹ Апелляционное определение Верховного суда Республики Татарстан от 25.06.2015 по делу №33-7747/2015 // СПС Консультант плюс.

² Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 26.02.2015 № Ф03-109/2015 по делу №А24-3332/2014 // СПС Консультант плюс.

Аннулирование лицензии является основанием для прекращения частной охранной и детективной деятельности. Её продолжение влечёт административную ответственность, ст. 20.16 КоАП РФ. В связи с этим лицензирующий орган принимает необходимые меры для осуществления контроля за исполнением решения.

Анализ процессуального порядка аннулирования лицензии на занятие частной детективной или охранной деятельностью ещё раз показывает значимость стадий возбуждения дела и исполнения принятого по делу решения для реализации способа принудительного воздействия, характеризующего содержание данной меры административного предупреждения, их неразрывную связь со стадией рассмотрения и принятия решения в порядке административного судопроизводства.

Производство о помещении несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа (СУВУЗТ). В административно-процессуальном порядке, урегулированном главой 3 Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 120–ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», рассматриваются материалы о помещении в СУВУЗТ несовершеннолетних, указанных в подпунктах 1 и 2 пункта 4 статьи 15 Федерального закона № 120–ФЗ, а именно:

1) Если они не подлежат уголовной ответственности в связи с тем, что к моменту совершения общественно опасного деяния не достигли возраста, с которого наступает уголовная ответственность;

2) Если они достигли возраста, предусмотренного частями первой или второй статьи 20 Уголовного кодекса Российской Федерации, и не подлежат уголовной ответственности в связи с тем, что вследствие отставания в психическом развитии, не связанном с психическим расстройством, во время совершения общественно опасного деяния не могли в полной мере осознавать фактический характер и общественную опасность своих действий (бездействия) либо руководить ими.

Административно-процессуальный порядок применения рассматриваемой принудительной меры административного принуждения включает следующие стадии:

1. Возбуждение производства о помещении несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в СУВУЗТ.
2. Рассмотрение материалов о помещении несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в СУВУЗТ.
3. Рассмотрение жалобы, протеста на постановление судьи о помещении несовершеннолетнего в СУВУЗТ.
4. Исполнение постановления судьи о помещении несовершеннолетнего в СУВУЗТ.

Рассмотрим кратко содержание стадий производства о помещении несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в СУВУЗТ.

1. **Стадия возбуждения** данного **производства** включает подготовку и направление в суд материалов о помещении несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в СУВУЗТ, и состоит из следующих этапов:

1.1. Материалы прекращённого уголовного дела или материалы об отказе в возбуждении уголовного дела в отношении несовершеннолетних либо заверенные копии таких материалов незамедлительно передаются органом, принявшим соответствующее процессуальное решение, в комиссию по делам несовершеннолетних и защите их прав, которая рассматривает вопрос о возможности применения к несовершеннолетним, не подлежащим уголовной ответственности, мер воспитательного воздействия или возбуждения перед судом ходатайства о помещении этих несовершеннолетних в СУВУЗТ.

В случае принятия комиссией решения ходатайствовать перед судом о помещении несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в СУВУЗТ соответствующее постановление комиссии и представленные материалы незамедлительно направляются в орган внутренних дел и прокурору.

1.2. В целях подготовки для рассмотрения судом материалов о помещении несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в СУВУЗТ, органы внутренних дел и (или) органы прокуратуры направляют в соответствующие органы и учреждения запросы о представлении необходимых документов, предусмотренных ч. 1 ст. 27 ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

Для определения возможности помещения несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в СУВУЗТ учреждения здравоохранения проводят их медицинское, в том числе психиатрическое, освидетельствование.

При выявлении заболеваний, препятствующих их содержанию и обучению в специальных учебно-воспитательных учреждениях закрытого типа, материалы на указанных лиц передаются в комиссию по делам несовершеннолетних и защите их прав для применения к ним мер воспитательного воздействия.

Законом об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних определены случаи направления несовершеннолетних на срок до 30 суток в центр временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органа внутренних дел до рассмотрения судьёй материалов о помещении указанной категории лиц в СУВУЗТ.

1.3. Заключительным этапом первой стадии является непосредственное направление начальником органа внутренних дел или прокурором в суд по месту жительства указанной категории лиц материалов, для рассмотрения вопроса о возможности их помещения в СУВУЗТ.

2. Стадия рассмотрения материалов о помещении несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в СУВУЗТ состоит из следующих этапов:

2.1. Материалы о помещении несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа рассматриваются судьёй в течение 10 суток со дня их по-

ступления в суд в присутствии несовершеннолетнего, его родителей или иных законных представителей, прокурора и адвоката, в порядке, установленном ст. 28 ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних». Данный порядок не совпадает с установленными законодательством процедурами рассмотрения дел в порядке гражданского, административного и уголовного судопроизводства (в частности, проводится в отношении лиц, не являющихся субъектами уголовной ответственности, но совершивших деяния, содержащие признаки преступления; не предполагает подготовительного производства; предусматривает возможность пересмотра принятого судом решения единолично председателем вышестоящего суда), не может быть отнесён ни к одному из перечисленных в статье 118 (часть 2) Конституции Российской Федерации видов судопроизводства.

В запросе Ногликского районного суда Сахалинской области в Конституционный Суд РФ оспаривалась конституционность положений статей 28 и 30 Федерального закона от 24 июня 1999 года «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних». Однако, в принятии к рассмотрению данного запроса Конституционный Суд РФ отказал, мотивируя свой отказ тем, что «само по себе установление в едином кодифицированном законе либо в специальном законодательном акте специфических правил рассмотрения судами тех или иных категорий дел не может, по смыслу части второй статьи 36 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», признаваться достаточным основанием для вывода о наличии неопределённости в вопросе о соответствии этих актов Конституции Российской Федерации»¹.

2.2. По результатам рассмотрения материалов судья выносит одно из трёх решений, предусмотренных ч. 5 ст. 28 ФЗ «Об основах системы профи-

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 5 ноября 2002 г. № 275-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Ногликского районного суда Сахалинской области о проверке конституционности статей 28 и 30 Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

лактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних». в виде постановления, которое подлежит оглашению в судебном заседании.

3. Стадия рассмотрения жалобы, протеста на постановление судьи о помещении несовершеннолетнего в СУВУЗТ является факультативной и может начаться по инициативе несовершеннолетнего, не подлежащего уголовной ответственности, достигшего возраста четырнадцати лет, либо его родителей или иных законных представителей или по их просьбе адвоката, представив жалобу в вышестоящий суд, либо по представлению прокурора.

По результатам рассмотрения жалобы или представления прокурора на постановление судьи председатель вышестоящего суда принимает одно из следующих решений:

1) оставляет постановление судьи без изменения, а жалобу или представление прокурора без удовлетворения;

2) отменяет постановление судьи и направляет материалы на несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в суд для нового рассмотрения.

4. Стадия исполнения постановления судьи о помещении несовершеннолетнего в СУВУЗТ, как правило, включает следующие этапы:

4.1 Доставка несовершеннолетних в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа (обеспечивается центром временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органа внутренних дел).

4.2 Предоставление путёвок для направления несовершеннолетних в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа (обеспечивается органом управления образованием).

4.3 Деятельность непосредственно по исправлению и реабилитации несовершеннолетнего в течение срока его содержания в указанном учреждении (обеспечивается соответственно администрацией специального учебно-воспитательного учреждения закрытого типа).

Анализ процессуального порядка помещения несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа (СУВУЗТ) позволяет сделать вывод о значимости совершения всех предусмотренных законом процессуальных действий на стадии возбуждения дела для принятия законного и обоснованного решения на стадии рассмотрения представленных материалов и, в конечном счёте, для реализации способа принудительного воздействия, характеризующего содержание данной меры административного предупреждения.

Безусловно, стадия рассмотрения дела о применении принудительной меры административного предупреждения является решающей (ключевой), и при применении большинства мер принуждения властным субъектом, ведущим производство на данной стадии, является суд (судья), который разрешает подведомственные им административные дела в порядке административного судопроизводства или с использованием специальных судебных процедур рассмотрения отдельных категорий дел.

Судебный порядок рассмотрения дел о применении принудительных мер административного предупреждения так же, как и дел об административных правонарушениях, построен на «эстафетном» принципе ведения производства, с точки зрения изменения органа (должностного лица), ведущего производство на каждой последующей стадии.

Проведённый в данном параграфе анализ порядка применения рассмотренных мер принуждения позволяет утверждать, что процессуальная деятельность по реализации способа принудительного воздействия, характеризующего содержание принудительных мер административного предупреждения, должна рассматриваться не только через призму стадии, на которой принимается решение о применении данных мер принуждения, но и стадий возбуждения дела и исполнения принятого по делу решения, поскольку они имеют очень важное значение для достижения желаемого юридического результата, обусловленного реализацией санкции нормы, устанавливающей

конкретную меру предупреждения. Как показывает анализ материалов судебной практики, недостатки процессуальной деятельности уполномоченных органов и учреждений на стадии возбуждения дела при сборе и закреплении юридически значимых фактов, необходимых для принятия судом решения о применении меры принуждения, приводят к отказу в удовлетворении заявлений (исковых заявлений), либо отмене принятых судебных решений о применении меры принуждения¹.

Завершая рассмотрение порядка применения принудительных мер административного предупреждения, способ принудительного воздействия которых закреплён санкцией нормы права, их устанавливающей, сформулируем ряд обобщающих выводов:

1. Производство по применению отдельных принудительных мер административного предупреждения представляет собой деятельность уполномоченных субъектов (должностных лиц, судей), по возбуждению и разрешению индивидуального конкретного дела о применении принудительной меры административного предупреждения, способ принудительного воздействия которой закреплён санкцией правовой нормы, её устанавливающей, и реализации правоограничений, лишений и обременений, характеризующих содержание меры принуждения.

2. Производство по применению отдельных принудительных мер административного предупреждения является комплексным видом административно-процессуальной деятельности, который включает как административный, так и судебный порядок принятия решения о применении меры при-

¹ Постановление президиума Свердловского областного суда от 22.10.2003 по делу № 44-У-217/2003. Решение суда о направлении несовершеннолетнего в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа отменено, поскольку в материалах производства отсутствовали доказательства, подтверждающие факт совершения им преступлений до достижения возраста уголовной ответственности; Постановление председателя Свердловского областного суда от 19.10.2005 по делу № 44-У-537/2005; Определение Верховного Суда РФ от 21.10.2015 № 74-КГ15-141. Решение: В удовлетворении требования отказано, поскольку в материалах дела не содержится сведений о том, что осуждённый в период отбывания наказания в местах лишения свободы признавался злостным нарушителем установленного порядка отбывания наказания.

нуждения. Судебный порядок рассмотрения дел о применении принудительных мер административного предупреждения так же, как и дел об административных правонарушениях, построен на «эстафетном» принципе ведения производства, с точки зрения изменения органа (должностного лица), ведущего производство на каждой последующей стадии.

Как составная часть административно-процессуальной деятельности, рассмотрение и пересмотр в порядке административного судопроизводства подведомственных судам административных дел, перечисленных в ч. 3 ст. 1 КАС РФ, по нашему мнению, следует рассматривать в качестве стадий производства по применению конкретной принудительной меры административного предупреждения, а не самостоятельных видов производств в структуре административного процесса.

3. Для обеспечения участия в рассмотрении дела лиц, уклоняющихся без уважительных причин от явки по вызову в суд, в отношении которых ведётся производство по делу об административном надзоре, предлагается статью 6 ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы» дополнить частью 2 следующего содержания:

«2. В случаях признания необходимым обязательного участия в судебном заседании лица, в отношении которого решается вопрос об установлении, о продлении административного надзора или о дополнении административных ограничений, предусмотренных частью 1 статьи 272 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, применяется привод лица, в отношении которого ведётся производство по делу об административном надзоре. Привод осуществляется органом внутренних дел (полицией) на основании определения суда, рассматривающего административное дело об административном надзоре в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти в области внутренних дел».

Соответственно в пункте 3 части 1 статьи 12 ФЗ «О полиции» после слов «подвергать приводу в полицию» добавить слова «или в суд».

4. Процессуальная деятельность по применению санкции нормы, устанавливающей конкретную принудительную меру административного предупреждения, должна рассматриваться не только через призму стадии, на которой принимается решение о применении данной меры принуждения, но и стадий возбуждения дела и исполнения принятого по делу решения, поскольку они имеют очень важное значение для достижения желаемого юридического результата, обусловленного реализацией способа принудительного воздействия, характеризующего содержание принудительных мер предупреждения.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Исследование материально-правовых основ и порядка применения принудительных мер административного предупреждения и мер административного пресечения позволяет сформулировать ряд теоретических выводов и практических рекомендаций, которые в обобщённом изложении выглядят следующим образом:

1.1. Исходя из классификации мер административного принуждения, в зависимости от целей и способа обеспечения правопорядка и обеспечения общественной безопасности, включающей следующие четыре группы: 1) административного предупреждения; 2) административного пресечения; 3) административной ответственности; 4) административно-процессуального обеспечения, сделан вывод о том, что с точки зрения вида норм (материальных или процессуальных), реализацию которых обеспечивают перечисленные меры административного принуждения, и, исходя из целесообразности выделения, наряду с административным правом, административно-процессуального права как самостоятельной отрасли права, можно вести речь о двух видах отраслевого принуждения:

административном, которое представлено мерами административного предупреждения, пресечения и административной ответственности, закреплённых материальными и процедурными нормами административного законодательства, и

административно-процессуальном, которое представлено мерами административно-процессуального обеспечения, установленными нормами административно-процессуального законодательства.

1.2. Структуру правовой нормы, закрепляющей меру административно-процессуального принуждения, определяют два содержательных элемента, характеризующих меру принуждения: 1) основание применения меры принуждения, которое закрепляется в гипотезе правовой нормы; 2) способ принудительного

воздействия, который может быть закреплён либо в диспозиции, либо в санкции правовой нормы, устанавливающей меру принуждения.

1.3. В зависимости от структурного элемента нормы права, в котором закреплён способ принудительного воздействия, характеризующий содержание меры административного принуждения, можно выделить: а) меры административного принуждения, способ принудительного воздействия которых закреплён **диспозицией** нормы права, устанавливающей меру принуждения; б) меры административного принуждения, способ принудительного воздействия которых закреплён **санкцией** нормы права, устанавливающей меру принуждения.

2.1. Исходя из характеристики целевого назначения мер административного предупреждения можно выделить две основные цели их применения: 1) обеспечение безопасности личности и общественной безопасности при наличии реальной или потенциальной угрозы причинения вреда охраняемым законом общественным отношениям; 2) предупреждение преступлений и административных правонарушений, в том числе повторного их совершения со стороны отдельных категорий лиц.

2.2. Способы принудительного воздействия, характеризующие содержание мер предупреждения, представляют собой либо установленные законом правоохранительные действия уполномоченных должностных лиц, обеспечивающие соблюдение участниками общественных отношений запретов и предписаний, либо правоограничения, лишения или дополнительные обременения, которые должно претерпеть лицо, в отношении которого оказывается принудительное воздействие, направленные на предупреждение преступлений и административных правонарушений, в том числе повторного их совершения.

Указанные различия в способах принудительного воздействия, характеризующих содержание выделенных двух групп мер административного предупреждения, определяют специфику структуры норм права, устанавливающих меры административного предупреждения.

2.3. Как представляется, меры предупреждения, способы принудительного воздействия которых представлены в законе в виде конкретных правоохранительных действий уполномоченных должностных лиц, закреплены в диспозициях норм права, устанавливающих меры административного предупреждения, предназначенных для обеспечения безопасности личности и общественной безопасности при наличии реальной или потенциальной угрозы причинения вреда охраняемым законом общественным отношениям.

В свою очередь меры предупреждения, способы принудительного воздействия которых представлены в законе в виде правоограничений, лишений и дополнительных обременений, не относящихся к числу административных наказаний, закрепленные в санкциях норм права, устанавливающих меры административного предупреждения, направлены на предупреждение преступлений и административных правонарушений, в том числе повторного их совершения, со стороны отдельных категорий лиц.

В отличие от норм, устанавливающих меры административной ответственности, нормы, устанавливающие принудительные меры административного предупреждения, состоят из двух элементов: гипотезы и диспозиции, либо гипотезы и санкции.

3.1. Соискатель поддерживает позицию административистов, которые считают, что меры административного пресечения и меры административно-процессуального обеспечения тесно взаимосвязаны между собой, но тем не менее являются самостоятельными правовыми формами государственного принуждения, представленными в административном и административно-процессуальном принуждении как отраслевых видах принуждения, регламентированных соответственно административным и административно-процессуальным правом.

3.2. Меры административного пресечения и меры административно-процессуального обеспечения различаются по основаниям, целям, срокам применения и особенностям нормативного регулирования, а именно:

1) меры административного пресечения применяются при наличии события административного правонарушения или преступления либо иной реально возникшей угрозы (материального основания); меры процессуального обеспечения применяются при наличии как материального, так и процессуального основания, которое обусловлено необходимостью обеспечить соответствующее процессуальное действие в рамках конкретного производства;

2) главная цель применения мер пресечения – прекращение противоправных действий, подпадающих под признаки объективной стороны административного правонарушения или преступления; цели применения мер административно-процессуального обеспечения имеют процессуальную природу и определяется задачами того производства, ведение которого они обеспечивают;

3) меры административного пресечения применяются с момента обнаружения до момента прекращения противоправного действия; меры процессуального обеспечения применяются, как правило, после прекращения противоправного действия с момента возбуждения дела до его завершения;

4) меры административного пресечения, как правило, урегулированы материальными нормами административного права, а меры административно-процессуального обеспечения – только нормами административно-процессуального права.

Указанные различия позволяют отграничить меры административного пресечения от мер процессуального обеспечения и определить перечень мер пресечения.

3.3. Способы принудительного воздействия, характеризующие содержание мер административного пресечения, в законе закреплены в виде конкретных правоохранительных действий уполномоченных должностных лиц, направленных на прекращение противоправного действия либо устранение реально существующей угрозы личной или общественной безопасности.

С учетом классификации мер административного пресечения на общие и специальные, автор приходит к выводу, что обычные (общие) меры пресе-

чения являются обычной, предусмотренной законом реакцией, позволяющей пресечь различные по форме и содержанию противоправные действия, а специальные меры применяются для преодоления противодействия (сопротивления), оказываемого правонарушителем при применении к нему общих мер пресечения и прекращения совершающегося противоправного деяния.

3.4. Способы принудительного воздействия, характеризующие содержание мер административного пресечения, сформулированы в виде конкретных правоохранительных действий уполномоченных должностных лиц, которые закрепляются в диспозициях норм, устанавливающих данные меры принуждения.

При характеристике способа воздействия, раскрывающего содержание специальных мер пресечения, законодатель употребляет понятие «применение», которое является универсальным и не отражает особенностей реализации каждого из перечисленных в законе средств воздействия: физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия.

Поскольку в нормах, регулирующих специальные меры пресечения, способы принудительного воздействия сформулированы в самом общем виде, что не позволяет чётко определить пределы принудительного воздействия при реализации конкретной меры административного пресечения, по мнению соискателя, диспозиции данных норм нуждаются в дальнейшей корректировке.

В связи с этим вводную фразу ч. 1 ст. 20 Федерального закона «О полиции» предлагается изложить в следующей редакции:

«Сотрудники полиции имеют право <...> применять физическую силу, т.е. вступать в непосредственный, основанный на мускульной силе, механический контакт с объектом воздействия (лицом, имуществом), в том числе путём захватов лица за его одежду, использования приёмов самбо и иных боевых приёмов борьбы, в том числе нанесения ударов».

Для конкретизации способов принудительного воздействия при применении огнестрельного оружия предлагается:

– вводную фразу части 1 статьи 23 после слов «применять огнестрельное оружие» дополнить словами «путём производства выстрела на поражение человека»;

– вводную фразу части 2 статьи 23 после слов «применять огнестрельное оружие» дополнить словами «путём использования его поражающих и огнестрельных свойств».

4.1. Меры административного принуждения, способ принудительного воздействия которых закреплён диспозициями правовых норм их устанавливающих, реализуются в форме использования права в рамках материально-правовой административной процедуры.

В свою очередь меры административного принуждения, способ принудительного воздействия которых закреплён санкциями правовых норм, их устанавливающих, реализуются в форме применения права в рамках процессуальной административной процедуры их применения либо судебной процедуры в рамках административного судопроизводства.

4.2. Учитывая особенности (отличительные черты) реализации мер административного пресечения и мер административного предупреждения, способ принудительного воздействия которых закреплён диспозицией правовой нормы, выделим этапы процедурного (материально-правового) порядка применения данных мер:

1. *Принятие* уполномоченным должностным лицом *оперативного решения о применении меры принуждения* при наличии достаточных оснований, включая квалификацию противоправного поведения (общественно опасной ситуации) и соотнесение его с гипотезой нормы, устанавливающей меру принуждения;

2. *Практическое исполнение принятого решения*, включающее совершение должностным лицом действий, предусмотренных диспозицией нормы права, закрепляющей меру принуждения и реализацию установленного диспозицией способа принудительного воздействия.

3. *Фиксация факта применения меры принуждения* (факультативный этап). Необходимость письменной фиксации может зависеть от наступившего результата.

4.3. В свою очередь процессуальный порядок реализации принудительных мер административного предупреждения, способы принудительного воздействия которых являются санкциями норм права, устанавливающих данные меры принуждения, включает следующие процессуальные действия, выступающие в качестве его стадий:

- документальная фиксация индивидуально–конкретной ситуации, являющейся основанием для применения принудительной меры административного предупреждения и направление материалов на рассмотрение в уполномоченный орган, к уполномоченному должностному лицу (возбуждение индивидуального конкретного дела);

- рассмотрение уполномоченным должностным лицом (органом) данного индивидуального конкретного дела и принятие по нему решения (юрисдикционного акта управления о применении принудительной меры административного предупреждения);

- исполнение принятого по делу юрисдикционного акта, т.е. совершение действий по реализации предусмотренного санкцией правовой нормы принудительного способа воздействия на обязанное лицо.

4.4. Процессуальный порядок применения принудительных мер административного предупреждения, способ принудительного воздействия которых закреплён санкцией правовой нормы, может рассматриваться в качестве самостоятельного структурного элемента административного процесса и именоваться «производством по применению отдельных мер административного предупреждения».

4.5. В зависимости от способа принудительного воздействия, характеризующего содержание меры предупреждения, данное производство, как представляется, включает процессуальный порядок применения следующих мер предупреждения:

- *по аннулированию лицензии* (на занятие лицензируемым видом деятельности; на занятие частной детективной и охранной деятельностью);
- *по аннулированию выданных разрешений* (на хранение или хранение и ношение гражданского и служебного оружия, на временное проживание или аннулированию вида на жительство иностранному гражданину или лицу без гражданства; на работу иностранному гражданину или патента, аннулированию разрешения на привлечение и использование иностранных работников);
- *по принятию решения о нежелательности пребывания (проживания)* иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации;
- *по принятию решения о госпитализации гражданина в медицинскую организацию в недобровольном порядке* (оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в противотуберкулезную, иную медицинскую организацию непсихиатрического профиля) для обследования и лечения больных, страдающих заболеваниями, представляющими опасность для окружающих (психическими; заразными формами туберкулёза и иными заразными заболеваниями);
- *по помещению несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа;*
- *по делам об административном надзоре за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы.*

5.1. Процедуры применения отдельных принудительных мер административного предупреждения и мер административного пресечения, способ принудительного воздействия которых закреплён в диспозиции правовой нормы, их закрепляющих, имеют специфику в зависимости от реализуемого способа принудительного воздействия, характеризующего содержание конкретной принудительной меры.

5.2. Предлагается внесение изменений в некоторые нормативно-правовые акты, регулирующие порядок применения мер административного

принуждения, способ принудительного воздействия которых закреплён диспозицией правовой нормы:

5.2.1. В Административном регламенте Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения включить обязанность уполномоченного лица *регистрировать в КУСП* отдела полиции каждый факт использования транспортных средств, принадлежащих государственным и муниципальным органам, общественным объединениям и организациям, гражданам, и *составлять рапорт* на имя начальника отдела, в котором должны быть указаны следующие сведения:

1. Данные сотрудника, использовавшего транспортное средство (Ф.И.О., должность);
2. Данные водителя (или владельца транспортного средства);
3. Марка, государственный номерной знак использованного транспортного средства;
4. Основания использования транспортного средства;
5. Время использования транспортного средства (продолжительность поездки) и пройденное расстояние;
6. Если была порча транспортного средства, описать видимые повреждения и пр.

5.2.2. В целях совершенствования полицейской практики по установлению личности гражданина при наличии оснований для проверки документов, удостоверяющих личность, целесообразно закреплённое в п. 13 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции» право сотрудников полиции «доставлять граждан, то есть осуществлять их принудительное препровождение, в служебное помещение территориального органа или подразделения полиции, в помещение муниципального органа, в иное служебное помещение в целях <...> установления личности гражданина» дополнить ещё одним основанием, а именно: «при отсутствии у него при себе документов, удостоверяющие личность, ли-

бо отказе их предъявить, если имеются основания для проверки у данного гражданина документов, удостоверяющих личность».

5.2.3. Дополнить статью 19 ФЗ «О полиции» разъяснением понятия «сопротивление», которое используется в нормах, регламентирующих основания и порядок применения сотрудниками полиции специальных мер административного пресечения, а именно частью 10 в следующей формулировке:

«Сопротивлением, указанным в ч. 3 ст. 19, п. 3 и 6 ч. 1 ст. 21 настоящего закона, признаются активные действия лица, совершившего уголовно или административно наказуемое деяние, в отношении сотрудника полиции, направленные на физическое преодоление законных принудительных действий сотрудника полиции либо выразившиеся в попытках данного лица вырваться или убежать при захвате, доставлении, применении иных мер административного принуждения, либо нанести удары, побои, повредить форменную одежду, причинить материальный ущерб имуществу».

5.2.4. Исключить из п.3 ст.19 ФЗ «О полиции» слова: «При этом сотрудник полиции обязан стремиться к минимизации любого ущерба», поскольку данное положение ограничивает право сотрудника на необходимую оборону в случаях контркриминального применения специальных средств административного принуждения и позволяет при оценке правомерности причинённого вреда в результате их применения руководствоваться принципом «объективного вменения».

6.1. Производство по применению отдельных принудительных мер административного предупреждения представляет собой деятельность уполномоченных субъектов (должностных лиц, судей) по возбуждению и разрешению индивидуального конкретного дела о применении принудительной меры административного предупреждения, способ принудительного воздействия которой закреплён санкцией правовой нормы, её устанавливающей, и реализации правоограничений, лишений и обременений, характеризующих содержание меры принуждения.

6.2. Производство по применению отдельных принудительных мер административного предупреждения является комплексным видом административно-процессуальной деятельности, который включает как административный, так и судебный порядок принятия решения о применении меры принуждения. Судебный порядок рассмотрения дел о применении принудительных мер административного предупреждения так же, как и дел об административных правонарушениях, построен на «эстафетном» принципе ведения производства, с точки зрения изменения органа (должностного лица), ведущего производство на каждой последующей стадии.

Как составная часть административно-процессуальной деятельности, рассмотрение и пересмотр в порядке административного судопроизводства подведомственных судам административных дел, перечисленных в ч. 3 ст. 1 КАС РФ, следует рассматривать в качестве стадий производства по применению конкретной принудительной меры административного предупреждения, а не самостоятельных видов производств в структуре административного процесса.

6.2. Для обеспечения участия в рассмотрении дела лиц, уклоняющихся без уважительных причин от явки по вызову в суд, в отношении которых ведётся производство по делу об административном надзоре, предлагается статьёй 6 ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы» дополнить частью 2 следующего содержания:

«2. В случаях признания необходимым обязательного участия в судебном заседании лица, в отношении которого решается вопрос об установлении, о продлении административного надзора или о дополнении административных ограничений, предусмотренных частью 1 статьи 272 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, применяется привод лица, в отношении которого ведётся производство по делу об административном надзоре. Привод осуществляется органом внутренних дел (полицией) на основании определения суда, рассматривающего административное

дело об административном надзоре, в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти в области внутренних дел».

Соответственно в пункте 3 части 1 статьи 12 ФЗ «О полиции» после слов «подвергать приводу в полицию» добавить слова «или в суд».

6.4. Процессуальная деятельность по применению санкции нормы, устанавливающей конкретную принудительную меру административного предупреждения, должна рассматриваться не только через призму стадии, на которой принимается решение о применении данной меры принуждения, но и стадий возбуждения дела и исполнения принятого по делу решения, поскольку они имеют важное значение для достижения желаемого юридического результата, обусловленного реализацией способа принудительного воздействия, характеризующего содержание принудительных мер предупреждения.

БИБЛИОГРАФИЯ

I. Нормативные правовые акты и иные официальные документы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесённых Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6–ФКЗ, от 30.12.2008 N 7–ФКЗ, от 05.02.2014 № 2–ФКЗ, от 21.07.2014 № 11–ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ), 2014, № 31, ст. 4398.

2. Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка // Восьмой Конгресс Организации Объединённых Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, Гавана, 27 августа – 7 сентября 1990 г.: Доклад, подг. Секретариатом. Нью-Йорк, 1990. –С. 124–129.

3. Закон Российской Федерации от 2 июля 1992 г. № 3185–1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» (ред. от 03.07.2016) // Ведомости СНД и ВС РФ, 20.08.1992, № 33, ст. 1913; ... СЗ РФ, 2016, № 27 (Часть I), ст. 4160.

4. Закон Российской Федерации от 11 марта 1992 г. № 2487–1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» (ред. от 03.07.2016) // Ведомости СНД РФ и ВС РФ, 23.04.1992, № 17, ст. 888; ... СЗ РФ, 2016, № 27 (Часть I), ст. 4160.

5. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21–ФЗ (ред. от 03.07.2016) // СЗ РФ, 2015, № 10, ст. 1391; ... 2016, № 27 (Часть I), ст. 4236.

6. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195–ФЗ (ред. от 03.07.2016) // СЗ РФ, 2002, № 1 (ч. 1), ст. 1, ... 2016, № 28, ст. 4558.

7. Постановление Правительства РФ от 23 июня 2011 г. № 498 «О некоторых вопросах осуществления частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности» (вместе с «Положением о лицензировании частной детективной (сыскной) деятельности», «Положением о лицензировании частной охранной деятельности») (ред. от 09.09.2015) // СЗ РФ, 2011, № 26, ст. 3820; ... 2015, № 38, ст. 5278.

8. Постановление Правительства РФ от 23.10.1993 № 1090 «О Правилах дорожного движения» (вместе с «Основными положениями по допуску транспортных средств к эксплуатации и обязанности должностных лиц по

обеспечению безопасности дорожного движения») (ред. от 10.09.2016) // СЗ РФ, 1993, № 47, ст. 4531; ... 2016, № 38, ст. 5553.

9. Постановление Правительства РФ от 8 июля 1997 г. № 828 «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации» (ред. от 07.07.2016) // СЗ РФ, 1997, № 28, ст. 3444; ... 2016, № 29, ст. 4821.

10. Приказ МВД России от 18 июня 2012 г. № 589 «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по контролю за частной детективной (сыскной) и охранной деятельностью в Российской Федерации» (ред. от 23.09.2015) // Российская газета, № 192, 22.08.2012.

11. Приказ МВД России от 2 марта 2009 г. № 185 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения» (ред. от 22.12.2014) (Зарегистрировано в Минюсте России 18.06.2009 № 14112) // СПС «КонсультантПлюс».

12. Приказ МВД России от 29 января 2008 г. № 80 «Вопросы организации деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции» (зарегистрировано в Министерстве юстиции России 5 марта 2008 г. № 11290) // СПС «КонсультантПлюс».

13. Приказ МВД России от 8 июля 2011 г. № 818 «О Порядке осуществления административного надзора за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы» (ред. от 25.06.2014) // Российская газета, № 189, 26.08.2011; ... № 202, 05.09.2014.

14. Проект № 917598–6 «Кодекс Российской Федерации об административной ответственности» (ред., внесённая в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 30.10.2015) // СПС «Консультант Плюс».

15. Проект Федерального закона № 957581–6 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // СПС «Консультант Плюс».

16. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 8 января 1997 г. № 1–ФЗ (ред. от 28.11.2015) // СЗ РФ, 1997, № 2, ст. 198; ... 2015, № 48 (часть I), ст. 6724.

17. Указ Президента РФ от 19 октября 2005 г. № 1222 «Об основных документах, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, содержащих электронные

носители информации» (ред. от 27.07.2007) // СЗ РФ, 2005, № 43, ст. 4372; 2007, № 31, ст. 4020.

18. Указ Президента РФ от 21 декабря 1996 г. № 1752 «Об основных документах, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами Российской Федерации» (ред. от 22.10.2009) // СЗ РФ, 1996, № 52, ст. 5914; 2009, № 43, ст. 5049.

19. Федеральный закон от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии» (ред. от 06.07.2016) // СЗ РФ, 1996, № 51, ст. 5681; ... 2016, № 28, ст. 4558.

20. Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (ред. от 06.07.2016) // СЗ РФ, 1996, № 34, ст. 4029; ... 2016, № 28, ст. 4558.

21. Федеральный закон от 17 сентября 1998 г. № 157-ФЗ «Об иммунопрофилактике инфекционных болезней» (ред. от 31.12.2014, с изм. от 14.12.2015) // СЗ РФ, 1998, № 38, ст. 4736; ... 2015, № 14, ст. 2008.

22. Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // СЗ РФ, 2016, № 26 (Часть I), ст. 3851.

23. Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (ред. от 03.07.2016) // СЗ РФ, 1999, № 26, ст. 3177, ... 2016, № 27 (часть II), ст. 4292.

24. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (ред. от 03.07.2016) // СЗ РФ, 2002, № 30, ст. 3032; ... 2016, № 27 (часть II), ст. 4238.

25. Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (ред. от 03.07.2016) // СЗ РФ, 1999, № 14, ст. 1650; ... 2016, № 27 (часть II), ст. 4238.

26. Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (ред. от 30.12.2015) // СЗ РФ, 2011, № 19, ст. 2716; ... 2016, № 1 (часть I), ст. 50.

27. Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы» // СЗ РФ, 2011, № 15, ст. 2037; ... 2013, № 52 (часть I), ст. 6997.

28. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (ред. от 03.07.2016) // СЗ РФ, 2011, № 7, ст. 900; ... 2016, № 27 (часть II), ст. 4238.

29. Федеральный закон от 8 марта 2015 г. № 22–ФЗ «О введении в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» (ред. от 23.06.2016) // СЗ РФ, 2015, № 10, ст. 1392; ... 2016, № 26 (Часть I), ст. 3889.

30. Федеральный закон от 8 марта 2015 г. № 23–ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» // СЗ РФ, 2015, № 10, ст. 1393.

31. Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3–ФКЗ «О чрезвычайном положении» (ред. от 03.07.2016) // СЗ РФ, 2001, № 23, ст. 2277; ... 2016, № 27 (Часть I), ст. 4153.

II. Материалы судебной практики

32. Определение Конституционного Суда РФ от 5 ноября 2002 г. № 275-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Ногликского районного суда Сахалинской области о проверке конституционности статей 28 и 30 Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» // СПС «Консультант Плюс».

33. Определение Конституционного Суда РФ от 5 ноября 2002 г. № 275–О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Ногликского районного суда Сахалинской области о проверке конституционности статей 28 и 30 Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» // СПС «Консультант Плюс».

34. Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 15 ноября 2007 г. № 45 «О судебной практике по уголовным делам о хулиганстве и иных преступлениях, совершенных из хулиганских побуждений» // Бюллетень Верховного Суда РФ, 2008, № 1.

35. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 июня 2013 г. № 22 «О применении судами законодательства при рассмотрении дел об административном надзоре» // Бюллетень Верховного Суда РФ, № 8, август, 2013.

36. Постановление президиума Свердловского областного суда от 22.10.2003 по делу № 44-У-217/2003. Решение суда о направлении несовершеннолетнего в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа отменено, поскольку в материалах производства отсутствовали доказательства, подтверждающие факт совершения им преступлений до достижения возраста уголовной ответственности // СПС «Консультант Плюс».

37. Постановление председателя Свердловского областного суда от 19.10.2005 по делу № 44-У-537/2005 // СПС «Консультант Плюс».
38. Определение Приморского краевого суда от 09.10.2014 по делу № 33–8913 // СПС «Консультант Плюс».
39. Определение Верховного Суда РФ от 21.10.2015 № 74-КГ15-141. Требование: Об установлении административного надзора // СПС «Консультант Плюс».
40. Определение Верховного Суда РФ от 13.07.2016 № 5-КГПР16-83. Требование: Об установлении административного надзора // СПС «Консультант Плюс»
41. Постановление председателя Свердловского областного суда от 05.12.2007 по делу № 22-11863/2007 // СПС «Консультант Плюс».
42. Постановление ФАС Центрального округа от 19.04.2013 по делу № А54–4170/2012 // СПС «Консультант Плюс».
43. Постановление ФАС Поволжского округа от 21.04.2014 по делу № А72–9056/2013 // СПС «Консультант Плюс».
44. Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 26.02.2015 № Ф03–109/2015 по делу № А24–3332/2014 // СПС «Консультант Плюс».
45. Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 27.02.2015 № 15АП–24134/2014 по делу № А53–16024/2014 // СПС «Консультант Плюс».
46. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 07.07.2015 № Ф07–4367/2015 по делу № А56–50531/2014 // СПС «Консультант Плюс».
47. Приговор Красносельского районного суда Санкт-Петербурга от 20 февраля 2016 г. по делу № 1–20/16 в отношении Гусева А.Е.
48. Апелляционное определение Брянского областного суда от 01.04.2014 по делу № 33–1207/14 // СПС «Консультант Плюс».
49. Апелляционное определение Московского городского суда от 08.07.2014 по делу № 33–26863 // СПС «Консультант Плюс».
50. Апелляционное определение Ставропольского краевого суда от 16.09.2014 по делу № 33А–805/2014 // СПС «Консультант Плюс».
51. Апелляционное определение Ульяновского областного суда от 23.12.2014 по делу № 33–4961/2014 // СПС «Консультант Плюс».
52. Апелляционное определение Верховного суда Республики Татарстан от 25.06.2015 по делу № 33–7747/2015 // СПС // СПС «Консультант Плюс».

53. Апелляционное определение Верховного суда Республики Татарстан от 25.06.2015 по делу №33-7747/2015 // СПС «Консультант плюс».

54. Апелляционное определение Ростовского областного суда от 21.12.2016 по делу № 33а-22438/2016. Требование: Об установлении административного надзора. Решение: Требование удовлетворено // СПС «Консультант Плюс».

55. Апелляционное определение Нижегородского областного суда от 28.12.2016 по делу № 33-15873/2016. Требование: Об установлении административного надзора. Решение: Требование удовлетворено // СПС «Консультант Плюс».

56. Апелляционное определение Нижегородского областного суда от 25.01.2017 по делу № 33-1208/2017. Требование: Об установлении административного надзора. Решение: В удовлетворении требования отказано // СПС «Консультант Плюс».

III. Монографии, учебники, учебные пособия

57. Агапов, А.Б. Административное право: Учебник./ А.Б. Агапов. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2005. – 984 с.

58. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть общая: учебник. – М.: ЦОКР МВД России, 2009. – 264 с.

59. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть общая: Учебник / Под ред. А.П. Коренева. – М.: МЮИ МВД России, 1996. – 335 с.

60. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть особенная: Учебник / Под ред. А.П. Коренева. – М.: МЮИ МВД России. «Щит-М», 1999. – 362 с.

61. Административное право России. Часть 1. Государственное управление и административное право: Учебник. Изд. 4-е, с изм. и доп. / Под ред. А.П. Коренева. – М.: Московская академия МВД России, Центр юридической литературы «Щит», 2002. – 300 с.

62. Административное право России: Курс лекций / К.С.Бельский и др.; под ред. Н.Ю. Хаманевой. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. – 704 с.

63. Административное право России: курс лекций / Под ред. Н.Ю. Хаманевой. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. – 704 с.

64. Административное право России: учебник / Под ред. П.И. Кононова, В.Я. Кикотя, И.Ш. Килясханова. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ–ДАНА: Закон и право, 2009. – 688 с.
65. Административное право России: Учебник для вузов /Д.Н. Бахрах. –М.: Изд-во НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА М), 2000. – 640 с.
66. Административное право России: Учебник. В 3-х частях. Часть 1. /А.П. Коренев. – М.: Изд-во ин-та МВД России, 1996. – 268 с.
67. Административное право. Общая и Особенная части: Учебник/Под ред. А.П. Коренева. – М.: МВШМ МВД СССР, 1986. – 486 с.
68. Административное право. Учебник / Под ред. Ю.М. Козлова и Л.Л. Попова. – М.: Юристъ, 1999. – 728 с.
69. Административное право: курс лекций /В.Ю. Ухов, А.И. Каплунов, Е.А. Курноскин, О.В. Прохорова и др. – СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2012. – 624 с.
70. Административное право: учебник / Под общ.ред. А.И. Каплунова. – М.: ДГСК МВД России, 2011. – 536 с.
71. Административное право: учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – 4-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма, 2009. – 927 с.
72. Административное право: учебник /Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма, 2008. –816 с.
73. Административное право: учебник /под ред. Л.Л.Попова, М.С. Студеникиной. – М.: Норма; ИНФРА – М, 2016. – С. 704 с.
74. Административное право: Учебник /Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М.: Юристъ, 1999. – С. 300
75. Административно-процессуальное право: Курс лекций. – М.: ЦОКР МВД России, 2009. – 320 с.
76. Административно-процессуальное право: учебник / под ред. д-ра юрид. наук, проф. А.И. Каплунова. – СПб, 2015. – 376 с.
77. Административный процесс: учебник для бакалавриата и магистратуры / под ред. М. А. Штатиной. – М.: Издательство Юрайт, 2015. – 364 с.
78. Александров, Н.Г. Применение норм советского социалистического права/ Н.Г. Александров. – М., 1958. – 183 с.
79. Алексеев, С.С. Общая теория права: Курс в 2-х т. Т. I. / С.С. Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1981. – 360 с.
80. Алексеев, С.С. Общие теоретические проблемы системы советского права/ С.С. Алексеев. – М.: Госюриздат, 1961. – 187 с.

81. Алехин, А.И., Козлов, Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. Ч.1: Сущность и основные институты административного права / А.И. Алехин, Ю.М. Козлов. – М.: ТЕИС, 1994. – 280 с.
82. Алехин, А.П., Кармолицкий, А.А., Козлов, Ю.М. Административное право Российской Федерации. Учебник / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. – М.: Издательство ЗЕРЦАЛО, 1996. – 640 с.
83. Бахрах, Д.Н. Административная ответственность граждан в СССР: Учебное пособие / Д.Н. Бахрах. – Свердловск: Изд-во Уральского ун-та, 1989. – 204 с.
84. Бахрах, Д.Н. Административная ответственность: Пособие для юрид. вузов / Д.Н. Бахрах. – М.: Юриспруденция, 1999. – 111 с.
85. Бахрах, Д.Н. Административное право: Учебник для вузов / Д.Н. Бахрах. – М.: 1996. – 355 с.
86. Бахрах, Д.Н. Советское законодательство об административной ответственности: Учебное пособие / Д.Н. Бахрах. – Пермь: Пермский гос. ун-т им. А.М. Горького, 1969. – 344 с.
87. Бахрах, Д.Н., Россинский, Б.В., Старилов, Ю.Н. Административное право: учебник для вузов/ Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов. – 2-е изд., изм. и доп. – М.: Норма, 2005. – 800 с.
88. Бочкарёв, И. Е. Административно-предупредительные меры, применяемые милицией: Учебное пособие / И.Е. Бочкарёв. – Н. Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2003.
89. Галаган, И.А. Административная ответственность в СССР (государственное и материально правовое исследование)/И.А. Галаган. – Воронеж: Изд-во Воронежского ун-та, 1970. – 251 с.
90. Горшенев, В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе /В.М. Горшенев. – М.: Юрид. лит., 1972. – 258 с.
91. Гурвич, М.А. Гражданские процессуальные правоотношения и процессуальные действия: Труды. ВЮЗИ. Т.3./ М.А. Гурвич. – М., 1965.
92. Каплунов, А.И., Милюков, С.Ф., Уткин, Н.И. Правовые основы применения и использования огнестрельного оружия сотрудниками органов внутренних дел: Учебное пособие / А.И. Каплунов, С.Ф. Милюков, Н.И. Уткин; под ред. В.П. Сальникова. – СПб: СПб университет МВД России, Фонд «Университет», 2001. – 272 с.
93. Кисин, В.Р. Меры административно-процессуального принуждения, применяемые милицией: Учебное пособие/ В.Р. Кисин. – М.: МВШМ МВД СССР, 1987.

94. Ключниченко, А.А. Меры административного принуждения, применяемые милицией. Особенности. Классификация. Системовыражение: Учебное пособие / А.А. Ключниченко. – Киев: НИиРИО КВШ МВД СССР, 1979. –87 с.
95. Кожевников, С.Н. Реализация права, юридическое толкование, законность: Учеб.-метод. пособие по курсу «Общ. теория права»/ С.Н. Кожевников. – Н. Новгород, 2002.
96. Козырева, Т. И. Административное принуждение и его виды: Лекция для студентов ВЮЗИ/ Т.И. Козырева. – М.: ВЮЗИ, 1957.
97. Кокорев, А.Н. Реализация мер административного пресечения в деятельности органов внутренних дел: Монография /А.Н. Кокорев. – М.: Московский университет МВД России, Изд-во «Щит-М», 2010. – 192 с.
98. Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный) / Ю.Е. Аврутин, С.П. Булавин, Ю.П. Соловей, В. В. Черников. – М.: Проспект, 2012. – 552 с.
99. Кондрашов, Б.П. Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения. Монография / Б.П.Кондрашов. – М.: Изд-во «Щит-М», 1998. –296с.
100. Конин, Н.М. Административное право России /Н.М.Конин. –М.: Проспект, 2013. – 150 с.
101. Кононов, П.И. Проблемы административного права и процесса: монография / П.И. Кононов. – Киров: Аверс, 2013. –392 с.
102. Копытов, А.Ю. Административное право / А.Ю.Копытов. – М.: Юрайт,2012. –656 с.
103. Коренев, А.П. Административное право России: Учебник. В трех частях. Часть 1 / А.П. Коренев. – М.: Московская академия МВД России, 2000. –308 с.
104. Коренев, А.П. Нормы административного права и их применение/ А.П.Коренев. – М.: Юрид.лит., 1978. –142 с.
105. Коробов, Г.А. Теория государства и права: Дискретный конспект / Г.А. Коробов. – Изд. 2–е. – Воронеж: ВИ МВД России, 2001.
106. Курс лекций по административно-процессуальному праву: учебное пособие / Я.Л. Ванюшин, О.В. Гречкина, Э.Л. Лещина, А.Д. Магденко; под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. В.И. Майорова. – Челябинск: Челябинский юридический институт МВД России, 2009. –230 с.
107. Лекарь, А.Г. Профилактика преступлений/ А.Г. Лекарь.–М., 1972.
108. Лукьянова, Е.Г. Теория процессуального права /Е.Г. Лукьянова. – М.: НОРМА, 2003. – 240 с.

109. Макарейко, Н.В. Методы государственного управления: Учебное пособие/ Н.В. Макарейко. – Нижний Новгород: Нижегородская Академия МВД России, 2002.

110. Макарейко, Н.В., Никифоров, М.В., Скляров, И.А. Административное принуждение в России: Учебное пособие / Н.В. Макарейко, М.В. Никифоров, И.А. Скляров; под ред. И.А. Склярова.– Нижний Новгород: Изд-во ННГУ, 2002.

111. Малеин, Н.С. Правонарушение: понятие, причины, ответственность/ Н.С. Малеин. – М.: Изд-во Юрид. лит., 1985. –182 с.

112. Малько, А.В., Матузов, Н.И. Теория государства и права: Учебник / А.В.Малько, Н.И.Матузов. – М.: Юристъ, 2004. –512 с.

113. Матузов, Н.И., Малько, А.В. Теория государства и права: Учебник / Н.И. Матузов, А.В. Малько. – 4-е изд., испр. и доп. –М.: Дело АНХ, 2014. – 528 с.

114. Матузов, Н.И., Малько, А.В. Теория государства и права: Учебник/ Н.И. Матузов, А.В. Малько. – М.: Юристъ, 2004.

115. Мельников, А. А. Советский гражданский процессуальный закон. Вопросы теории гражданского процессуального права/ А.А. Мельников. –М., 1973.

116. Мигачев, Ю.И., Попов, Л.Л., Тихомиров, С.В. Административное право Российской Федерации: Учебник / Ю.И. Мигачев, Л.Л. Попов, С.В. Тихомиров; под общ. ред. Л.Л. Попова. – М.: Высшее образование, Юрайт-Издат, 2009. – 467 с.

117. Мингес, А. В. Специальные меры административного пресечения: применение огнестрельного оружия, физической силы и специальных средств представителями исполнительной власти государства/ А.В. Мингес. – Волгоград: ВЮИ МВД России, 1999.

118. Никифоров, М.В. Проблемы теории административных процедур: Монография/ М.В. Никифоров. – Нижний Новгород: Нижегородская правовая академия, 2006. – 84 с.

119. Общее административное право: учебник /под ред. Ю.Н. Старилова. – Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2007. – 848 с.

120. Основы теории государства и права: учеб. для средн. специальных учеб. заведений /Р.А. Ромашов, П.А. Оль, М.В. Сальников / Под общ.ред. В.П.Сальникова, Р.А.Ромашова.–Санкт-Петербургский университет МВД России, Академия права, экономики и безопасности жизнедеятельности.–СПб: Университет, 2002. – 191 с.

121. Панова, И.В. Административно–процессуальное право России/ И.В. Панова. – 3-е изд., пересмотр. – М.: Норма; М: ИНФРА–М, 2011. – 335 с.
122. Попова, Н.Ф. Административное право: учебник и практикум для прикладного бакалавриата/ Н.Ф. Попова. –М.: Изд-во Юрайт, 2015. – 298 с.
123. Правовые основы обеспечения общественного порядка. Учебное пособие / В.В. Лазарев, Л.Л. Попов, Л.М. Розин. –М.: Изд-во Акад. МВД СССР, 1987. –75 с.
124. Правовые основы обеспечения общественного порядка: учеб.пособие / В.В. Лазарев, Л.Л. Попов, Л.М. Розин. – М., 1987. – 75 с.
125. Радбрух, Г. Философия права / Г. Радбрух. – М.: Междунар. отношения, 2004. – 240 с.
126. Розенфельд, В.Г., Старилов, Ю.И. Административное принуждение. Административная ответственность. Административно-юрисдикционный процесс: Учебное пособие /В.Г. Розенфельд, Ю.И. Старилов. – Воронеж: Изд.-во Воронежск. ун-та, 1993. – 167 с.
127. Российское административное право: Учебник / Ю.С. Адушкин, З.А. Багишаев, В.М. Манохин. – М.: Юристъ, 1996. – 472 с.
128. Россинский, Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право / Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов. – М.: Норма: Инфра – М, 2010. –928 с.
129. Рябов, Ю.С. Административно–предупредительные меры. Теоретические вопросы/ Ю.С. Рябов. – Пермь: Кн. изд-во, 1974. – 81 с.
130. Салищева, Н.Г. Административный процесс в СССР/ Н.Г. Салищева.–М.: Юрид. лит., 1964. – 158 с.
131. Сальников, М.В., Ромашов, Р.А., Оль, П.А. Основы теории государства и права. Учебник. – Санкт-Петербургский университет МВД России, Академия права, экономики и безопасности жизнедеятельности. / М.В Сальников, Р.А. Ромашов, П.А. Оль; под общ. ред. В.П. Сальникова, Р.А. Ромашова. – СПб.: Фонд «Университет», 2002.
132. Севрюгин, В.Е. Проблемы административного права: Учеб. пособие/ В.Е. Севрюгин. – Тюмень: ТВШ МВД России; ТГУ, 1994.
133. Серегина, В. В. Государственное принуждение по советскому праву/ В.В. Серегина. – Воронеж: Изд-во Воронежск. ун-та, 1991. – 118 с.
134. Смоленский, М.Б. Административное право/ М.Б. Смоленский. — Ростов-на-Дону: «Феникс», 2005. – 346 с.
135. Советское административное право: Учеб./ Под ред. В.И. Поповой, М.С. Студеникиной.–М.: Юрид. лит., 1982.–288 с.

136. Сорокин, В.Д. Административно–процессуальное право: Учебник /В.Д.Сорокин. – 2-е изд., перераб. и доп. – СПб. Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2008.–569 с.

137. Сорокин, В.Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс (макро уровень) / В.Д.Сорокин. – СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2003.– 661 с.

138. Сорокин, В.Д. Проблемы административного процесса /В.Д.Сорокин.– М.: Юрид. лит., 1968.–144 с.

139. Ухов, В.Ю., Каплунов, А.И., Курносин, Е.А., Прохорова, О.В. и др. Административное право: курс лекций/ В.Ю. Ухов, А.И. Каплунов, Е.А. Курносин, О.В. Прохорова и др. – СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2012. – 624 с.

140. Фаткуллин, Ф.Н. Проблемы теории государства и права. Курс лекций / Ф.Н. Фаткуллин; науч. ред. М.Н.Марченко.– Казань: Изд-во Казан.ун-та, 1987.–336 с.

141. Фокин, Ф.М. Административное право. Общая часть: Учебное пособие/ Ф.М. Фокин. – М.: «Былина», 2003.–310 с.

142. Шергин, А.П. Применение милиционером мер административного воздействия: Учеб. пособие/ А.П. Шергин. – М.: УМК МВД СССР, 1976.

143. Элементарные начала общей теории права. Учебное пособие / И.В. Гойман-Калинский, Г.И. Иванец, В.И. Червонюк; под общ. ред.: В.И. Червонюк –М.: КолосС, 2003. –544 с.

144. Явич, Л.С. Общая теория права /Л.С.Явич. – Л., 1976. – 298 с.

145. Явич, Л.С. Советское право –регулятор общественных отношений в СССР / Л.С. Явич. –Сталинабад, 1957.–165 с.

IV. Научные статьи и иные публикации в периодической печати

146. Агеенкова, Г.Т. Проблемы совершенствования законодательства о мерах административного пресечения/ Г.Т. Агеенкова // Сборник научных трудов ВЮЗИ. Актуальные проблемы советского административного и финансового права. –М.: РИО ВЮЗИ, 1984. –С. 32–44.

147. Административное право и административный процесс: актуальные проблемы. Сборник статей / Отв. ред.: Л.Л. Попов, М.С. Студеникина. – М.: Юристъ, 2004. –302 с.

148. Ардашкин, В.Д. О подчинении и принуждении в советском государственном управлении/ В.Д. Ардашкин // Вопросы государства и права. – Томск, 1966.–С. 248–249.

149. Ардашкин, В.Д. О принуждении по советскому праву / В.Д. Ардашкин // Советское государство и право. – 1970. – № 7. – С. 33–39.
150. Бахрах, Д.Н. Административно–процессуальное принуждение / Д.Н. Бахрах // Правоведение. – 1989. – № 4. – С. 59–64.
151. Бахрах, Д.Н. Меры административного пресечения / Д.Н. Бахрах // Административная ответственность и гарантии ее законности. – Пермь: Пермский университет, 1969. – 425 с.
152. Безденежных, В.М. О формах административной деятельности советской милиции и их классификации / В.М. Безденежных // Труды Высшей школы МООП СССР. – М.: НИиРИО ВШ МООП СССР, – 1968, – Вып. 20. – С. 17–54.
153. Биекенов, Н.А. Административные процедуры в сфере применения полицией Республики Казахстан мер административного принуждения / Н.А. Биекенов // Юристъ. – Правоведъ. – 2007. – № 6. – С. 69–73.
154. Братусь, С.Н. Спорные вопросы юридической ответственности / С.Н. Братусь // Советское государство и право. – 1973. – № 4. – С. 35.
155. Веремеенко, И. И. О классификации мер административного принуждения / И.И. Веремеенко // Вестник московского университета. – Сер. 12. Право. – 1970. – № 4. – С. 73–79.
156. Виноградов, О.В. Административное принуждение: основные черты и теоретические подходы к классификации системы мер / О.В. Виноградов // Вестник Санкт-Петербургской юридической академии. – 2012. – Т. 14. № 1. – С. 9–15.
157. Гришаков, А.Г., Федяев, Е.А. Меры административного принуждения в деятельности полиции / А.Г. Гришаков, Е.А. Федяев // Вестник Барнаульского юридического института МВД России. – 2012. – № 2 (23). – С. 20–26.
158. Джемелинский, В.А. К вопросу о возникновении административного надзора за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы / В.А. Джемелинский // Теория и практика общественного развития. – 2014. – № 20. – С. 105–107.
159. Елисейкин, П.Ф. О санкциях советских процессуальных норм / П.Ф. Елисейкин // Вопросы развития и защиты прав граждан и социалистических организаций: Межвузовский тематический сборник. – Калинин, КГУ. – 1980. – С. 75.
160. Еропкин, М.И. О классификации мер административного принуждения / М.И. Еропкин // Вопросы советского административного права на современном этапе. – М.: Госюриздат, 1963. – С. 60–68.

161. Зайцев, И.А., Ларина, Е.Ю. О проблемах и опыте реализации территориальными органами МВД России законодательства об административном надзоре за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы / И.А. Зайцев, Е.Ю. Ларина // Алтайский юридический вестник. – 2013. – № 4. – С. 58–62.

162. Закон и дышло. Сотрудник ГИБДД, спасший людей, пойдет под суд // Аргументы и факты. – 2013. – 11 декабря. – Режим доступа: <http://www.aif.ru/society/law/1063288>.

163. Ильясов, М.З. Система мер административного принуждения: теоретические подходы к классификации / М.З. Ильясов // Вестник экономической безопасности. – 2010. – № 10. – С. 57–64.

164. Каплунов, А. И. О классификации мер административного принуждения/ А.И. Каплунов // Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы. – М.: ЮНИТИ–ДАНА, Закон и право. – 2004. – С. 265–286.

165. Каплунов, А. И. О классификации мер административного принуждения/ А.И. Каплунов // Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы. – М.: ЮНИТИ–ДАНА, Закон и право. – 2004. – С. 265–286.

166. Каплунов, А.И. Меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении: классификация и место в системе административного принуждения/ А.И. Каплунов // Административно-деликтное право: проблемы теории, нормотворчества и правоприменения: материалы Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 80-летию Заслуженного деятеля науки Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора А.П. Шергина (г. Москва, 24 июня 2015 г.) /отв. ред. Р.М. Лисецкий. – М.: ФКГУ «ВНИИ МВД России, 2015. – С. 164–170.

167. Каплунов, А.И. О классификации мер государственного принуждения / А.И. Каплунов // Государство и право. – 2006. – № 3. – С. 5–13.

168. Каплунов, А.И. О правомерности применения сотрудниками полиции физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия / А.И. Каплунов // Административное право: развитие теоретических основ и модернизация законодательства. – Сер.: «Юбилеи, конференции, форумы». – Вып.8. – Воронеж: Изд-во Воронежск. госуд. ун-та, 2013. – С. 242–248.

169. Каплунов, А.И. О проблеме классификации мер административного принуждения/ А.И. Каплунов //Актуальные вопросы административно-правового регулирования в современной России: материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 70-летию И. И. Веремеен-

ко / отв. ред. А.С. Дугенец. – М.: ВНИИ МВД России, Южно-Уральский гос. ун-т, 2008. –С. 55–60.

170. Каплунов, А.И. О формах реализации норм права, закрепляющих меры административного принуждения/ А.И. Каплунов // Административное и административно-процессуальное право: актуальные проблемы: Материалы Всероссийской научно-практической конференции. – М.: Московский университет МВД России, 2006. –С. 318–319.

171. Каплунов, А.И. Об основных чертах и понятии государственного принуждения/ А.И. Каплунов // Государство и право. –2004. –№ 12. –С. 10–17.

172. Кашкина, Е.В., Гарипов, А.Ш. О роли программного комплекса «Тор» в деятельности участковых уполномоченных полиции при осуществлении административного надзора за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы (на примере МВД по Республике Татарстан) / Е.В. Кашкина, А.Ш. Гарипов // Вестник Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД России. –2014. –№ 1 (29). –С. 32–38.

173. Кожевников, С.Н. Государственное принуждение: особенности и содержание // Советское государство и право. – 1978. – № 5. –С. 47–53.

174. Колосович, С.А., Кузнецов, И.А. Соотношение уголовно-процессуального и уголовного права/ С.А.Колосович, И.А. Кузнецов // Государство и право. –1996. –№ 12. –С. 76 –82.

175. Кружилин, В.С. Особенности применения мер административного принуждения в отношении несовершеннолетних / В.С. Кружилин // Актуальные проблемы административной деятельности полиции: Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Краснодар: Краснодарский университет МВД России. –2015. –С. 130–137.

176. Куракин, А.В., Тюрин, В.А. Меры административного пресечения/ А.В. Куракин, В.А. Тюрин // Юрист. – М.: Юрист, 2001, –№ 10. –С. 59–64.

177. Максимов, И.В. Понятие административного принуждения, его характерные особенности и виды/ И.В. Максимов // Вестник Саратовской государственной академии права. –2003. –№ 3 (36). –С. 130.

178. Очаковский, В.А., Крутова, Я.А., Гаспарян, А.К. Применение органами внутренних дел (полицией) досмотра как меры административного принуждения/ В.А. Очаковский, Я.А. Крутова, А.К. Гаспарян // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. – 2014. –№ 99. –С. 1394–1430.

179. Паукова, Ю.В. Депортация иностранных граждан и лиц без гражданства как мера административного принуждения/ Ю.В. Паукова // Правовая культура. –2012. –№ 2 (13). –С. 181–185.

180. Помогалова, Ю.В. Направление несовершеннолетних в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа органов образования: процессуальный и профилактический аспекты / Ю.В. Помогалова // Административное право и процесс. – 2007. –№ 6.–С.17–23.

181. Попов, Л.Л., Шергин, А.П. Классификация мер административного принуждения / Л.Л. Попов, А.П. Шергин // Правоведение. –1970. –№ 5. – С. 40–49.

182. Пугинский, Б.И. О норме права/ Б.И. Пугинский // Вестник Московского университета. – Серия 11, Право. –1999. –№5. –С. 23–33.

183. Равнюшкин, А.В. О проблемах выявления лиц, в отношении которых возможно установление административного надзора в соответствии с Федеральным законом «Об административном надзоре за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы» / А.В. Равнюшкин // Алтайский юридический вестник. –2014. –№ 8. –С. 69–72.

184. Резникова, А. А. Административное приостановление деятельности административное наказание?/ А.А. Резникова // Правоведение. –2009. – № 4. – С. 60–61.

185. Рябов, Ю.С. Об особенностях административно-предупредительных мер/ Ю.С. Рябов // Сборник статей адъюнктов и соискателей.– М., Изд-во ВШ МВД СССР, –1974. –Вып. 2. –С.43–49.

186. Савич, Д.Н., Новик, С.С. Признаки, характеризующие понятие «применение физической силы» / Д.Н. Савич, С.С. Новик // Совершенствование профессиональной и физической подготовки курсантов, слушателей образовательных организаций и сотрудников силовых ведомств: материалы международной научно–практической конференции (Иркутск, 05–06 июня 2014 г.). – Иркутск, 2014. –С. 169–173.

187. Салищева, Н.Г. О некоторых теоретических вопросах административного процесса на современном этапе развития российской правовой системы/ Н.Г. Салищева // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции, посвящённой памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации В.Д. Сорокина (5 марта 2010 года). В 2 ч.: Ч. 1 – СПб: Изд-во Санкт-Петербургского университета МВД России, 2010. –С. 27–28.

188. Салищева, Н.Г. Проблемные вопросы административного процесса/ Н.Г. Салищева // Административное право и административный процесс: актуальные проблемы /Отв. ред. Л.Л. Попов и М.С. Студеникина. – М.: Юристъ. –2004. –С. 221–232.

189. Сандугей, А.Н. Депортация: наказание или процедура / А.Н. Сандугей // Административное право и процесс. –2005. –№ 1. –С. 32–35.

190. Серков, П.П. Административный процесс как зеркало административной науки / П.П. Серков // Административное право и процесс. –2014. – № 9.–С.29–34.

191. Силкин, М.М. Административно-принудительные меры медицинского характера: понятие, признаки и место в системе административного принуждения / М.М. Силкин // Юристъ – Правоведъ. –2013. –№ 2 (57). – С. 109–113.

192. Старилов, Ю.Н. «Однозначное указание» для современного развития административного судопроизводства в России / Ю.Н. Старилов // Административное право и процесс. – М.: Юрист, 2013. –№ 3. –С. 3–11.

193. Старостин, С.А. Проблемы производства по административным делам об административном надзоре за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы/ С.А. Старостин // Вестник института: преступление, наказание, исправление. –2015. –№ 4 (32). –С. 16–19.

194. Стахов, А.И. О классификации и кодификации административно–принудительных мер, применяемых в сфере государственного контроля и надзора за деятельностью юридических лиц и индивидуальных предпринимателей / А.И. Стахов // Административное право и процесс. –2016. –№ 4. – С. 4–8.

195. Телегин, А.С. Меры административно-процессуального принуждения: некоторые вопросы применения/ А.С. Телегин // Вестник Пермского университета. Юридические науки. –2014. –№ 1. –С. 60–67.

196. Тюрин, В.А. О понятии мер пресечения в административном законодательстве / В.А. Тюрин // Государство и право. –2002. –№ 7. – С. 23–29.

197. Ухов, В.Ю., Каплунов, А.И. Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права /В.Ю.Ухов, А.И. Каплунов // Государство и право. –2012. –№ 10.–С. 96–106.

198. Цуран, А.А. Проблемы классификации мер административно-правового принуждения / А.А. Тюрин // Право и политика. –2007. –№ 11. – С. 44–49.

199. Черкасов, А.А. Акты применения права органами внутренних дел – разновидность управленческой деятельности государства / А.А. Черкасов

// Актуальные проблемы теории и практики государственной деятельности: Межвуз. Сб. науч. тр. Воронеж. – Изд-во Воронежского ун-та. –1990. –С. 93–101.

200. Что удивило в суде сотрудников ГИБДД // Щит и меч. –2014. – №4. –С. 3

201. Шевцов, С.Г. Усмотрение, произвол, убеждение: лингвистический, доктринальный и законодательный подходы / С.Г. Шевцов // Евразийский юридический журнал. –2011. –№ 11. –С. 48–52.

202. Якимов, А.Ю. Административно-юрисдикционный процесс и административно-юрисдикционное производство / А.Ю. Якимов // Государство и право. –1999. –№ 3. –С. 5–10.

203. Яланжи, Е. Шанс – один к тысяче / Е. Яланжи // Щит и меч. – 2013. –№47. –С. 11.

V. Диссертации, авторефераты диссертаций

204. Анненков, А.Ю. Административно-процессуальные и организационно-тактические основы ареста товаров, транспортных средств и иных вещей при производстве по делам об административных правонарушениях: 12.00.14 / Анненков Алексей Юрьевич: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2008.–24 с.

205. Антощенко, А.В. Меры административного принуждения, применяемые органами внутренних дел, в борьбе с правонарушениями в сфере производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции: 12.00.14 / Антощенко, Алексей Владимирович: дис. ... канд. юрид. наук. – Хабаровск, 2004. – 166 с.

206. Ардашкин В.Д. Меры защиты (пресечения) в советском административном праве: 711 / Ардашкин Владимир Дмитриевич: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Томск, 1968. – 17 с.

207. Астанин, А.В. Гипотеза как элемент правовой нормы: 12.00.01 / Астанин Алексей Вячеславович: дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2004. – 189 с.

208. Балашова, Н.П. Правовые и организационные вопросы административно-юрисдикционной деятельности государственной инспекции безопасности дорожного движения: 12.00.02 / Балашова Наталья Павловна: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1998. – 160 с.

209. Барашев, В.В. Институт административного принуждения: соотношение материального и процессуального права: 12.00.14 / Барашев Василий Витальевич: дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов-на-Дону, 2007. – 163 с.

210. Барашев, В.В. Институт административного принуждения: соотношение материального и процессуального права: 12.00.14 / Барашев Василий Витальевич: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов-на-Дону, 2007. – 26 с.

211. Бочкарев, И.Е. Административно-предупредительные меры, применяемые милицией (по материалам органов внутренних дел Нижегородской области): 12.00.14 / Бочкарев Игорь Евгеньевич: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2001. – 209 с.

212. Бочкарев, И.Е. Административно-предупредительные меры, применяемые милицией (по материалам органов внутренних дел органов внутренних дел Нижегородской области): 12.00.14 / Бочкарев Игорь Евгеньевич: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2001. – 22 с.

213. Буторина, Л.С. Административное принуждение в отношении несовершеннолетних: 12.00.14 / Буторина Любовь Сергеевна: дис. ... канд. юрид. наук. – СПб, 2013. – 252 с.

214. Буторина, Л.С. Административное принуждение, применяемое в отношении несовершеннолетних: 12.00.14 / Буторина Любовь Сергеевна: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2013. – 30 с.

215. Дворяк, А.И. Меры административно-процессуального пресечения, применяемые милицией: 12.00.02 / Дворяк Алексей Игоревич: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1997. – 217 с.

216. Десятик, М.С. Административное принуждение в исполнительном производстве: 12.00.14 / Десятик Михаил Сергеевич: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2011. – 145 с.

217. Дрозд, А.О. Административно-юрисдикционная деятельность, осуществляемая участковыми уполномоченными полиции (по материалам ГУ МВД России по Алтайскому краю): 12.00.14 / Дрозд Алексей Олегович: дис. ... канд. юрид. наук. – СПб, 2012. – 166 с.

218. Дубровский, Д.С. Правовое регулирование в Российской Федерации мер административного пресечения, ограничивающих свободу личности: 12.00.14 / Дубровский Дмитрий Сергеевич: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2006. – 27 с.

219. Дубровский, Д.С. Правовое регулирование мер в Российской Федерации мер административного пресечения, ограничивающих свободу лич-

ности: 12.00.14 / Дубровский Дмитрий Сергеевич: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2006. – 197 с.

220. Дугушкин, М.А. Административно–правовые меры предупреждения и пресечения распространения наркотических средств и психотропных веществ в Российской Федерации: 12.00.14 / Дугушкин Михаил Александрович: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2002. – 175 с.

221. Евдокимов, С.В. Правовосстановительные меры в российском праве: 12.00.01 / Евдокимов Сергей Викторович: дис. ... канд. юрид. наук. – Нижний Новгород, 1999. – 238 с.

222. Еропкин, М.И. Административно-правовые проблемы охраны общественного порядка в советском государстве: бш / Еропкин Михаил Иванович: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 1967. – 32 с.

223. Зеленко, В. Л. Вопросы теории и практики применения милицией мер административного пресечения правонарушений: 12.00.02 / Зеленко Василий Леонтьевич: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Киев, 1975. – 17 с.

224. Жильцов, А.В. Административная ответственность за неуплату административного штрафа в срок, установленный законом, и роль полиции в механизме ее применения: 12.00.14 / Жильцов Андрей Владимирович: дис. ... канд. юрид. наук. – Омск, 2014. – 184 с.

225. Йонаш, В.В. Административное пресечение как вид административного принуждения: 12.00.14 / Йонаш Валерий Владимирович: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2006. – 22 с.

226. Исаев, В.М. Административно-правовое регулирование задержания и запрещения эксплуатации транспортного средства: 12.00.14 / Исаев Виктор Михайлович: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2011. – 21 с.

227. Калашникова, И.А. Административное производство по применению мер принуждения таможенными органами Российской Федерации: 12.00.14 / Калашникова Ирина Анатольевна: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2008. – 190 с.

228. Калмыков, Г.И. Правовые, организационные и тактические основы применения огнестрельного оружия сотрудниками органов внутренних дел: 12.00.14 / Калмыков Геннадий Иванович: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2003. – 172 с.

229. Каплунов, А.И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ): 12.00.14 / Каплунов Андрей Иванович: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2005. – 58 с.

230. Каплунов, А.И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ): 12.00.14 / Каплунов Андрей Иванович: дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2005. – 498 с.

231. Кареева-Попелковская, К.А. Административно-правовое регулирование применения мер пресечения сотрудниками полиции Российской Федерации: 12.00.14 / Кареева-Попелковская Кристина Александровна: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2012. – 22 с.

232. Ковшевацкий, В.И. Административно-правовое регулирование оказания принудительной помощи гражданам: 12.00.14 / Ковшевацкий Владислав Игоревич: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2014. – 184 с.

233. Кокорев, А.Н. Меры административного пресечения, применяемые органами внутренних дел: 12.00.14 / Кокорев Александр Николаевич: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2007. – 26 с.

234. Кокорев, А.Н. Меры административного пресечения, применяемые органами внутренних дел: 12.00.14 / Кокорев Александр Николаевич: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2007. – 253 с.

235. Коркин, А.В. Институт административно-правового принуждения: меры, применяемые сотрудниками милиции: 12.00.14 / Коркин, Андрей Владимирович: дис. ... канд. юрид. наук. – Челябинск, 2004. – 182 с.

236. Латушкин, М.А. Обеспечение законности применения мер государственно-правового принуждения (теоретико-правовой аспект): 12.00.14 / Латушкин Михаил Аркадьевич: дис. ... канд. юрид. наук. – Волгоград, 2011. – 237 с.

237. Леженин, А.В. Административно-предупредительные меры правового принуждения: 12.00.14 / Леженин Алексей Валерьевич: дис. ... канд. юрид. наук. – Воронеж, 2004. – 278 с.

238. Леженин, А.В. Административно-предупредительные меры правового принуждения: 12.00.14 / Леженин Алексей Валерьевич: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Воронеж, 2004. – 23 с.

239. Макарейко, Н.В. Государственное принуждение как средство обеспечения общественного порядка: 12.00.01 / Макарейко Николай Владимирович: дис. ... канд. юрид. наук. – Н. Новгород, 1996. – 249 с.

240. Максимов, И.В. Административные наказания в системе мер административного принуждения (концептуальные проблемы): 12.00.14 / Максимов Иван Владимирович: дис. ... д-ра юрид. наук. – Саратов, 2004. – 482 с.

241. Недбайло, П.Е. Применение советских социалистических правовых норм: Недбайло Петр Емельянович: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 1956. – 29 с.

242. Олейников, С.Н. Общетеоретические проблемы юридической процессуальной формы: 12.00.01 / Олейников Сергей Николаевич: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Харьков, 1986. – 25 с.

243. Павлушина, А.А. Теория юридического процесса: проблемы и перспективы развития: 12.00.01 / Павлушина Алла Александровна: дис. ... д-ра юрид. наук. – Самара, 2005. – 459 с.

244. Пехтерева, З.А. Применение мер административного пресечения правоохранительными органами Российской Федерации: 12.00.14 / Пехтерева Зоя Александровна: дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов-на-Дону, 2008. – 177 с.

245. Помогалова, Ю.В. Административное задержание, доставление и привод в системе мер административного принуждения: 12.00.14 / Помогалова Юлия Викторовна: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2005. – 25 с.

246. Попкова, Е. С. Юридическая ответственность и ее соотношение с иными правовыми формами государственного принуждения: 12.00.01 / Попкова Елена Сергеевна: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2001. – 23 с.

247. Попкова, Е.С. Юридическая ответственность и её соотношение с иными формами государственного принуждения: 12.00.01 / Попкова Елена Сергеевна: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2001. – 185 с.

248. Резникова, А.А. Административное приостановление деятельности как мера административного принуждения: 12.00.14 / Резникова Анна Александровна: дис. ... канд. юрид. наук. – Челябинск, 2009. – 195 с.

249. Рябов, Ю.С. Административно-предупредительные меры по советскому праву: 12.00.02 / Рябов Юрий Серафимович: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1973. – 15 с.

250. Сидоров, Е.И. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в области таможенного дела: 12.00.14 / Сидоров Евгений Иванович: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2008. – 25 с.

251. Сильников, А.М. Организационно-правовые основы применения сотрудниками полиции специальных средств принуждения: 12.00.14 / Сильников Алексей Михайлович: дис. ... канд. юрид. наук. – СПб, 2011. – 205 с.

252. Соболев, О.С. Лицензирование предпринимательской деятельности (правовой аспект): 12.00.03 / Соболев Ольга Станиславовна: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М.: Моск. гос. юрид. акад., 2004. – 34 с.

253. Соколов, А.Ю. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в системе административного принуждения: 12.00.14 / Соколов Александр Юрьевич: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2013. – 53 с.

254. Солдатов, А.П. Проблемы административной ответственности юридических лиц: 12.00.02 / Солдатов Александр Петрович: дис. ... д-ра. юрид. наук. – Краснодар, 2000. – 346 с.

255. Федоров, А.В. Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности: вопросы теории и практики: 12.00.14 / Федоров Александр Витальевич: дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов-на-Дону, 2005. – 171 с.

256. Цуканов, Н. Н. Теория и практика производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних дел: 12.00.14 / Цуканов Николай Николаевич: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Челябинск, 2011. – 34 с.

257. Чекалина, О.В. Административно-юрисдикционный процесс: 12.00.14 / Чекалина Олеся Викторовна: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2003. – 205 с.

258. Щербаков, С.Б. Меры административного пресечения в деятельности милиции: 12.00.14 / Щербаков Сергей Борисович: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2006. – 23 с.

259. Эльбердова Ф.З. Меры административного пресечения в деятельности Госавтоинспекции: 12.00.02 / Эльбердова Фатима Зарамуковна: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1997. – 191 с.

260. Яковенко О.В. Правовая процедура: 12.00.01 / Яковенко Ольга Владимировна: дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 1999. – 219 с.

VI. Словари и справочная литература, статистические сборники

261. Ожегов, С.И. Словарь русского языка / С.И. Ожегов. – 8-е изд., стереотип. – М., 1970.–900 с.

262. Словарь административного права / колл.авт. – М.: Фонд «Правовая культура». –1999. – 320 с.

263. Состояние преступности в России за январь–декабрь 2014 года // Статистический сборник. Министерство внутренних дел Российской Федерации ФКУ «Главный информационно-аналитический центр». – Москва, 2015.

264. Философский словарь / под ред. И.Т. Фролова. –4–е изд.–М.: Политиздат, 1981. –445 с.

VII. Электронные интернет-ресурсы

265. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ssrf.ru/page/9098/detail/>

266. Даль, В. Толковый словарь живого великорусского языка. Том III [Электронный ресурс] / В. Даль. – М. – 1955 – 1956. – 2726 с. – Режим доступа: <http://dic.academic.ru/>.

267. За побег Литовченко на работе в ГУВД не восстанавливают [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://gorodskoyportal.ru/peterburg/news/society/9747228/>.

268. Закон и дышло. Сотрудник ГИБДД, спасший людей, пойдет под суд [Электронный ресурс] // Аргументы и факты. – 2013. – 11 декабря. – Режим доступа: <http://www.aif.ru/society/law/1063288>.

269. Закон и дышло. Сотрудник ГИБДД, спасший людей, пойдёт под суд [Электронный ресурс] // Аргументы и факты. – 2013.– Режим доступа: <http://www.aif.ru/society/law/1063288>.

270. Материалы официального сайта Генеральной Прокуратуры России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.genproc.gov.ru>.

271. Материалы сайта справочно-информационной системы «ГАРАНТ» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.garant.ru>.

272. Материалы сайта справочно-информационной системы «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

273. Официальный сайт МВД России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://mvd.ru/>.

274. Полицейский, допустивший побег маньяка Литовченко, не согласен со своим увольнением [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://spb.mk.ru/articles/2014/09/25/policeyskiy-dopustivshiy-pobeg-manyaka-litovchenko-ne-soglasen-so-svoim-uvolneniem.html>.

275. Росстат [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.fedstat.ru/indicators/start.do>.

276. Сайт законопроектов и последних заседаний Государственной Думы Федерального Собрания Рос. Федерации «Legislature» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: // <http://www.legislature.ru>.

277. Словари и энциклопедии на Академике. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://dic.academic.ru>.

278. Словарь Ожегова. Толковый словарь русского языка [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ozhegov.com/words/28464.shtml>.

279. Уволенного полицейского, упустившего маньяка Литовченко, обратно в МВД не пустили [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.spbdnevnik.ru/news/2014-10-22/uvolennogo-politseyskogo-upustivshego-maniaka-litovchenko-otkazalis-vosstanavlivat-na-sluzhbe-v-mvd/>.

280. Холодное лето 14-го в Петербурге, или как бегут из-под стражи [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://sutyagi.ru/articles/511/>.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

АНКЕТА

сотрудника органов внутренних дел, служебные обязанности которого связаны с применением принудительных мер административного предупреждения и мер административного пресечения

Уважаемый коллега!

Кафедрой административного права Санкт-Петербургского университета МВД России проводится комплексное исследование на тему: «Правовое регулирование применения принудительных мер административного предупреждения и пресечения».

Просим Вас внимательно ознакомиться с вопросами анкеты и постараться дать на них подробные ответы. При ответе на предлагаемые вопросы просим Вас быть искренними, так как от этого будет зависеть результат проводимого исследования. Ваши опыт и знания окажут помощь в выявлении трудностей, возникающих в указанной сфере правоохранительной деятельности, для совершенствования правового регулирования и правоприменительной практики. **Анкетирование проводится анонимно!**

Как заполнять анкету: Выбранный вариант ответа необходимо обвести. В некоторых вопросах возможны несколько вариантов ответа. Вам разрешается оставлять свои комментарии по интересующим Вас вопросам. Данная процедура приветствуется.

Заранее благодарим за сотрудничество!

1. Как давно Вы работаете в ОВД? (полных лет)

- а) до 5 лет;
- б) от 5 до 15 лет;
- в) свыше 15 лет.

2. В какой службе (подразделении) работаете?

3. По Вашему мнению, эффективна ли такая мера административного предупреждения, как «административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»:

- а) да, является эффективным средством индивидуальной профилактики совершения преступлений;
- б) нет, как правило, большинство поднадзорных вновь привлекаются к уголовной ответственности;
- в) затрудняюсь ответить;
- г) иное _____

4. Приходилось ли Вам использовать транспортные средства организаций, общественных объединений или граждан:

- а) да, для пресечения преступлений, преследования лиц, совершивших преступления или подозреваемых в их совершении;
- б) да, для доставления в медицинские организации граждан, нуждающихся в срочной медицинской помощи;
- в) да, для отбуксировки с места дорожно-транспортного происшествия поврежденных транспортных средств;
- г) да, для проезда к месту совершения преступления, административного правонарушения, к месту происшествия;
- д) нет, не использовал.

5. При возникновении случаев, не терпящих отлагательств, вы бы использовали транспортные средства организаций, общественных объединений или граждан:

- а) да, скорее бы использовал;
- б) нет, в связи со сложной процедурой оформления использования транспортного средства;
- в) нет, использование транспортного средства в таком случае несоизмеримо с риском порчи чужого автотранспорта;
- г) нет, в связи с неготовностью граждан исполнять данную обязанность;
- д) иное _____

6. Часть 1 статьи 18 ФЗ «О полиции» устанавливает, что «Сотрудник полиции имеет право на применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия в случаях и порядке, предусмотренных федеральными конституционными законами, настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами». Как вы считаете, о каких других федеральных законах идет речь в этой норме, перечислите их:

а) _____

_____;

б) затрудняюсь ответить.

7. Считаете ли Вы, что, помимо предусмотренных ФЗ «О полиции» случаев, сотруднику полиции необходимо разрешить применять средства ограничения подвижности (наручники) в случае производства по делу об административном правонарушении, при производстве следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий с целью обеспечения сохранности доказательств по рассматриваемому делу, если у сотрудника есть основания полагать, что лицо может воспрепятствовать производимым законным действиям:

- а) да;
- б) нет;
- в) затрудняюсь ответить.

8. По Вашему мнению, сотруднику полиции необходимо:

а) *Запретить* применять специальные средства в отношении женщин с видимыми признаками беременности, лиц с явными признаками инвалидности и малолетних лиц, за исключением случаев оказания указанными лицами вооруженного сопротивления, совершения группового либо иного нападения, угрожающего жизни и здоровью граждан или сотрудника полиции;

б) *Запретить* применять специальные средства в отношении женщин с видимыми признаками беременности, лиц с явными признаками инвалидности и малолетних лиц, за исключением случаев совершения ими посягательства, *связанного с угрозой жизни или здоровья граждан и сотрудника полиции*, независимо вооруженного или группового характера сопротивления (нападения).

9. По Вашему мнению, сотруднику полиции необходимо:

а) *Разрешить* применять огнестрельное оружие с производством выстрела на поражение в отношении женщин, лиц с явными признаками инвалидности, несовершеннолетних, когда их возраст очевиден или известен сотруднику полиции, во всех случаях, предусмотренных ст. 23 ФЗ «О полиции»;

б) *Разрешить* применять огнестрельное оружие с производством выстрела на поражение в отношении женщин, лиц с явными признаками инвалидности, несовершеннолетних в случаях совершения ими посягательства, *связанного с угрозой жизни граждан и сотрудника полиции*, независимо от вооруженного или группового характера нападения либо *террористического акта*;

в) *Запретить* применять огнестрельное оружие с производством выстрела на поражение в отношении женщин, лиц с явными признаками инвалидности, несовершеннолетних, когда их возраст очевиден или известен сотруднику полиции, за исключением случаев оказания указанными лицами вооруженного сопротивления, совершения вооруженного или группового нападения, угрожающего жизни и здоровью граждан или сотрудника полиции.

10. По Вашему мнению, сотруднику полиции необходимо:

а) *Запретить* применять огнестрельное оружие при значительном скоплении граждан, если в результате его применения могут пострадать случайные лица;

б) *Запретить* применять огнестрельное оружие при значительном скоплении граждан, если в результате его применения могут пострадать случайные лица, *за исключением случаев применения огнестрельного оружия в целях предотвращения (пресечения) террористического акта, освобождения заложников, отражения группового вооруженного нападения на критически важные и потенциально опасные объекты или объекты, здания, помещения, сооружения органов государственной власти.*

11. Как вы считаете, в каких нормативно-правовых актах закреплены правовые основания проверки документов, помимо ФЗ «О полиции»? Перечислите их:

а) _____;
_____;

б) затрудняюсь ответить.

12. С какими проблемами Вы сталкивались при проверке документов у граждан?

а) отсутствие в законодательстве порядка проверки документов;

б) возникновение конфликтных ситуаций с гражданами в связи с невозможностью обосновать основания проверки документов;

в) отсутствие документов у граждан при себе;

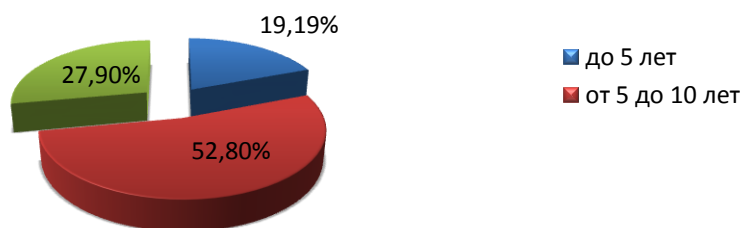
г) затрудняюсь ответить;

д) иное _____.

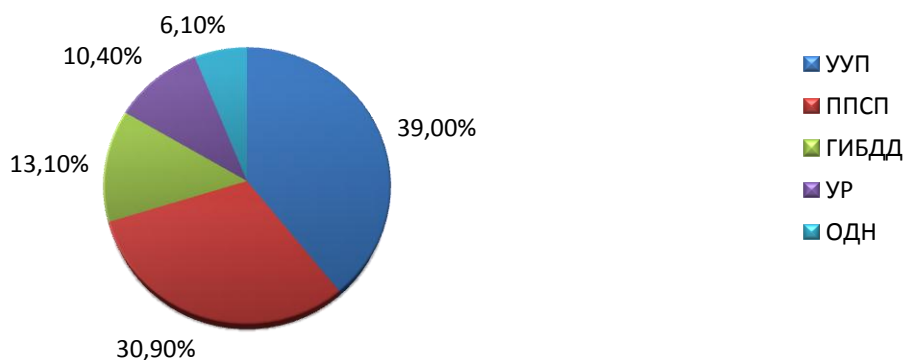
РЕЗУЛЬТАТЫ

опроса сотрудников органов внутренних дел:

1. Как давно Вы работаете в ОВД? (полных лет)



2. В какой службе (подразделении) работаете?



3. По Вашему мнению, эффективна ли такая мера административного предупреждения, как «административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»?



4. Приходилось ли Вам использовать транспортные средства организаций, общественных объединений или граждан?

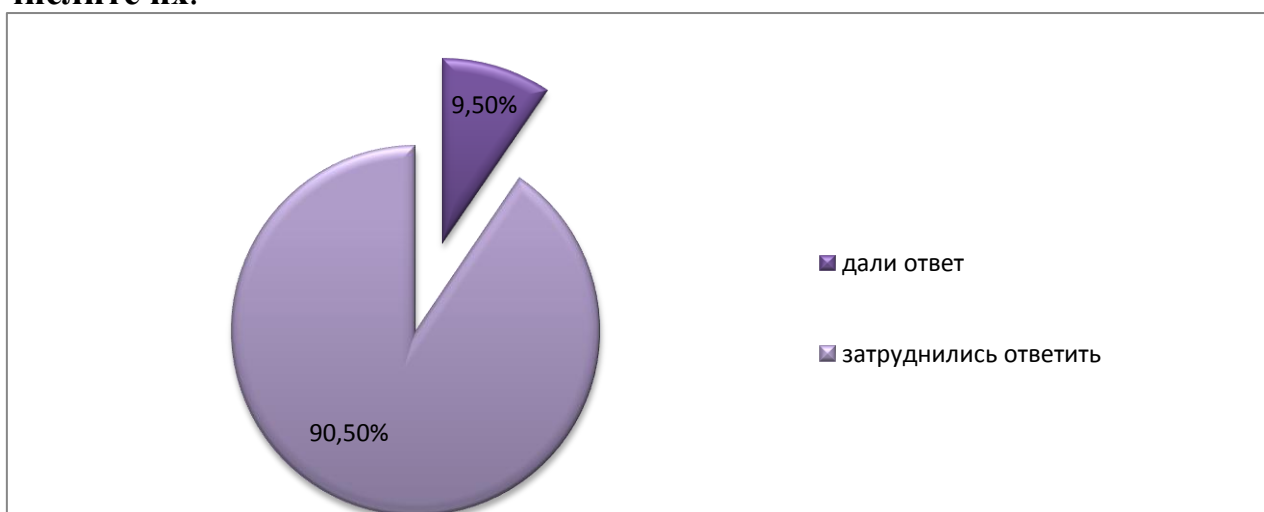
Подразделение	да, для пресечения преступлений, преследования лиц, совершивших преступления или подозреваемых в их совершении	да, для доставления в медицинские организации граждан, нуждающихся в срочной медицинской помощи	да, для отбуксировки с места дорожно-транспортного происшествия поврежденных транспортных средств	да, для проезда к месту совершения преступления, административного правонарушения, к месту происшествия	нет, не использовал
УУП	1	2	1	1	112
ППСП	0	0	0	0	92
ГИБДД	0	2	6	0	31
УР	0	2	1	0	28
ОДН	0	0	0	0	18
ВСЕГО	1	6	8	1	281



5. При возникновении случаев, не терпящих отлагательств, Вы бы использовали транспортные средства организаций, общественных объединений или граждан?



6. Часть 1 статьи 18 ФЗ «О полиции» устанавливает, что «сотрудник полиции имеет право на применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия в случаях и порядке, предусмотренных федеральными конституционными законами, настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами». Как Вы считаете, о каких других федеральных законах идет речь в этой норме, перечислите их.



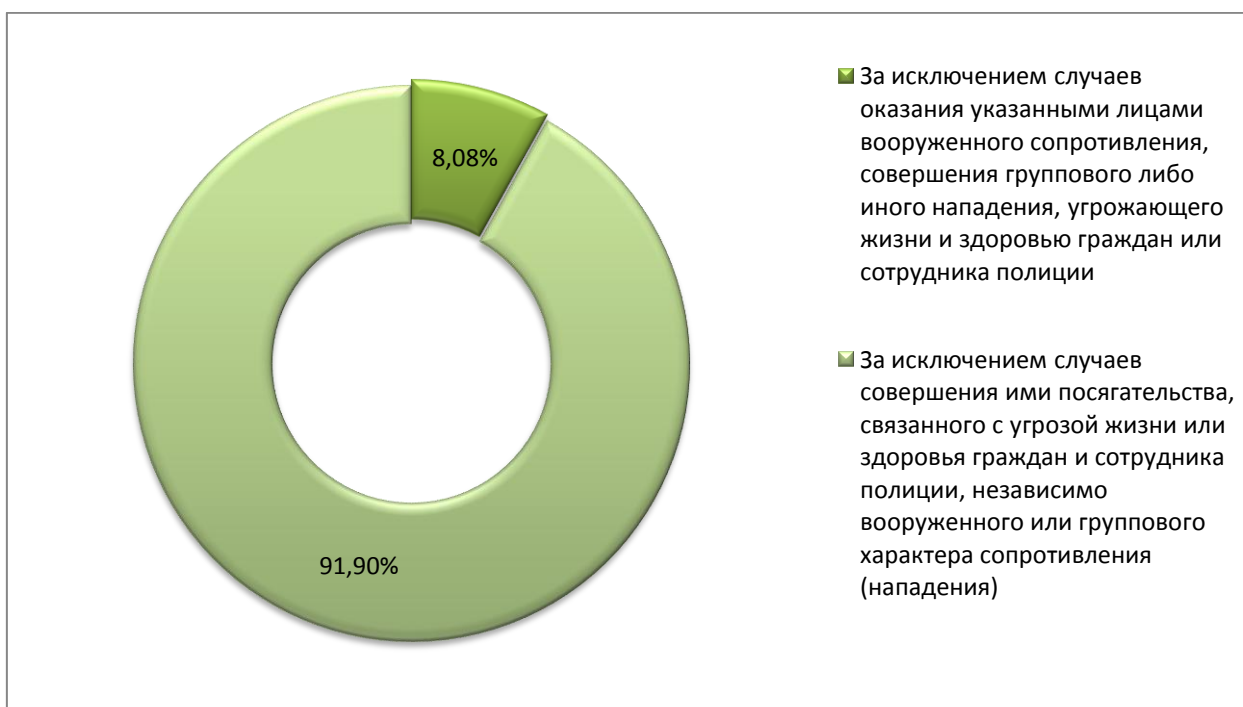
Из числа сотрудников полиции, ответивших на данный вопрос, названы следующие законы:

Конституция РФ	11 чел.
УК РФ	8 чел.
УПК РФ	7 чел.
КоАП РФ	6 чел.
ФЗ «Об ОРД»	6 чел.
ФЗ «О противодействии терроризму»	3 чел.
Приказы МВД	3 чел.
Законы субъектов	2 чел.

7. Среди опрошенных практических работников считают, что, помимо предусмотренных ФЗ «О полиции» случаев, сотруднику полиции необходимо разрешить применять средства ограничения подвижности (наручники) в случае производства по делу об административном правонарушении, при производстве следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий с целью обеспечения сохранности доказательств по рассматриваемому делу, если у сотрудника есть основания полагать, что лицо может воспрепятствовать производимым законным действиям?



8. По мнению опрошенных практических работников, сотруднику полиции необходимо запретить применять специальные средства в отношении женщин с видимыми признаками беременности, лиц с явными признаками инвалидности и малолетних лиц



9. Среди опрошенных практических работников, считают необходимым разрешить применять огнестрельное оружие с производством выстрела на поражение в отношении женщин, лиц с явными признаками инвалидности, несовершеннолетних, когда их возраст очевиден или известен сотруднику полиции



10. По мнению практических работников, сотруднику полиции применять огнестрельное оружие при значительном скоплении граждан, если в результате его применения могут пострадать случайные лица, необходимо:



11. Как вы считаете, в каких нормативно-правовых актах закреплены правовые основания проверки документов, помимо ФЗ «О полиции»? Перечислите их.



Из числа сотрудников полиции, ответивших на данный вопрос, названы следующие законы:

КоАП РФ	6 чел.
ФЗ «Об ОРД»	6 чел.
Конституция РФ	5 чел.
ФЗ «О гражданстве РФ»	4 чел.
Законы субъектов РФ	4 чел.
Указы Президента	3 чел.
Приказы МВД	3 чел.
ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в РФ »	2 чел.
ФЗ «О порядке выезда из РФ и въезда в РФ»	2 чел.

12. С какими проблемами Вы сталкивались при проверке документов у граждан?				
Подразделение	отсутствие в законодательстве порядка проверки документов	возникновение конфликтных ситуаций с гражданами в связи с невозможностью обосновать основания проверки документов	отсутствие документов у граждан при себе	затрудняюсь ответить
УУП	7	41	82	6
ППСП	6	45	86	5
ГИБДД	4	32	8	2
УР	5	51	69	6
ОДН	7	9	4	7
ВСЕГО	29	178	249	26