

**Пехтерева Зоя Александровна**

преподаватель филиала Кубанского  
государственного университета в г. Кореновске  
тел.: (988) 244-43-31

**ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВ ГРАЖДАН  
ПРИ ПРИМЕНЕНИИ МЕР  
ПРЕСЕЧЕНИЯ**

**Аннотация:**

*В современном механизме государственного регулирования общественных отношений все более значимую роль приобретают административно-принудительные меры, которые наряду с мерами убеждения позволяют эффективно решать задачи построения правового государства. Среди этих мер особое место в деятельности правоохранительных органов России занимают меры административного пресечения.*

**Ключевые слова:**

*правовое государство, правоохранительные органы, меры пресечения, проблема законности.*

**Pekhtereva Zoya Alexandrovna**

lecturer of affiliate of  
Kuban State University in Korenovsk  
tel.: (988) 244-43-31

**ENSURING THE RIGHTS OF CITIZENS  
IN APPLICATION OF  
PREVENTIVE MEASURES**

**The summary:**

*In the present mechanism of state regulation of social relations increasingly important role acquire administrative and coercive measures which, together with measures of persuasion can effectively solve the problem of rule of law. Among these measures, a special place in the law enforcement bodies of Russia took measures of administrative punishment.*

**Keywords:**

*legal state, law enforcement bodies, preventive measures, problem of legitimacy.*

Вступивший в силу с июля 2002 г. новый Кодекс РФ об административных правонарушениях хотя и снял некоторые ранее имевшиеся проблемы административно-юрисдикционной деятельности правоохранительных органов, но вместе с тем оставляет многие нерешенные вопросы. Остается и вопрос о правомерности наделения, по сути, одинаковым статусом в сфере административной юрисдикции представителей судебных и квазисудебных органов, в том числе и правоохранительных органов.

Одна из центральных проблем юриспруденции – проблема законности, которая все больше утверждает себя как объективная необходимость.

Обеспечение законности при применении мер административного пресечения нуждается в необходимости научного изучения, теоретического анализа механизма обеспечения законных прав и интересов при реализации рассматриваемых правовых средств.

По мнению С.С. Алексеева, «понятие законность характеризует правовую действительность, взятую под углом зрения практического осуществления права, идейно-политических основ правовой системы, ее связи с основополагающими общественно-политическими институтами, с политическим режимом данного общества» [1, с. 217].

Большое внимание вопросам обеспечения законности в государственном управлении уделяется в административно-правовой науке. В ней большое внимание уделяется соблюдению прав и свобод граждан в деятельности правоохранительных органов. Поэтому при применении мер административного пресечения вопросы законности оставались «в тени» исследований.

Административно-принудительные меры являются средством охраны общественных отношений от возможных нарушений, наступления вредных последствий. Реальные правонарушения ставят под непосредственную угрозу охраняемые общественные отношения и причиняют им вред. Интересы их защиты требуют неотложной помощи со стороны государства, которое оказывает ее в виде пресечения действий, нарушающих правовые предписания. Суть подобных мер административного принуждения, состоит в «принудительном прекращении противоправных действий, нарушающих установленный порядок» [2, с. 137]. Целевое назначение названных средств определило и их наименование – меры административного пресечения.

Законность в рассматриваемой сфере предполагает соблюдение правоприменителем нормативных требований, определяющих правовой режим деятельности органов, должностных лиц, уполномоченных применять меры административного пресечения (порядок наделения и реализации полномочий, соблюдение установленных регламентов и т.д.).

Соглашаясь с мнением видного российского ученого-административиста Д.Н. Бахраха, который высказал мысль о том, что законность образуют три составляющие ее части: наличие самих законов, их соблюдение, образуемый ими режим [3, с. 157–165]. Исходя из понимания закон-

ности в обобщенном виде, это присутствие необходимого количества правовых норм для регулирования существующих общественных отношений формирующих особый правовой режим.

Нормативной базой законности являются законы и иные правовые акты, которые задают правовой стандарт поведения людей, определяют рамки полномочий государственных органов.

Вероятно, большое значение при этом будет иметь научная обоснованность административно-правовых актов. Полагаем, что в сфере применения административных наказаний необходимо усилить роль прокурорского, судебного надзора. Укреплению законности в этом вопросе также будет способствовать максимальное сокращение ведомственных нормативных актов по мерам административного наказания, применяемым в сфере охраны общественного порядка в целях защиты прав и свобод граждан.

Различными административно-правовыми актами предусмотрены разные пределы усмотрения. Таким образом, органу, должностному лицу, осуществляющим исполнительную деятельность, предоставляется выбор, определенная степень свободы принятия наиболее целесообразного (по их мнению) решения в рамках правовых норм. Представляется, что такое усмотрение по применению мер административного наказания должно быть максимально ограничено нормой права. Следует согласиться с Дубовицким, который пишет «... Само требование соответствия интересам государства и граждан может иногда страдать противоречивостью, ибо требования интересов государства и личности не всегда совпадают. Задача административного права в связи с этим – дать толкованиям «цель закона» и «интересы государства и граждан» объективные основания с тем, чтобы сузить пределы административного усмотрения, там, где это не желательно» [4, с. 107].

Заслуживает одобрения то, что в КоАП РФ определена необходимость соответствия принципам Конституции РФ позиции, связанной с применением административной ответственности к физическим и юридическим лицам. В Кодексе сказано, что такая ответственность может быть установлена только федеральным законом либо законом субъекта Российской Федерации, и это существенно повысило гарантии прав лиц, привлекаемых к административной ответственности.

В связи с этим возникает потребность регулирования определенных общественных отношений в рамках законности. Недостаток нормативной базы для регулирования таких отношений, множественность нормативных источников, их различный уровень создает серьезные затруднения для правоприменителя и дезориентирует физических и юридических лиц, к которым применяются меры административного пресечения.

Кодификация затронула лишь нормы, регулирующие применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях (гл. 27 КоАП РФ). Нормы о применении иных мер административного пресечения, не связанных с производством по делам об этих правонарушениях, «прописаны» в многочисленных правовых актах, не всегда согласованных между собой.

К сожалению, единого нормативного акта, регулирующего систему мер административного пресечения, основания и порядок их применения, нет. Пресекательная деятельность регламентируется многими законами и подзаконными актами. Важность разработки и принятия кодифицированного закона на федеральном уровне, определяющего виды, содержание мер административного пресечения и порядок их применения, очевидна. Данный уровень диктуется и необходимостью выполнения конституционных положений, в соответствии с которыми права и свободы граждан могут быть ограничены только федеральным законом (ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации).

В настоящее время не соответствие качества нормативной основы законности к объективно существующим общественным социально-политическим отношениям особенно характерна для законодательства субъектов Российской Федерации, которые нередко устанавливали ограничения в сфере свободы передвижения, распоряжения имуществом, не предусмотренные федеральными законами.

Д.А. Керимов популярно выразил мысль о том, что «нарушение логики закона, неточность его понятий и формулировок, неопределенность терминов порождают многочисленные запросы, вызывают непроизводительную трату времени, сил и энергии, одновременно являясь питательной почвой для бюрократической волокиты, позволяют извращать смысл закона и неправильно его применять» [5, с. 133].

Полагаем, что нормы закона являются первичными нормами, регулирующими важные общественные отношения «Изначальность норм, устанавливаемых законом, – подчеркивает А.Ф. Ноздрачев, – есть лишь один из внешних признаков выражения высшей юридической силы закона и подзаконного характера нормативных актов, издаваемых министерствами и ведомствами» [6, с. 166].

При недопустимом расхождении закона и подзаконного акта должны применяться нормативные установления Конституции РФ. Сбалансированность нормативной базы применения мер административного наказания предполагает одновременное действие всех ее составляющих.

К сожалению, когда после вступления в действие закона длительное время не принимаются соответствующие подзаконные нормативные акты, правоприменитель встает в тупик.

Так, после введения в действие с 1 июля 2002 г. КоАП РФ процесс издания в соответствии с частью 4 ст. 28.3 КоАП РФ ведомственных актов, утверждающих перечень должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и проводить административное задержание, растянулся до 2004 г.; только через полтора года Правительство утвердило Правила задержания транспортного средства, помещения его на стоянку, хранения [7], а также запрещения эксплуатации, без которых правоприменители не могли полностью реализовать положения статьи 27.13 КоАП РФ (Задержание транспортного средства, запрещение его эксплуатации).

При реализации мер административного наказания особую значимость приобретает Конституционный принцип об обязанности органов государства, должностных лиц и граждан соблюдать Конституцию Российской Федерации, законы и иные правовые акты.

Это обуславливает необходимость назначения и места органов исполнительной власти как субъектов применения мер административного наказания, необходимого прежде всего для исполнения законов.

Меры административного пресечения имеют небольшой круг субъектов их применения. Притом чем сильнее правоограничение, которое может вызвать та или иная мера административного наказания, тем уже круг должностных лиц, уполномоченных к их применению, и тем выше требования к их профессиональной подготовке. В связи с этим представляется верным мнение В.Н. Опарина о том, что в основе отнесения того или иного федерального органа исполнительной власти к правоохранительным органам лежит обязанность привлечения к административной ответственности за правонарушения, путем применения в необходимых случаях мер непосредственного принуждения [8, с. 13].

Согласно Указу Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» [9], федеральные службы и их должностные лица составляют основу системы и фактически являются самыми многочисленными субъектами в области государственного принуждения, уполномоченные применять меры административного принуждения.

Только при условии квалифицированного применения органами исполнительной власти как субъектов применения мер административного наказания, самостоятельно, вне связи с иными мерами административного принуждения, полностью реализовать заложенную в них правовую цель – совершать действия по прекращению противоправной ситуации.

Государственно-властная структура наделена значительными полномочиями на применение мер административного принуждения к широкому кругу физических и юридических лиц в различных сферах деятельности. Превращение такой возможности в реальность предполагает в обязательном порядке совершение определенных активных действий государственной администрации усилить свое влияние, разрешить проблемы охраны правопорядка силовыми способами, действуя в обход закона. По выражению Д.Н. Бахраха, здесь проявление нарушений прав и свобод граждан, применение мер административного пресечения, не соответствующих опасности предотвращаемой угрозы. Это характерно для всех тоталитарных государств. Бюрократический эгоизм дает о себе знать пренебрежением к закону, нарушениями прав граждан, коррупцией, злоупотреблениями власти.

Правильное применение мер административного пресечения предполагает незыблемость соблюдения законных прав и интересов, в отношении которых они применяются и исполнение нормативных установлений, мер административного принуждения, что в реальной правоприменительной практике их редко различают, поскольку правильное применение мер административного наказания предполагает незыблемость тех прав и интересов, ограничение которых не вызывается целями прекращения противоправного поведения.

Правоприменитель может применить только те принудительные средства прекращения противоправной ситуации, которые установлены законом. Меры, ограничивающие права и свободы граждан, устанавливаются в соответствии с Конституцией Российской Федерации только федеральным законом. Следовательно, применению подлежат меры административного принуждения, предусмотренные КоАП РФ, кодексами Российской Федерации и другими федеральными законами.

Законным признается применение меры административного пресечения, если есть основания, предусмотренные законом. Правоприменитель должен учесть наличие всех обстоятельств, служащих основанием для реализации определенной меры административного пресечения. Необходимость обратить внимание на проблему целесообразности применения той или иной меры административного пресечения очевидна. Органам законодательной, исполнительной и судебной власти должно быть дозволено только то, что разрешено законом, определяю-

щим их статус, компетенцию, полномочия. Эти органы вправе устанавливать позволяемые им законом запреты, не посягающие на гарантированные Конституцией РФ права и интересы граждан. Законность – атрибут существования и развития демократически организованного общества. Она необходима для обеспечения свободы и реализации прав и свобод граждан, образования и функционирования гражданского общества, научно обоснованного построения и рациональной деятельности государственного механизма [10, с. 13].

Правоприменитель должен учесть наличие всех обстоятельств, служащих основанием для реализации определенной меры административного принуждения.

Закон нередко противопоставляют целесообразности. Вместе с тем закон определяет общие рамки поведения субъектов, возможность выбора наиболее приемлемого решения вопроса о прекращении противоправного решения. Но границы свободного усмотрения в деятельности субъектов применения мер административного пресечения могут быть различными. В одних случаях закон устанавливает возможность для выбора вариантов решения для прекращения противоправной ситуации. Законным при условии прекращения противоправной ситуации может быть решение как о применении, так и о неприменении принудительной меры. В других случаях закон закрепляет жесткую правоприменительную модель поведения, не позволяющую органу исполнительной власти (должностному лицу) уклониться от установленного правового императива.

В значительной мере режим законности зависит от правомерности деятельности органов (должностных лиц), уполномоченных применять меры административного принуждения.

Необходимость повышения информированности граждан и юридических лиц в области применения мер административного принуждения способствует прекращению злоупотреблений при применении мер административного пресечения [11], что является основной проблемой в современной науке административного права. Как показывает практика, предотвращать применение мер административного пресечения не уполномоченными на то лицами или находящимися не при исполнении своих служебных обязанностей возможно при помощи доступных средств информации.

Создание современной кодифицированной нормативной базы, отражающей потребности защиты общественных отношений от противоправных посягательств и иных угроз; обеспечения соответствия актов применения мер административного пресечения нормативным стандартам и соблюдение законных прав и интересов физических и юридических лиц в процессе реализации этих мер; поддержания устойчивости режима законности в практике применения мер административного пресечения как важнейшего условия эффективности правоохранительной системы России – при условии оптимизации всех составляющих законности помогут решить проблемы обеспечения соответствия применения мер административного пресечения нормативными установлениями.

#### Ссылки:

1. Алексеев С.С. Общая теория права. М., 1981.
2. Еропкин М.И. Управление в области охраны общественного порядка. М., 1965.
3. Бахрах Д.Н. Административное право: учебник. М., 1993.
4. Дубовицкий В.Н. Законность и усмотрение в государственном управлении. М., 1984.
5. Керимов Д.А. Проблемы общей теории государства и права. М., 2000.
6. Ноздрачев А.Ф. Нормативные акты министерств и ведомств: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1968.
7. Данные Правила были утверждены Постановлением Правительства РФ от 18 декабря 2003 г. № 759 // СЗ РФ. 2003. № 51. Ст. 4990
8. Опарин В.Н. Правовое регулирование и применение мер непосредственного принуждения должностными лицами правоохранительных органов Российской Федерации: автореф. дисс... канд. юрид. наук. Омск, 1998.
9. Российская газета. 2004. 12 марта.
10. Гааг Л.В. Законность как принцип деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (по материалам Западной Сибири): дис. канд. юрид. наук. Томск, 1998.
11. Службой собственной безопасности МВД России выявлены случаи, когда сотрудники ГИБДД выезжали «подработать» на дороги, которые они не обслуживали.

#### References (transliterated):

1. Alekseev S.S. Obshchaya teoriya prava. M., 1981.
2. Eroпкиn M.I. Upravlenie v oblasti ohrany obshchestvennogo poriyadka. M., 1965.
3. Bahrah D.N. Administrativnoe pravo: textbook. M., 1993.
4. Dubovitskiy V.N. Zakonnost' i usmotrenie v gosudarstvennom upravlenii. M., 1984.
5. Kerimov D.A. Problemy obshchey teorii gosudarstva i prava. M., 2000.
6. Nozdrachev A.F. Normativnye akty ministerstv i vedomstv: diss. ... kand. yurid. nauk. M., 1968.
7. These rules were approved by Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 18 dekabrya 2003 g. No. 759 // SZ RF. 2003. No. 51. Art. 4990.
8. Oparin V.N. Pravovoe regulirovanie i primeneniye mer neposredstvennogo prinuzhdeniya dolzhnostnyimi litsami pravoohranitel'nyh organov Rossiyskoy Federatsii: avtoref. diss... kand. yurid. nauk. Omsk, 1998.
9. Rossiyskaya gazeta. 2004. March 12.
10. Gaag L.V. Zakonnost' kak printsip deyatel'nosti organov ispolnitel'noy vlasti sub"ektov Rossiyskoy Federatsii (po materialam Zapadnoy Sibiri): dis. kand. yurid. nauk. Tomsk, 1998.
11. Own security service the Russian Interior Ministry identified instances where traffic police officers went "earn" on the roads that they were not served.