

Абдихаликов А.А.

докторант Алматинской академии МВД Республики Казахстан имени Макана Есбулатова,
магистр юридических наук, подполковник полиции,
Казахстан, г. Алматы, e-mail: e-mail: abdikhalikov@mail.ru

**МЕРЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ
КАК ИНСТРУМЕНТ ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД
ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА**

В статье рассматриваются некоторые теоретические и практические проблемы применения мер административно-правового принуждения. Автор дает общее определение мер административно-правового принуждения и характеристику их отдельных видов. Особое внимание в статье уделяется мерам административно-правового предупреждения, применяемым в деятельности органов внутренних дел. Выделены основные признаки, цели и задачи применения мер административного предупреждения. ОВД в тесном взаимодействии с другими государственными органами ведут нелегкую работу по предупреждению и пресечению правонарушений, обеспечению общественной и личной безопасности. В этом аспекте особенностью административно-предупредительных мер признается направленность не только на превенцию правонарушений, но и на обеспечение прав и свобод человека и гражданина. В работе обращается внимание на многообразие существующих административно-предупредительных мер, не позволяющее нормативно закрепить исчерпывающий перечень применяемых в Казахстане мер. Вместе с тем, такое многообразие не исключает проведения классификации мер административно-правового предупреждения. Автор отмечает возможность различных классификаций: по общим признакам, по целям, по основаниям применения тех или иных мер. При этом наиболее ценной, с практической точки зрения, признается классификация по целям применения.

Ключевые слова: административно-правовое принуждение, меры административного предупреждения, административно-правовая превенция, права и свободы человека и гражданина.

Abdikhalikov A.

Almaty academy of the IAM of the Republic of Kazakhstan after M. Esbulatov,
Master of Laws, Police lieutenant colonel,
Kazakhstan, Almaty, e-mail: email: abdikhalikov@mail.ru

**Measures of administrative and legal prevention as an instrument
for the protection of human and civil rights and freedoms**

The article discusses some theoretical and practical problems of applying measures of administrative legal coercion. The author gives a general definition of measures of administrative legal coercion and a description of their individual types. Special attention is paid in the article to measures of administrative legal warning applied in the activities of the internal affairs organs. The main features, goals and objectives of the application of administrative warning measures are highlighted. The organs of internal affairs, in close cooperation with other state bodies, do not easy work in preventing and combating offenses, ensuring public and personal security. In this aspect, a feature of administrative precautionary measures is their goal – not only the prevention of offenses, but also ensuring the rights and freedoms of a person and citizen. The paper draws attention to the diversity of existing administrative precautionary measures, which does not allow the regulatory list of an exhaustive list of measures applied in Kazakhstan. At the same time, such diversity does not preclude the classification of administrative-legal warning measures. The author notes the possibility of various classifications: according to general characteristics, according

to objectives, based on the application of certain measures. In this case, the most valuable, from a practical point of view, is the classification by purpose of application.

Key words: administrative-legal coercion, measures of administrative warning, administrative-legal prevention, human and civil rights and freedoms.

Абдихаликов А.А.

Қазақстан Республикасы ІІМ Мақан Есболатов атындағы Алматы академиясының докторанты, заң ғылымдарының магистрі, полиция подполковнигі, Қазақстан, Алматы қ., e-mail: email: abdikhalikov@mail.ru

Әкімшілік алдын алу шаралары адам және азаматтың құқықтары мен еркіндіктерін қорғауға арналған құралы ретінде

Мақалада әкімшілік-құқықтық мәжбүрлеу шараларын қолданудың кейбір теориялық және практикалық мәселелері қарастырылады. Автор әкімшілік-құқықтық мәжбүрлеу шаралардың ұғымын және олардың жеке түрлерінің сипаттамасын анықтайды. Мақалада ішкі істер органдарының қызметінде қолданылатын әкімшілік-құқықтық алдын алу шараларына ерекше назар аударылады. Әкімшілік ескерту шараларын қолданудың негізгі ерекшеліктері, мақсаттары мен міндеттері айқындалды. Ішкі істер органдары басқа мемлекеттік органдармен тығыз қарым-қатынаста құқық бұзушылықтың алдын-алу және жолын кесу, қоғамдық және жеке қауіпсіздікті қамтамасыз ету бойынша жұмыс жүргізеді. Бұл тұрғыда әкімшілік алдын алу шаралардың ерекшелігі – олар қылмыстың алдын-алуға ғана емес, сонымен қатар жеке адам мен азаматтың құқықтары мен бостандықтарын қамтамасыз етуге бағытталған. Жұмыста Қазақстанда қолданылатын әкімшілік алдын алу шаралардың әртүрлілігі толыққанды нормативтік тізімін жасауға мүмкіндік бермейді. Сонымен қатар мұндай әртүрлілік әкімшілік-құқықтық ескерту шараларын жіктеуге кедергі келтірмейді. Автор әртүрлі жіктеу мүмкіндігін атап өтеді: жалпы белгілеріне сәйкес, белгілі бір шараларды қолдану негіздеріне немесе мақсаттарына сәйкес. Бұл жағдайда практикалық тұрғыдан ең құнды жіктеу қолдану мақсатына байланысты болып табылады.

Түйін сөздер: әкімшілік-құқықтық мәжбүрлеу, әкімшілік алдын алу шаралары, әкімшілік-құқықтық превенциясы, адам және азаматтың құқықтары мен бостандықтары.

Введение

Административно-правовое принуждение имеет важное значение в сфере правоохранительной деятельности, выступая инструментом эффективного обеспечения общественной безопасности и охраны общественного порядка.

Административное принуждение представляет собой одну из разновидностей принуждения по административному праву (наряду с дисциплинарным) и заключается в проведении воли властвующего субъекта (органа исполнительной или судебной власти) в деятельность и поведение не находящегося в организационном подчинении подвластного объекта помимо его воли посредством применения установленных законом мер морального, материального, физического или организационного характера (Зубова Е.Г., 2016: 17).

Основная часть

Априори принуждение в деятельности государственных органов должно применяться в случае, когда для решения тех или иных задач

управления метод убеждения оказывается недостаточно эффективным.

При этом, как отмечает А.Б. Агапов, «право принудительной власти базируется на следующих основополагающих принципах:

1) меры физического или морального воздействия должны быть соразмерны методам противоправного действия нарушителя, размеру вреда, причиняемого проступком;

2) применению карательных санкций должно предшествовать противодействие нарушителю, прекращение противоправных действий означает и прекращение принудительных мер;

3) законность применения мер физического или морального воздействия может быть подтверждена или опровергнута при обжаловании подозреваемым обвинения в совершении правонарушения, действий должностных лиц или в процессе судебного контроля. Подозреваемый в совершении административного проступка может обжаловать применение принудительных мер до начала производства по делу, в процессе разбирательства по делу или после совершения административного производства» (Агапов А.Б., 2000: 66-67).

Обоснованность этих выдвигаемых принципов применения принуждения вряд ли может оспариваться. Однако, нельзя не заметить, что применимы они не ко всем мерам административно-правового принуждения, а лишь к тем, которые направлены на пресечение выявленного административного правонарушения.

Вместе с тем, к административно-правовому принуждению относится также широкий спектр мер превентивного характера (так называемые меры административно-правового предупреждения), предназначенных не для пресечения правонарушений, а для их профилактики, обеспечения соблюдения прав и свобод физических и юридических лиц, защиты жизни и здоровья граждан.

Иначе говоря, меры административного принуждения во многих случаях не связаны с неправомерными действиями лица. В этом заключается существенное отличие административно-правового принуждения от других видов государственно-правового принуждения, скажем, от уголовно-правового, уголовно-процессуального. При этом применение принудительных мер административного предупреждения рассчитано, как правило, на неопределенный круг лиц, охватывая всех субъектов, попадающих в сферу действий правоохранительных органов.

Подобные меры административного предупреждения широко применяются правоохранительными органами в служебной деятельности, выступая правомочиями, предоставленными законодательством Республики Казахстан.

Например, Закон от 23 апреля 2014 года «Об органах внутренних дел Республики Казахстан» закрепляет полномочия сотрудников ОВД по производству оцепления участков местности. При этом указывается целый ряд оснований для производства такого оцепления: ликвидация последствий чрезвычайной ситуации, проведение антитеррористической операции или карантинных мероприятий, пресечение массовых беспорядков и т.п. (Закон от 23 апреля 2014 года №199-V «Об органах внутренних дел Республики Казахстан»).

Оцепление определенного участка местности означает фактически его блокирование, не позволяющее незадействованным лицам свободное прохождение на эту территорию. Сотрудники ОВД обладают также правомочием по ограничению движения транспортных средств и пешеходов.

Как справедливо отмечает И.В. Максимов, применение мер административного принужде-

ния может быть связано с наличием специфического основания, а именно: «не только наличие совершенного административного проступка, но и сложившиеся условия необходимости (общественной, государственной) для достижения позитивных целей» (Максимов И.В., 2003: 130).

В таких ситуациях применение мер административно-правового предупреждения чаще всего связано с возникновением угрозы причинения вреда общественным или личным интересам в результате стихийного бедствия, техногенной аварии и т.д. Например, ежегодно в Казахстане весенние паводки создают угрозу подтопления различных сел и аулов. В таких ситуациях администрацией района предпринимаются меры по срочной эвакуации населения. Органы внутренних дел, тесно взаимодействуя с другими государственными органами, непосредственно принимают участие в осуществлении эвакуации населения, выступающей принудительной мерой административно-правового характера. Кроме того, для проведения эвакуации большого числа граждан может применяться такая мера административного принуждения, как реквизиция. В соответствии с действующим законодательством органы внутренних дел имеют право использовать любой вид транспорта (кроме транспортных средств представительств иностранных государств и международных организаций, обладающих дипломатическим иммунитетом) для преследования лиц, подозреваемых в совершении уголовного правонарушения, прибытия к месту происшествия, в период действия чрезвычайного или военного положения, в условиях вооруженного конфликта, при ликвидации чрезвычайных ситуаций, а также для доставления лиц, нуждающихся в экстренной медицинской помощи, в медицинские организации, если промедление может создать реальную угрозу жизни или здоровью людей (Закон от 23 апреля 2014 года № 199-V «Об органах внутренних дел Республики Казахстан»).

Выводы

Таким образом, можно сделать вывод, что административно-правовое предупреждение охватывает широкий круг случаев, не ограничиваемых обстоятельствами совершения административного проступка и необходимостью обеспечения условий для производства по делу об административном правонарушении.

Необходимо отметить, что рассматриваемые меры весьма многообразны. Меры админи-

стративно-превентивного характера могут быть классифицированы по различным критериям – по сходным признакам правоограничений, по лицам, по отношению к которым они применяются, по основаниям или целям применения.

По сходным признакам применяемых правоограничений меры административно-правового предупреждения можно разделить на меры физического, психического, имущественного и организационного правоограничения (Макарейко Н.В., 2002: 21).

По лицам, в отношении которых они применяются, меры административно-правового принуждения можно разделить на меры, принимаемые в отношении физических лиц, и меры – в отношении юридических лиц. Скажем, приостановление деятельности в условиях чрезвычайных ситуаций – это мера, применяемая к деятельности той или иной организации, т.е. юридического лица. Кроме того, меры, применяемые в отношении физических лиц, можно разделить, в свою очередь, в зависимости от гражданства лица. Выбор той или иной меры может зависеть от того, является ли человек гражданином Казахстана, иностранным гражданином или лицом без гражданства.

Очевидно, что классификацию мер административно-правового предупреждения можно проводить и по другим основаниям, выделяемым по усмотрению различных исследователей. На наш взгляд, наибольшее практическое значение имеет классификация мер административно-правового предупреждения в зависимости от целей применения. Мы предлагаем выделить две основные группы, соответствующие двум основным целям применения рассматриваемых мер. К первой группе относятся меры, которые применяются в целях превенции правонарушений. Например, проверка документов, досмотр багажа и личный досмотр в аэропортах и на вокзалах и т.п.

Вторая группа мер нацелена на предотвращение случаев наступления угрозы общественной и личной безопасности граждан, предотвращение наступления возможных нежелательных или вредных последствий различных чрезвычайных ситуаций. Эта группа мер административно-правового предупреждения наиболее ярко иллюстрирует заботу государства о благополучии своих граждан, позволяет раскрыть такой аспект административного принуждения, как нацеленность на обеспечение прав и свобод че-

ловека и гражданина. Как справедливо отмечает Е.Г. Зубова, «меры административного принуждения, в отличие от мер уголовного и дисциплинарного принуждения, могут применяться не только в связи с правонарушениями, но и для достижения иных, позитивно значимых целей, то есть они могут иметь не деликтное основание их применения, что требует особой осмотрительности со стороны субъектов охраны правопорядка, поскольку указанные меры реализуются в отношении законопослушных граждан» (Зубова Е.Г., 2016: 24).

Это «неделиктное» основание применения мер административно-правового предупреждения обособляет их от массива остальных мер административного принуждения, позволяя некоторым исследователям разграничивать меры правового понуждения и меры правового принуждения.

По мнению А.В. Сургутской, «понуждение и принуждение следует различать по степени и характеру воздействия. Понуждение можно охарактеризовать как создание условий, прямо или косвенно направляющих поведение объекта в заранее определенные рамки для достижения поставленной субъектом цели. Принуждение – это императивное применение к объекту определенных мер воздействия, которое он обязан претерпеть» (Сургутскова А.В., 2011: 15).

Исходя из логики, меры административного предупреждения, применяемые по неделиктным основаниям, как раз относятся не к принуждению, а к понуждению. На наш взгляд, определенное рациональное зерно в предложении о разграничении этих терминов есть. Вместе с тем, полагаем, что, вне зависимости от основания и цели применения, меры административно-правового предупреждения все же являются именно принудительными мерами, поскольку они связаны с достаточно ощутимыми правоограничениями. Поэтому в административном законодательстве и административно-правовой науке мерам административно-правового предупреждения должно уделяться соответствующее внимание с тем, чтобы исключить возможность злоупотребления дискреционными полномочиями правоохранительных органов. Думается, что основательная разработка системы мер административно-правового предупреждения, оснований и порядка их применения является перспективным вопросом, требующим дальнейшего глубокого исследования.

Литература

- Зубова Е.Г. Меры административного принуждения, применяемые на деликтной основе к иностранным гражданам и лицам без гражданства: дис. ...канд. юрид. наук. – Саратов, 2016. – 190 с.
- Агапов А.Б. Административная ответственность. – М.: Статут, 2000. – 251 с.
- Закон от 23 апреля 2014 года № 199-V «Об органах внутренних дел Республики Казахстан» // Интернет-ресурс: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1400000199>
- Максимов И.В. Понятие административного принуждения, его характерные особенности и виды // Вестник Саратовской гос. академии права. – 2003. – № 3. – С. 129-134.
- Макарейко Н.В., Никифоров М.В., Склярков И.А. Административное принуждение в России. – Н.Новгород: Изд-во ННГУ, 2002. – 228 с.
- Сургутскова А.В. Административно-правовое принуждение, применяемое при нарушении таможенных правил: дис. ... канд.юрид.наук. – Омск, 2011. – 201 с.

References

- Zubova Ye.G. Mery administrativnogo prinuzhdeniya, primenyayemye na deliktnoy osnove k inostrannym grazhdanam i litsam bez grazhdanstva: dis. ...kand. yurid. nauk. – Saratov, 2016. – 190 s.
- Agapov A.B. Administrativnaya otvetstvennost'. – M.: Statut, 2000. – 251 s.
- Zakon ot 23 aprelya 2014 goda № 199-V «Ob organakh vnutrennikh del Respubliki Kazakhstan» // Internet-resurs: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1400000199>
- Maksimov I.V. Ponyatiye administrativnogo prinuzhdeniya, yego kharakternyye osobennosti i vidy // Vestnik Saratovskoy gos. akademii prava. – 2003. – № 3. – S. 129-134.
- Makareyko N.V., Nikiforov M.V., Sklyarov I.A. Administrativnoye prinuzhdeniye v Rossii. – N.Novgorod: Izd-vo NNGU, 2002. – 228 s.
- Surgutskova A.V. Administrativno-pravovoye prinuzhdeniye, primenyayemoye pri narushenii tamozhennykh pravil: dis. ... kand.yurid.nauk. – Omsk, 2011. – 201 s.