

**Казахстанский институт стратегических исследований
при Президенте Республики Казахстан**

МАРАТ ЖУМАГУЛОВ

**ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ
АДМИНИСТРАТИВНОГО
ПРИНУЖДЕНИЯ**

Нур-Султан, 2019

УДК 342 (035.3)
ББК 67.401
Ж 88

*Рекомендовано к печати Ученым советом
Казахстанского института стратегических исследований
при Президенте Республики Казахстан*

Автор:
Марат Жумагулов

Рецензенты:

Малиновский В.А. – член Конституционного Совета Республики Казахстан, доктор юридических наук, профессор.

Старилов Ю.Н. – декан юридического факультета Воронежского государственного университета, д.ю.н., профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации.

Ж 88 Жумагулов М.И. Правовые основы административного принуждения. Монография. – Нур-Султан: КИСИ при Президенте РК, 2019. – 360 с.

ISBN 978-601-7972-22-6

В монографии проведен комплексный анализ теоретико-правовых вопросов в области развития института административного принуждения, раскрываются правовые основы административного принуждения, применяемого в деятельности государственных органов власти и иных субъектов административного права, наделенных государственно-властными полномочиями.

Издание представляет научный и практический интерес для ученых-правоведов, сотрудников государственных организаций, в том числе правоохранительных органов, применяющих нормы законодательства в области административного, административно-деликтного и административно-процессуального законодательства, а также для преподавателей, докторантов и магистрантов юриспруденции.

УДК 342 (035.3)
ББК 67.401

ISBN 978-601-7972-22-6

© КИСИ (KAZISS) при Президенте РК, 2019
© Жумагулов М.И., 2019

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	5
Глава 1 АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ ПРИНУЖДЕНИЕ: ПОНЯТИЕ, СУЩНОСТЬ, КЛАССИФИКАЦИЯ, ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА СИСТЕМЫ ПРАВОВЫХ АКТОВ, РЕГЛАМЕНТИРУЮЩИХ ПРИМЕНЕНИЕ МЕР АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ПРИНУЖДЕНИЯ	7
1.1 Понятие и сущность административно-правового принуждения.....	7
1.2 Виды и особенности мер административно-правового принуждения.....	47
1.3 Правовая характеристика системы нормативных правовых актов, регламентирующих применение мер административно-правового принуждения в Республике Казахстан и Российской Федерации.....	75
Глава 2 ИСТОРИКО-ПРАВОВЫЕ ПРЕДПОСЫЛКИ СТАНОВЛЕНИЯ СИСТЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕР АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ПРИНУЖДЕНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЕ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА В ЭТОЙ СФЕРЕ	89
2.1 Исторические этапы развития системы правового регулирования мер административно-правового принуждения в Республике Казахстан и Российской Федерации	89
2.2 Использование зарубежного опыта в совершенствовании механизма административно-правового принуждения в Республике Казахстан и Российской Федерации	112
Глава 3 СИСТЕМА МЕР АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ПРИНУЖДЕНИЯ	146
3.1 Административно-превентивные меры в системе административно- правового принуждения	146
3.2 Административное пресечение как одна из форм административно- правового принуждения	188
3.3 Административные взыскания и административно-восстановительные меры в системе мер административно-правового принуждения	246
3.4 Административно-процессуальное обеспечение административно- правового принуждения	304
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	322
ЛИТЕРАТУРА	333

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

1. Конституция Республики Казахстан – Конституция РК
2. Конституция Российской Федерации – Конституция РФ
3. Кодекс об административных правонарушениях Республики Казахстан – КоАП РК
4. Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации – КоАП РФ
5. Верховный суд Республики Казахстан – Верховный суд РК
6. Верховный суд Российской Федерации – Верховный суд РФ
7. Конституционный суд Российской Федерации – Конституционный суд РФ
8. Высший Арбитражный Суд Российской Федерации – Высший Арбитражный Суд РФ
9. Кодекс об административной ответственности Республики Узбекистан – КоАО РУ
10. Евразийское экономическое сообщество – ЕврАзЭС
11. Евразийский экономический союз – ЕАЭС

ВВЕДЕНИЕ

Совершенствование института государственного принуждения в целом, и института административного принуждения в частности, является одним из основных правовых рычагов проведения административной реформы в сфере государственного управления. В правоприменительной практике принуждение применяется достаточно часто в виде различных мер психологического или физического воздействия. Представители государственной власти используют данные меры с целью приведения поведения человека в соответствие с правилами общественной жизни, характерны для того или иного государства, в тех случаях, когда член общества не следует таким правилам добровольно.

Следует отметить, что наиболее существенный сегмент принудительных полномочий сосредоточен в руках представителей исполнительной власти, использующих механизм административно-правового принуждения в целях реализации задач и функций государственного управления, в узком смысле данного термина. Отсутствие же, в том числе, четких, законодательно закрепленных правил, регламентирующих процедуру применения соответствующих мер, создает условия для злоупотребления правом на применение административно-правового принуждения со стороны уполномоченных представителей власти.

В действующей Концепции правовой политики закреплено, что законодательство об административных правонарушениях должно быть максимально направлено на восстановление прав человека, предупреждение правовых конфликтов в обществе административно-правовыми мерами. Отдельным блоком в рамках процесса дальнейшего реформирования административного законодательства закрепляется положение о том, что «...важным направлением является развитие административно-процессуального права, вершиной которого стало бы принятие административного процессуального кодекса» [1].

В рамках совершенствования административного права Республики Казахстан на первый план выходит унификация всех про-

цессов, связанных с применением норм административного законодательства, в том числе и решение проблем создания полноценной нормативной правовой базы мер административного принуждения. Законодательство об административных правонарушениях должно содержать процессуальный порядок, максимально эффективно обеспечивающий также права и свободы лиц, привлекаемых к ответственности за посягательство на законные права и интересы других граждан. В монографии проведен комплексный анализ развития такого динамичного правового института, как административное принуждение. Данный правовой институт рассмотрен через призму опыта, наработанного в этой области Республикой Казахстан и Российской Федерацией, а также стран дальнего зарубежья.

В процесс подготовки монографии были проведены консультации с учеными-правоведами стран ЕврАзЭС. Выражаю искреннюю признательность коллегам-правоведам, за оказанную консультационную помощь при написании монографии.

ГЛАВА 1. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ ПРИНУЖДЕНИЕ: ПОНЯТИЕ, СУЩНОСТЬ, КЛАССИФИКАЦИЯ, ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА СИСТЕМЫ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ, РЕГЛАМЕНТИРУЮЩИХ ПРИМЕНЕНИЕ МЕР АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ПРИНУЖДЕНИЯ

1.1 Понятие и сущность административно-правового принуждения

При выявлении природы административно-правового принуждения, его понятия и сущности, внимание, прежде всего, следует уделить, вопросам более общего характера, понимание которых является необходимым условием объективного и полного анализа всех аспектов данного правового явления. В главе предпринята попытка всестороннего осмысления категории административно-правового принуждения во всем спектре существующих в науке о праве подходов к указанной категории. Прежде всего, речь должна идти об общеправовом понимании принуждения как исходного явления, специфическую сторону которого представляет правовое государственное принуждение вообще, и административно-правовое принуждение в частности.

В современном правоведении с большой вероятностью установлено, что государственный механизм функционирует в обществе благодаря не только и не столько доброй воле объединенных им членов общества, сколько существованию возможности применения силы к тем, кто восстает (сопротивляется, не следует установлениям, нарушает правила и т. п.) против данного механизма. Указанный тезис представляется вполне обоснованным, если вспомнить, что один из ключевых сущностных признаков государства – власть. Действительно, теория государства и права в процессе острого, и, в перспективе, бесконечного диспута о природе и причинах возникновения государства, тем не менее, установила, что «государство – это организация политической власти...» [2, с. 51]. В то же время власть при всем разнообразии возможных опре-

делений неизменно характеризуется подчинением одного субъекта общественных отношений другому.

Наличие такого рода властных взаимоотношений между людьми приводит нас к вопросу о причинах подчинения личности другой личности или государству. Что заставляет человека подчиняться правилам общежития? Авторитет? Привычка? Логика? Моральные принципы? Обязательства, вытекающие из «общественного договора»? Безусловно. Однако думается, в некоторых случаях субъект, наделенный властными полномочиями, должен быть в силах принудить (заставить) подвластного. Хотя власть может также устанавливаться и по доброй воле подчиненного субъекта, может осуществляться преимущественно посредством стимулирования необходимого поведения, убеждения подвластного в разумности и выгоде соответствующих действий. В случае неэффективности убеждающих мер, единственным аргументом в пользу властвующего субъекта остается применение силы, т. е. есть принуждения.

При этом право, как явление, неразрывно связанное с функционированием государственного организма, также оказывается наделенным признаком принудительности. Еще И. Кант считал, что «... по закону противоречия, с правом также связано правомочие применять принуждение к тому, кто наносит ущерб этому праву» [3, с. 286]. Анализ учений различных правовых школ свидетельствует: большинство ученых-правоведов согласны в том, что право в значительной степени основывает свое влияние на принудительной силе государства. Признавая решающей убеждающую составляющую права, В.Н. Кудрявцев пишет: «Представление об обязательности права складывается из идеи о его социальной ценности плюс понимания наличия мер государственного принуждения, гарантирующих исполнение закона» [4, с. 131]. Современный теоретик права В.С. Нерсесянц, подчеркивая важность исследуемого явления, справедливо говорит о том, что принудительность одна из основных характеристик права и речь должна идти о трансформации рассматриваемого способа управления к существующим условиям бытия и принятым в обществе ценностям [5, с. 79].

Таким образом, мы подошли к одному из центральных вопросов теории, философии и психологии права – вопросу о понятии и природе принуждения. Переоценить важность исследования при-

нуждения как объективного явления социальной действительности невозможно и в научной юридической литературе неоднократно указывалось на необходимость исследования принудительной стороны права. В частности, А.С. Пучнин в диссертационной работе, посвященной разработке проблематики принуждения, указывает, что «...сегодня крайне важно познать принудительные основания права, чтобы должным образом определить место принуждения в современном обществе и его связь с правом» [6, с. 3].

Прежде всего, следует обратиться к общесмысловому пониманию принуждения. В целях углубления представлений о природе принуждения воспользуемся результатами теоретических исследований проблематики понятия принуждения, проведенных кандидатом юридических наук А.И. Каплуновым. В своей статье, посвященной государственному принуждению [7, с. 10, 17], ученый указывает, что, с точки зрения семантики, имя существительное «принуждение» в русском языке понимается чаще всего как действие, направленное на человека с целью заставить его что-либо сделать или не делать помимо его воли. Так, в Словаре современного русского литературного языка термин «принуждать» объясняется как «силою побуждать к чему-либо; заставлять» [8]. По мнению В.И. Даля, «принуждать» означает также «принудить, приневолить, силою, заставлять» [9, с. 431]. В свою очередь, слово «принудить» объясняется в русском языке как «заставить что-нибудь сделать» [10, с. 483].

Таким образом, делает вывод А.И. Каплунов, по мнению специалистов-языковедов, синонимом глагола «принуждать» является глагол «заставлять». Слово «заставить», по не вызывающим сомнения данным ученого, означает «поставить в необходимость делать что-нибудь, принудить» [10, с. 180]. В словаре современного русского литературного языка слово «заставлять» - определяется как «принуждать делать что-либо, поступать каким-либо образом» [11], в словаре В.И. Даля как «приневоливать» [12, с. 639]. Итак, принуждать значит насильно, т. е. силой, против воли и желания человека побуждать его к совершению действия (к бездействию), заставлять.

Выяснив семантическую сущность принуждения, безусловно, следует подробно остановиться на его философской сущности. Как точно подметил А.С. Пучнин в своем диссертационном исследо-

вании, «... процесс принуждения следует определить как снятие самостоятельности индивидуальной воли» [13, с. 79, 80]. Свое непосредственное выражение принуждение находит во внешнем воздействии на сознание принуждаемого субъекта (помимо, безусловно, наиболее примитивной его формы – физического насилия). При этом принуждение может иметь характер как непосредственно физического воздействия, так и психологического давления, что подразумевает в том числе и применение различных мер материального характера. Целью такого воздействия всегда является изменение поведения принуждаемого. Средства же принудительного воздействия таковы, что принуждаемый субъект вынужден изменить свое поведение против своей воли и (или) желания.

В научной среде неоднократно делались попытки расширения перечня видов воздействия, характеризующего принуждение. В частности, высказывались предположения о том, что воздействие может быть материальным, имущественным, организационным и т. п. [14, с. 9]. Обосновываются такие высказывания по-разному. Например, обращается внимание на то обстоятельство, что психическое воздействие невозможно (а физическое – возможно?) в отношении юридического лица, к которому, как известно, могут применяться отдельные принудительные меры, вплоть до мер ответственности (административной).

Действительно, действующее законодательство предусматривает широкий арсенал принудительных средств в отношении юридических лиц, нарушающих правовые установления. Это и приостановление (запрещение) работы предприятия, организации, и запрещение эксплуатации машин и механизмов, и приостановление (аннулирование) лицензии на осуществление соответствующего вида деятельности, и др. При этом авторы вышеуказанных концепций указывают на то, что принудительность применяемых к юридическим лицам мер будет носить физический (изъятие вещей и документов) или организационный (приостановление работы предприятия) характер.

В этой связи, по нашему мнению, необходимо уточнить, что вне зависимости от конкретного способа (методики, меры) принуждения, последнее всегда связано исключительно с воздействием на личность, обладающую телесной оболочкой и психикой, т. е. на конкретные персоналии – людей. Всем нам хорошо известно, что

юридическое лицо – это фикция, деятельность и сама сущность которой зависят исключительно от тех людей, которые принимают значимые решения, оформляемые именем юридического лица. Никакая мера принуждения не может заставить юридическое лицо совершать самостоятельные (т. е. вне воли управляющих им субъектов) действия, а, следовательно, объектом воздействия принудительных мер всегда и исключительно являются люди.

Таким образом, используя конструкцию юридического лица в диспозиции или санкции нормы, устанавливающей ту или иную меру принуждения, законодатель лишь определяет, круг физических лиц, на которых будет оказываться воздействие принудительной мерой, и не более того. К примеру, так называемая организационная мера – приостановление деятельности предприятия – на деле является мерой психического воздействия, поскольку стимулирует руководство предприятия к скорейшему устранению нарушений законодательства, с тем, чтобы простой производства не повлек за собой существенных убытков, которые, в свою очередь, негативно отразятся на благосостоянии самого руководящего состава организации.

Обращение к философской сущности принуждения приводит нас к необходимости определения соотношения принуждения как философской категории с такими смежными понятиями философского характера, как «насилие и право».

В частности, обращает на себя внимание тот факт, что в теории многих социальных наук внимание исследователей заостряется на соотношении понятий «принуждение» и «насилие»: этот вопрос затрагивают и философия, и политология, и социология, и психология, и, конечно, правоведение, и многие другие науки. В этой связи следует упомянуть о распространенной в политической науке теории, согласно которой, «насилие... представляет собой физическое принуждение, осуществляемое в процессе властвования» [15].

Думается, что подобное соотношение понятий «насилие» и «принуждение» семантически неверно, поскольку нет оснований полагать, что насилие всегда имеет характер физического воздействия. Действительно, в современном обществе, мнящем себя (зачастую – небезосновательно) высоко цивилизованным, меры психологического принуждения выходят на первый план.

Дело в том, что современный человек обременен страхами.

Страхи его не в последнюю очередь связаны и с тем, что гуманистические тенденции в развитии цивилизации привели к практически полному неприятию насилия в качестве метода воздействия на людей. Физическое насилие как наиболее грубая и внешне выразительная форма воздействия все дальше уходит в прошлое (современные родители не наказывают детей розгами, как это было принято еще сто лет назад; соперничество между мужчинами за право на благосклонность женщины перешло из области дуэлей в область интеллектуальных или финансовых баталий и т. п.).

В то же время современному человеку есть что терять: социальный статус, работу, деньги, жилье, другие материальные и нематериальные блага, в изобилии предлагаемые современным обществом. Чем лучше живет человек, чем выше его положение, тем больше и его страх. Вот почему власть прибегает скорее к психологическим, нежели к физическим способам воздействия на поведение людей.

Следует особо остановиться на понимании соотношения вышеуказанных понятий в правовой теории и философии права. Как в прошлом, так и в наши дни большинство ученых, в том числе правоведы и, особенно, философы права, считают, что принуждение и насилие следует отличать друг от друга по признаку позитивного либо негативного характера применения силы. Так, у В.С. Соловьева находим следующее высказывание: «Не каждое использование силы есть насилие... Если насилие отвергается правосознанием и никак не соотносится с естественным правом, то заставление отражается в правосознании позитивно, как объективная необходимость» [16, с. 280]. Так же и видный теоретик права И.А. Ильин указывает, что «...целесообразно сохранить термин «насилие» для обозначения всех случаев предосудительного заставления, исходящего из злой души или направляющего на зло...» [17].

Современные правоведы тоже склонны давать насилию, в отличие от принуждения, отрицательную характеристику. Так, А.В. Зарицкий определяет насилие как *«несправедливое принуждение»* (курсив А.В. Зарицкого), указывая: «Принуждение же, исходящее от власти на справедливых основаниях, не должно расцениваться как насилие» [18, с. 100]. Таким образом, в традиционной теории права насилие и принуждение рассматриваются как родственные понятия, поскольку оба понятия обозначают такое явление, как

применение силы, однако насилие отличается от принуждения своим неправовым и (или) несправедливым характером.

В то же время, не следует забывать, что существует и альтернативный подход к пониманию принуждения в его соотношении с насилием. Так, у А.И. Каплунова находим следующее высказывание: «... принуждение как философская категория может быть рассмотрено в узком смысле как насильственный акт. ... Принуждать, пишет ученый ниже, - значит различными насильственными способами и средствами заставлять принуждаемого поступать в соответствии с установленными социальными нормами, в соответствии с волей и желанием принуждающего субъекта» [7, с. 10, 11].

Думается, не следует опасаться термина «насилие». Оно (насилие) сродни принуждению, и лишь небольшой оттенок смысла, приданный насилию по большей части стараниями ученых-исследователей, наделяет принуждение положительными социальными характеристиками в отличие от насилия. Трудно поспорить с тем, что субъективно для принуждаемого лица принуждение – это всегда насилие, зло. В то же время, исходя из исторически сложившейся терминологической традиции и во избежание возможности быть понятыми неправильно, мы все же предполагаем более уместным разграничить понятия «принуждение» и «насилие», отметив негативные характеристики последнего как следствие неправомерного (несправедливого) применения силы.

Определив соотношение принуждения и насилия, остановимся на соотношении принуждения с такой философской категорией, как право. Сложилось так, что в правосознании и широкого круга населения, и специалистов-правоведов распространено суждение о непосредственной зависимости права и принуждения. В такой зависимости многие видят принципиальное отличие права, нормы которого обеспечиваются внешним государственным воздействием (т. е. принуждением), от морали, нормы которой отличаются, прежде всего, добровольностью их исполнения, лишь в необходимых случаях обеспеченного общественным осуждением. Поэтому в научной и учебной литературе принудительность всегда относится к важнейшим признакам права, без которого существование последнего, а равно его эффективное функционирование, попросту невозможны.

Сразу оговоримся, что отрицать принудительную сторону правового регулятора общественных отношений, конечно, было бы неразумно. Безусловно, следует согласиться с тем, что позитивное право не смогло бы занять свое значимое место в системе социальных ценностей без опоры на принуждение. Так, Г. Еллинек справедливо указывал: «...государственная власть основана на повиновении, вся ее деятельность есть претворенное повиновение... Это приложимо ко всякому государству: степенью повиновения... измеряется его сила и могущество» [19, с. 238].

Однако делать принуждение основополагающим, ключевым признаком права также будет опрометчиво. Взгляд на право, как на силу, навязывающую обществу совокупность исходящих от государства велений, приказов к должному поведению, сформировался в связи с широким распространением идей о насильственной природе государства. В частности, в нашей стране в период господства коммунистической идеологии предполагалось, что государство, как институт, чуждый совершенному коммунистическому обществу, должно отмереть. Вслед за ним должно последовать и право, которое является порождением государства и опирается на его аппарат насилия.

Закономерно, что указанный подход был положен в основу понимания права в целом советской общетеоретической и отраслевых правовых наук. В.М. Шафиров в этой связи приводит следующие характерные тезисы советского периода государственного развития: «... вся ценность права состоит в возможности его принудительного осуществления»; «право непосредственно принудительная сила, система правил, осуществляемых в непосредственном порядке»; «государство обеспечивает соблюдение и исполнение правовых норм, заставляя людей повиноваться законам и иным нормам права...» [20, с. 17]. Тип государства с подобным отношением к праву в теории определяется как тоталитарное или полицейское. Говоря о последнем, Б.А. Кистяковский пишет, что оно «... убивает.. всякую личную и общественную инициативу и самостоятельность. Оно заменяет ее детальной и формальной казуистической регламентацией. Притом полицейское государство всегда ревниво оберегает свои prerogatives. Во всяком проявлении инициативы со стороны общества оно видит покушение на свои полномочия...» [21].

Если же отойти от представлений о государстве как об органи-

зации насилия, первоисточнике права и обратиться к теории естественного права, на которой во многом базируется господствующая в современном обществе теория правового государства, то нам станет очевидно, что первоначальным источником права является природа человека, основные права и свободы которого присущи ему от рождения и неотчуждаемы. Права человека являются высшей ценностью. Человек первичен, его права не нуждаются в признании государством. Разрешительный тип регулирования, применявшийся к гражданину в тоталитарном обществе, в представленном контексте относится, прежде всего, к органам государства и действиям их должностных лиц. Гражданам можно делать все, что правом не запрещено, а запрещается лишь то, что напрямую вредит прогрессивному развитию общества, состоящего из свободных людей.

С учетом вышеизложенного представляется серьезным упрощением раскрытие механизма действия права только через призму государственного принуждения. На первый план выходят совсем иные его особенности. «Принудительность права не какой-то случайный момент в его эволюции. Тем не менее, принудительность не является важнейшей чертой юридического», - писал в этой связи Ж. Карбонье [22]. Г. Еллинек так обосновывает вторичность принуждения по отношению к праву: «...как бессильно было бы право, если бы оно располагало только средствами внешнего государственного принуждения. ...Правовое принуждение не способно само по себе гарантировать право. Правовые нормы по сути не столько принудительные, сколько гарантированные нормы» [19, с. 245, 246].

Таким образом, следует согласиться с суждением В.М. Шафиров: «Безусловно, было бы ошибкой вообще сводить на нет роль принудительности в обеспечении действия права... Социальная необходимость принуждения объективна, исторически predeterminedena ...право обеспечивается позитивными (правое поощрение, организующая деятельность органов государства, правомерное поведение, правовое обучение и воспитание и т. п.) и негативными (государственное принуждение) юридическими средствами» [20, с. 18].

Отметим, что довольно любопытную конструкцию соотношения понятий «право» и «принуждение» предлагает А.С. Пучнин и, вслед за ним, А.И. Каплунов. Указанные ученые придерживаются

мнения о двойственной природе принудительного воздействия права. В праве, считают они, изначально заложен потенциал принуждения, исходящий из правил, которые необходимо исполнить. Если эти правила исполняются и соблюдаются, то воля субъекта права остается свободной от внешнего воздействия государства. Если потенциал принуждения права реализуется за счет внешней материальной силы, а такой силой является организация – государство, то принуждение, исходящее из права, следует считать привнесенным, субсидированным. Таким образом, принудительное воздействие права имеет двойную природу – естественную и субсидированную. Если естественная принудительность права основывается на принципиальной силе правовых положений, то субсидированная сила дается праву государственной организацией как материальная защита [13, с. 5, 6, 2; 7, с. 10, 11].

По нашему мнению, говорить о принудительной природе права, объединяя ее с принудительными методами управленческой деятельности в общей категории принуждения, не вполне корректно. Если остановиться на такой точке зрения, то проблематичным будет разграничить принуждение и убеждение. Признав принуждением наличие в нормах права определенных обязанностей, мы столкнемся с необходимостью обосновать природу психологического воздействия, оказываемого органами государственного управления на поведение субъекта в этой ситуации. В то же время, останется нерешенным вопрос о том, каков же в таком случае механизм убеждения. Представляется, что следует разграничивать потенциальные базисные характеристики права, среди которых, безусловно, содержатся элементы принуждающего и убеждающего характера, и методы государственного управления – как конкретные способы и приемы воздействия на поведение людей в определенных обстоятельствах, применяемые органами государственной власти и управления в лице их должностных лиц либо иными уполномоченными лицами.

Действительно, право обеспечено принуждением, но гарантированность его возможностью использования принудительных методов воздействия скорее имеет природу убеждающего фактора. Человек, представляя себе (вследствие соответствующего воспитания и обычного здравого смысла) правовую систему как априорную социальную ценность, служащую в конечном итоге интересам

самого индивида, формирует систему собственных ценностных ориентиров соответствующим образом, вследствие чего его подчинение нормам становится добровольным, т. е. поведение, соответствующее нормам права, не входит в противоречие ни с волей, ни с желанием лица.

В то же время принуждение как метод государственного управления действует на человека несколько иначе. В ситуации, когда поведение единичного субъекта или их группы приходит в противоречие с признаваемыми приоритетными правом (в том числе естественным) интересами социума, аппарат государственной власти, стоящий на страже всеобщего благополучия, применяет силу в прямом смысле этого слова, т. е. против воли и желания индивида заставляет его (группу лиц) вести себя в соответствии с нормами общежития. Это могут быть и ситуации, когда лицо сознательно либо по неосторожности преступает закон (в этом случае мы имеем дело с правонарушением), и ситуации, когда поведение лица фактически, а также субъективно для него, является правомерным, однако вступает в противоречие с общественными интересами (так называемая государственная, общественная необходимость).

Таким образом, мы логически подошли к социологическому аспекту сущности принуждения. Указанный аспект представляется наиболее важным в рамках подготовки монографического исследования. Действительно, юриста, правоведа принуждение интересует, прежде всего, как метод государственного управления. В этой связи, целесообразно рассмотреть принуждение в контексте данного аспекта.

Представляется, что у каждого здравомыслящего человека, ценящего упорядоченность бытия, не возникает сомнения в том, что государство, как гарант стабильности общественного развития, должно быть эффективным. Эффективность государственного управления обеспечивается разнообразными возможностями, предоставляемыми его официальным представителям для обеспечения бесперебойного и перспективного функционирования общественного механизма. Возможности эти весьма многоплановы, но их суть сводится к праву добиваться от членов общества надлежащего поведения. Возможности органов государства объективируются в виде разнообразных приемов, способов, методик, с помощью которых осуществляется достижение управленческих целей,

т. е. оказывается влияние на поведение управляемых объектов.

Обобщающим понятием для такого рода вариантов управляющего воздействия и является понятие метода государственного управления. Д.Н. Бахрах справедливо определяет методы управления как «средства, способы, приемы целенаправленного воздействия на управляемую социальную систему» [23, с. 23]. Как отмечает Ю.Н. Стариков, метод управленческих действий представляет собой способ достижения и решения целей, задач, осуществления функций государственного управления органами исполнительной власти. При помощи методов управления непосредственно осуществляются функции государства, решаются его задачи, обеспечиваются правопорядок, защита прав, свобод и законных интересов граждан, юридических лиц, различных организаций. Методы управления – необходимый элемент осуществления публичного управления в области экономического (хозяйственного), социального и административно-политического строительства и развития. Вопрос о методах управления – это вопрос о том, каким образом решаются управленческие дела, при использовании каких способов управление достигает установленных целей [24, с. 229].

Воздействие на объекты управления, реализуемое посредством метода управления, может быть различным по своему характеру, назначению и содержанию. В зависимости от этого можно говорить и о различных содержательных характеристиках самих методов управления. Надо ли говорить, что методик управления существует необозримое множество. В научной литературе нередко можно встретить некие перечни наиболее характерных, распространенных методик. Так, Ю.Н. Стариков – вслед за Ю.М. Козловым – предпринял смелую, но не вполне удачную, на наш взгляд, попытку выделить наиболее типичные методы государственного управления. В их число, наряду с иными, ученый включил следующие методы:

- регулирование управленческой деятельности;
- установление соответствующих положений, действующих в системе государственного управления;
- принятие решения о необходимости внедрения в процессе управления новых управленческих технологий и инструментов;
- установление запретов, правоограничений и обязанностей в совершении тех или иных действий или принятии соответ-

- ствующих решений;
- устное или письменное распоряжение о необходимости выполнения конкретного задания;
 - управление объектами государственной собственности;
 - осуществление разрешительной, регистрационной деятельности и деятельности по лицензированию;
 - принятие решения об образовании, реорганизации и ликвидации организаций, подведомственных соответствующим органам государственного управления;
 - финансовая поддержка при помощи бюджетного финансирования отдельных отраслей, производств, предприятий;
 - осуществление антимонопольной деятельности;
 - установление стандартов, правового режима осуществления сертификационной деятельности, государственной статистики;
 - принятие решения об удовлетворении требований субъектов публичного управления;
 - принятие решения о реорганизации системы и структуры органов исполнительной власти;
 - формирование управленческого персонала и принятие мер по обеспечению эффективности его деятельности;
 - установление процессуальных положений и процедур для осуществления регулирующей управленческой деятельности, а также для разрешения возникающих в сфере управления споров и иных управленческих дел;
 - осуществление контрольной и надзорной деятельности;
 - осуществление административной юрисдикции;
 - осуществление нормотворческой деятельности;
 - применение мер административного принуждения;
 - проведение поощрительных и иных стимулирующих мероприятий;
 - применение мер материальной ответственности [25, с. 239–240].

Прежде всего, обращает на себя внимание то, что в приведенном перечне в качестве методов управления оказались соединенными и сами управленческие приемы (например, применение мер материальной ответственности или устное (письменное) распоряжение), и некие общие направления (функции) государственного управления

(к примеру, управление объектами государственной собственности или осуществление нормотворческой деятельности). Кроме того, лишь одним из частных способов государственно-управленческого воздействия представлено применение административного принуждения. Последнее, как известно, аккумулирует в себе огромное число конкретных управленческих приемов, а также неразрывно связано с осуществлением административной юрисдикции. Отметим, что аналогичный перечень методик государственного управления в работах Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова выглядит, в связи с вышеизложенными нами соображениями, более гармоничным и научно обоснованным [25, с. 289–290].

Заслуживает внимания позиция Ю.Н. Старилова по вопросу о классификации вышеуказанных методов государственного управления. Ученый утверждает, что методы управления бывают прямыми (административными) и регулирующего управления (экономическими). Административные методы, в свою очередь, указанный автор подразделяет по различным основаниям на виды:

- в зависимости от формы выражения – правовые (содержатся в нормативных правовых актах и имеют свое правовое содержание) и организационные (характеризуются осуществлением субъектом управления определенных организационно-управленческих действий);
- на основе административно-правовых признаков – нормативные (применяются с целью принятия нормативных правовых актов, содержащих общеобязательные правила поведения) и индивидуальные (применяются с целью принятия индивидуального административного акта) методы управления;
- по степени управляющего воздействия на объекты управления - императивные (содержат запреты, прямые административные команды, государственно-властные предписания), уполномочивающие (разрешают совершать определенные действия или принимать соответствующие акты управления), поощрительно-рекомендательные (содержат поощрение или рекомендации по осуществлению определенных действий, соответствующего поведения) [24, с. 236–237].

Аналогично Д.Н. Бахрах подразделяет методы управленческого воздействия на методы прямого и косвенного воздействия, подчеркивая, однако, что такое деление методов на группы не равнозначно

подразделению их на административные и экономические. Кроме этого, он признает деление методов государственного управления на научные и ненаучные, демократические и диктаторские, гибкие и жесткие, творческие и шаблонные, государственные и общественные [23, с. 24].

В работах А.П. Коренева также находим различные варианты классификации методов государственно-управленческого воздействия. В частности, к административным и экономическим методам указанный автор добавляет методы социально-психологические. Помимо этого, А.П. Коренев предлагает классифицировать административные методы управления по форме выражения (административно-правовые и административно-организационные), юридическим свойствам (нормативные и индивидуальные), способу воздействия на поведение объектов управления (обязывающие, уполномочивающие, запрещающие и поощряющие), форме предписания (категорические, поручительные и рекомендательные) [26, с. 161–163].

Н.М. Конин подразделяет методы государственного управления по масштабам применения – на всеобщие и частные (к первой группе методов управления отнесены убеждение и принуждение); по характеру и направленности организующего взаимодействия – на методы правовые и не правовые; методы идеологического воздействия, методы психологического воздействия, методы организационно-властного (административного) воздействия [27, с. 279–280].

Особого внимания заслуживает позиция Ю.М. Козлова в вопросе о классификации методов управления. Ученый считает, что такого рода методы необходимо разделять на: методы управляющего воздействия, всегда имеющие внешнее юридически-властное значение и выражение, а потому и являющиеся собственно методами управления; методы организации работы аппарата управления, имеющие чисто внутри аппаратное значение; методы совершения отдельных управленческих действий (методы процедурного характера). Характерно, что лишь первые из них, по мнению автора классификации, являются административно-правовыми методами, поскольку именно в них проявляются все основные качества, присущие государственно-управленческой деятельности, в рамках которой реализуется исполнительная власть. При этом ученый, на наш взгляд, вполне справедливо отрицает значение деления адми-

нистративных методов на методы прямого (внеэкономического) и косвенного (экономического) воздействия, обосновывая это тем, что проблема административных и экономических методов управления диалектична, а, следовательно, их антагонистическое противопоставление недопустимо [25, с. 285–292].

Завершая краткий обзор представленных в науке административного права вариантов классификации методов государственного управления, укажем, что достаточно интересные альтернативы перечисленным в настоящем подразделе вариантам обнаруживаются в работах и других ученых [28, с. 144–145; 29, с. 245–252; 30, с. 154–158].

Не отрицая значимости приведенных и иных классификаций методов государственного управления, тем не менее, отметим, что, проанализировав многообразные варианты воздействия государства на личность с точки зрения природы осуществляемого воздействия, мы, как и большинство ученых, неизбежно приходим к выводу о том, что существуют два основных варианта такого воздействия: убеждение, проявляющееся в стимулировании, воспитании, разъяснении и т. п. способах, и принуждение. Справедливости ради следует сказать, что вышеуказанные ученые никоим образом не обходят своим вниманием и такую градацию методов государственного управления [16, с. 280, 284; 23, с. 26–29; 24, с. 233–234; 25, с. 286–292; 26, с. 182–211]. В частности, мэтр административного права России, профессор А.П. Корнев подчеркивал: «Существует два универсальных способа воздействия на сознание и волю людей: убеждение и принуждение. Они составляют всеобщие методы социального, в том числе и государственного управления» [26, с. 161].

Переходя к анализу соотношения принуждения как метода государственного управления с убеждением, выступающим в качестве его альтернативы, прежде всего, с удовлетворением констатируем, что в настоящее время в науке административного права существует редкое единодушие в вопросе о приоритете убеждения над принуждением в системе управленческих методов. Российский ученый-правовед дореволюционной поры И.Т. Тарасов еще во второй половине XIX века так характеризовал соотношение убеждения и принуждения, именуя меры первого положительными, а меры второго – отрицательными: «Прогрессивное начало в

соотношении и сочетании положительных и отрицательных мер, посредством которых административная власть осуществляет свои задачи внутреннего управления, заключается в ограничении сферы приложения и преимущественного значения мер отрицательных и, наоборот, в постоянном возрастании значения мер положительных, при расширении и сферы приложения их» [31, с. 285]. Особое значение констатация указанного положения вещей приобрела в период знаменательных преобразований конца прошлого столетия, произошедших в общественно-политической сфере. В частности, еще в самом их начале, по мнению П.Т. Василенкова, такой автор, как М.И. Пискотин, констатировал: «...сочетая убеждение и принуждение, ...государственное управление должно опираться прежде всего на метод убеждения» [30, с. 171].

Однако соотношение убеждения и принуждения в государственном управлении – вопрос не такой простой, как может показаться на первый взгляд. Метод убеждения, безусловно, является более эффективным и должен превалировать в системе методов государственного управления. К убеждению как методу воздействия на людей прибегают в процессе принятия разъяснительных, воспитательных, поощрительных, стимулирующих и других мер морального и материального характера. Бесспорно, государственное управление, основанное на убеждении, стабильнее и прочнее. Как справедливо заметили в свое время Л.Л. Попов и А.И. Шергин, «... в результате применения мер убеждения соблюдение правил поведения становится сначала осознанной обязанностью, затем внутренней потребностью, основанной на глубоких нравственных убеждениях, и, наконец, превращается в стойкую привычку» [32, с. 11].

Однако государственная власть в процессе реализации государственной политики неизменно вынуждена прибегать и к методу принуждения, в том числе административно-правового, что связано и с разнородным социальным составом общества, и с особенностями человеческой психологии в целом, и со многими другими объективными причинами. В связи с этим Л.Л. Попов описывает соотношение убеждения и принуждения в государственном управлении следующим образом: «Российское государство, будучи по самой своей природе демократическим государством, не может строить отношения с населением на каких-либо иных основах, кро-

ме убеждения граждан в: правильности своей политики и принуждения в отношении тех, чьи устремления и действия расходятся с волей большинства. Убеждение и принуждение используются государством не во имя каких-то абстрактных целей, а в интересах создания необходимых условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Следовательно, суть соотношения убеждения и принуждения состоит в том, что они **взаимно дополняют друг друга** (выделено Л.Л. Поповым), способствуя достижению одних и тех же целей» [25, с. 293].

Полностью разделяя мнение данного автора в части характеристики соотношения убеждающих и принудительных средств государственного воздействия, еще раз подчеркнем: признание превалирующей роли убеждения в системе методов государственного управления не должно трактоваться как умаление роли принуждения, поскольку государственное принуждение является неотъемлемым элементом всякого государственно-организованного общества, выступая сущностным атрибутом властных общественных отношений. Иными словами, без принуждения как метода воздействия невозможно (во всяком случае, на современном уровне развития цивилизации) мирное и прогрессивно ориентированное сосуществование индивидов в рамках единого государства. При этом принуждение, безусловно, имеет вторичный по отношению к убеждению характер.

Вышеприведенные размышления о месте и значении принуждения в системе методов государственного управления в большой степени объясняют и особую важность теоретических изысканий в области применения принудительных мер в управленческом процессе. Особая актуальность исследования проблем правовой регламентации принуждения в целом и административного принуждения, в частности, на современном этапе обусловлена множеством причин. Вслед за Ю.Н. Стариловым и А.Ф. Пехтеревым [33, с. 13; 34, с. 22] выделим три основные их группы:

- экономические, связанные со стремлением государства построить рыночную экономику и потребностью государственного регулирования рыночных отношений конкретными правовыми средствами и в определенных пределах;
- политические, вызванные необходимостью обеспечения реализации провозглашенных и закрепленных Конституцией

Республики Казахстан основных прав и свобод граждан; создания и поддержания режима законности в сфере исполнительной власти, в области функционирования административно-властных правовых отношений; обеспечения защиты государства поддержанием общего правопорядка, механизма государственного управления, экологии и общественного порядка;

- правовые, обусловленные созданием в стране нового и реформированием старого административного законодательства, регулирующие общественные отношения в сфере функционирования исполнительной власти и государственного управления.

Итак, следует отметить, что принуждение – это применение силы: физической или моральной. Принуждение как всеобщий метод управления характеризуется неразрывной связью с методом убеждения. При этом принуждение неотъемлемо от права в качестве сущностной характеристики последнего (право обеспечено возможностью принуждения). Однако, констатируя все это, мы все еще не в состоянии определиться с понятием административно-правового принуждения, поскольку невыясненными остаются многие существенные признаки исследуемого явления. Его характеристика в приведенном выше контексте не позволяет, в частности, говорить о том, как должно применяться административно-правовое принуждение в практике государственного управления, каковы его отличительные черты, каково обратное воздействие права на административно-правовое принуждение [35, с. 35].

В отношении административного принуждения можно лишь предположить, что в данном случае имеется в виду применение силы со стороны административных органов (администрации).

По мнению Б.А. Жетписбаева, «... понятие «административное принуждение» по своей сути является понятием комплексным, которое охватывает и моменты административного произвола государственных органов и должностных лиц» [36, с. 16].

В.Г. Татарян, говоря об административном принуждении, отмечает, что «... административное принуждение это метод воздействия государства на сознание и поведение лиц, совершающих антиобщественные поступки» [37, с. 45].

По мнению Р.И. Ахметова, Х.Ю. Ибрагимова, «... администра-

тивное принуждение – это система принудительных мер, применяемых в случаях, предусмотренных нормами права, в целях предупреждения и пресечения противоправных действий, обеспечения личной безопасности граждан, общественного порядка и общественной безопасности, а также воспитания правонарушителей» [38, с. 26].

Однако в данной работе речь идет о явлении более сложном. Думается, что представление о возможностях осуществления принудительных процедур со стороны государства в рамках административно-правовых установлений нуждается в более четкой терминологии, для выработки которой необходимо вникнуть в суть явления.

В этой связи, прежде всего, необходимо подчеркнуть, что административное принуждение (и с этим согласятся все правоведы) – это государственное принуждение, которое определяется в науке как «... физическое или психическое воздействие органов государства на определенное лицо с целью заставить его, побудить силой к совершению предписанных государством действий, или воздержанию от действий, или определенному поведению, или, наконец, к подчинению известным ограничениям, связанным с личностью или имуществом» [39, с. 350] или как «... метод воздействия, состоящий в применении государственными органами и их должностными лицами установленных законом мер, представляющих собой систему правовых ограничений, лишений, обременений или иных действий, которые позволяют заставить обязанных лиц исполнять возложенные на них поручения и соблюдать установленные законом запреты, а также обеспечить правопорядок, безопасность личности, общества и государства от потенциальных и реальных угроз» [7, с. 17].

По мнению Р.И. Ахметова, Х.Ю. Ибрагимова, «... цель государственного принуждения – заставить конкретных субъектов права соблюдать определенные предписания или воздержаться от тех или иных действий» [40, с. 5]. Отмечая специфику данного определения, присущую сфере деятельности органов внутренних дел, хотим рассмотреть особенности государственного принуждения.

Так, государственное принуждение характеризуется рядом особенностей, которыми, как его разновидность, наделено и административное принуждение. Вкратце остановимся на них:

- государственное принуждение применяется государственными органами, их представителями и специально уполномоченными государством иными субъектами правоотношений;
- основанием применения мер государственного принуждения является сопротивление установлениям, предписаниям, действиям уполномоченных государством должностных лиц: «Принуждением называется та деятельность администрации, посредством которой устраняется и подавляется встречаемое администрацией сопротивление...» [31, с. 188–189]. Такое сопротивление, чаще всего, возможно в виде совершенного либо совершаемого правонарушения;
- содержание государственного принуждения составляют некоторые обременения, лишения, ограничения личного, имущественного, организационного, морального характера, которые человек вынужден претерпевать в связи с тем, что его воля и желания не соответствуют воле государства;

структурными элементами государственного принуждения выступают разнообразные меры принуждения: меры уголовного, дисциплинарного, материального, административного характера.

Итак, мы говорим о государственном принуждении как о применении силы. С этой точки зрения, и государство, и право, как явления, теснейшим образом связанные с принуждением, субъективно могут представляться некоторым своим членам воплощением зла. Это тем более актуально, что перечисленные признаки государственного принуждения не позволяют говорить о каких-либо ограничениях, накладываемых обществом на лиц, облеченных властью применять такое принуждение. Таким образом, без дополнительных характеристик, представляющих государственное принуждение как правовое или правомерное, указанное понятие предстает перед нами аккумулятирующим в себе все проявления государственного принудительного воздействия на общественные процессы, в том числе тоталитарного толка (включая злоупотребления чиновников, властный произвол и прямое насилие).

Столкнувшись с необходимостью конкретизировать понятие государственного принуждения применительно к современным потребностям общества, мы должны указать на то обстоятельство, что в процессе эволюции человеческого общества люди смогли выработать некую модель государственного устройства, которая, во-

первых, сводит к минимуму саму возможность применения силы к членам общества, а, во-вторых, вводит такое применение силы в строгие рамки, создающие состояние защищенности от произвола силы даже для лица, преступившего границы дозволенного поведения. Это модель правового государства. В нем принуждение со стороны государства априори является справедливым, если оно правомерно.

Однако при этом не следует забывать, что правовое государство – это некоторым образом модель, идея, идеал общественного устройства, поэтому все априорные конструкции правового государства в действительности зачастую оказываются несколько искаженными. Особенно это касается переходных периодов в истории государства. Сходные процессы происходят и в отношении мер принуждения.

В этой связи обращает на себя внимание тот факт, что ряд определений административного принуждения, предлагаемых в науке административного права, выглядят неполными. Так, нельзя не согласиться с определением административного принуждения, предложенным А.Б. Агаповым: «Административное принуждение представляет собой публичную властную деятельность должностного лица государственного органа, устанавливающую имущественные и иные ограничения прав лица» [41, с. 19], или определением, приведенным в Словаре административного права: «Административное принуждение – метод принудительного обеспечения должного поведения физических лиц (граждан и организаций) в сфере исполнительной власти в целях исполнения общеобязательных правил и норм в конкретных областях жизнедеятельности общества (охрана окружающей среды, безопасность дорожного движения, разрешительная система, санитарная, пожарная безопасность и т. п.)», хотя последнее и грешит тавтологией (определение принуждения через принудительные меры) [42, с. 25]. Однако, исходя из приведенных определений, можно предположить, что административное принуждение – это, например, и неправомерное задержание лица на продолжительный срок по подозрению в несогласии с мнением высшего руководства.

Очевидно, что в правовом государстве подобная ситуация является недопустимой. Поэтому теоретически верно применительно к административному принуждению было бы говорить все же

о понятии «правовое принуждение», подразумевая под определением «правовое» все те социально полезные свойства, которые в традиционном понимании противопоставляют принуждение насилию (произволу силы). Указанной точки зрения придерживается и Л.Л. Попов, при характеристике административного принуждения говорящий о том, что «Государственное принуждение опосредуется в праве, выступает в форме **правового принуждения** (выделено Л.Л. Поповым) и выражается в конкретных принудительных мерах, применяемых компетентными государственными органами» [25, с. 295].

В указанном контексте более корректным будет определение, приводимое Ю.Н. Стариковым: «Под административным принуждением как видом государственного принуждения следует понимать психическое либо физическое воздействие на сознание и поведение субъектов с целью понудить их путем угрозы применения предусмотренных в законодательстве административных санкций к должному поведению (совершению предписанных действий), либо к подчинению установленным запретам и ограничениям, а равно само применение с соблюдением процессуальных требований уполномоченными органами, должностными лицами мер административного воздействия, сопровождающихся отрицательными последствиями личного, организационного, материального характера ...» [43, с. 18], а равно и определение, разработанное еще в 70-х гг. XX века М.И. Еропкиным, утверждавшим, что административное принуждение – это «применение органами государственного управления ..., а в случаях делегирования соответствующих государственно-властных полномочий – общественными организациями, установленных законом мер, состоящих в понуждении к исполнению гражданами, должностными лицами юридических обязанностей, в целях прекращения противоправных действий, привлечения к ответственности за административные проступки, или обеспечения общественной безопасности» [44, с. 45]. Только речь в приведенных определениях, как представляется, идет все же не о собственно административном принуждении как о принудительной деятельности административных органов, а об административно-правовом принуждении как деятельности, нацеленной на установление режима законности в обществе и ограниченной правом.

Аналогично А.П. Коренев считает, что «административное принуждение – разновидность государственного правового принуждения» [26, с.190]. Действительно, совершенное устройство государственного организма в рамках теории правового государства, к которому стремится и современный Казахстан, предполагает именно такое соотношение понятий, в действительности же не всегда так: административное принуждение становится априори правовым только в идеальном правовом государстве. Пока мы лишь на пути его построения, а, значит, говорим об административно-правовом принуждении, отделяя его от административного принуждения. Обосновываемую здесь мысль в полной мере разделяет Д.Н. Бахрах, в своем курсе административного права указывающий, что «для административного принуждения правовая форма еще не стала таким атрибутивным свойством, как для уголовной ответственности» [23, с. 31].

Следует обратить внимание на то, что, говоря о правовом принуждении, мы чаще всего имеем в виду не только непосредственно государственное принуждение, т. е. принуждение, осуществляемое лицами, специально на это уполномоченными государством, но всякое принуждение, применяемое в пределах правового поля. К такого рода принуждению можно отнести меры, применяемые в ситуации необходимой обороны, используемые гражданином для обеспечения его (его близких) здоровья и безопасности; крайней необходимости, применяемые гражданином для предотвращения вреда большей тяжести, и в некоторых других подобных ситуациях, когда применение мер принуждения оправдывается с точки зрения права в силу своей объективной социальной полезности. Полный перечень таких ситуаций можно обнаружить в Главе 5 ст. ст. 35, 39 Общей части КоАП РК, в которой перечисляются обстоятельства, исключающие административную ответственность.

В связи с этим нельзя согласиться с мнением А.И. Каплунова, который считает, что правовое принуждение, в отличие в целом от государственного принуждения, применяется только уполномоченными лицами государственных органов и уполномоченными лицами некоторых организаций [7, с. 12]. По нашему мнению, это значительно сужает представление о мерах правового принуждения. Мнение вышеуказанного автора о природе рассматриваемого явления сходно с мнением А.И. Козулина, который указывает, что

правовое принуждение – это нормативно определенное принуждение [45, с. 16]. Неверным также будет считать, что «существует государственная монополия на правовое принуждение» и что «только государство, обладающее специальным аппаратом принуждения, вправе применять принудительные меры к гражданам и к организациям, коллективным субъектам» [46, с. 442]. Думается, что правовое принуждение – это, скорее, правомерное принуждение, нежели предписанное правом властное принуждение.

Представляется не бесспорным определение правового принуждения, предложенное Б.А. Жетписбаевым в своей монографии, который считает, что «под правовым принуждением понимается отрицание воли подвластного и внешнее воздействие на его поведение с целью подчинения его воли воле властвующего для исполнения волевых устремлений последнего» [47, с. 20].

По нашему мнению, данное определение не вполне раскрывает правовую природу такого принуждения, что делает его неотличимым от любого насилия.

Таким образом, из приведенных умозаключений следует сделать вывод о том, что не всякое государственное принуждение является правовым, и в то же время не всякое правовое принуждение выступает в качестве государственного принуждения.

Характеризуя правовое государственное принуждение, необходимо сказать несколько слов о его отличительных чертах. Итак, правовое государственное принуждение применяется в случаях, специально предусмотренных законодательством. Это могут быть и случаи противоправного поведения (в ходе совершения противоправного деяния либо как реакция на уже совершенное), и случаи, когда общественные интересы в соответствии с нормой права требуют применения соответствующей меры к вполне добропорядочным лицам, в действиях которых нет признаков состава правонарушения (в случае изъятия имущества для государственных нужд, например). Здесь следует иметь в виду, что не все ученые разделяют такой подход к пониманию правового принуждения. В частности, Д.Н. Бахрах считает: «Далеко не всякое невыгодное последствие, даже если оно предусмотрено юридическим актом и возникает в результате сознательных действий лица, является принудительной мерой. Одна и та же мера в одних случаях может быть принудительной, а в других – нет» [48, с. 198]:

- возможно только со стороны специально уполномоченного на то нормой права должностного (иного) лица. Правовое принуждение со стороны государства осуществляется только представителями его органов или иными специально уполномоченными правовыми нормами субъектами;
- применяется в строгом соответствии с законом, т. е. основания, субъекты, объекты, содержание, порядок применения принудительных мер установлены нормами права;
- имеет процедурный характер. Это означает, что правовое государственное принуждение как деятельность, сопряженная с возможностью злоупотребления правом и нанесения серьезного ущерба правам и интересам граждан, осуществляется исключительно в соответствии с разработанными в праве процедурами (процессами);
- оформляется представителями органов государственной власти посредством специальных актов, что служит дополнительной мерой формализации, а, значит, и мерой обеспечения законности применяемых принудительных мер.

Давая подобную характеристику правовому государственному принуждению, мы должны подчеркнуть, что в науке существуют и альтернативные системы признаков исследуемого явления. Так, Д.Н. Бахрах предлагает выделять такие признаки:

1. Правовое принуждение «...осуществляется в связи с неправомерным, вредным для общества деянием как реакция на вредоносное поведение...».

2. Правовое принуждение применяется только к конкретным субъектам права, которые нарушили юридические нормы, оно персонафицировано...».

3. Правовое принуждение осуществляется посредством юрисдикционных, правоприменительных актов.

4. Принуждение применяется на основе закона [46, с. 441–442].

Однако в указанной системе признаков, на наш взгляд, во-первых, не нашли отражения некоторые ключевые признаки, без которых представление о правовом государственном принуждении будет попросту неполным, а, во-вторых, автор данной системы признаков отразил в ней собственное видение границ принудительного воздействия государства, с которыми мы в корне не согласны по изложенным ниже причинам.

Правовое государственное принуждение проявляется в виде принуждения уголовно-правового, гражданско-правового, дисциплинарного и административно-правового. Различие между указанными видами правового государственного принуждения проявляется преимущественно в характере применяемых мер принуждения, а также в составе применяющих меры принуждения субъектов. Отличаются друг от друга и основания, и процедуры применения соответствующих мер. Как видно, отраслевая принадлежность того или иного вида правового государственного принуждения прослеживается недостаточно четко. Тем не менее, уголовное принуждение всегда, а гражданско-правовое принуждение преимущественно урегулированы нормами, соответственно, уголовного и гражданского права и применяются в связи с правоотношениями уголовно-правового или гражданско-правового характера. В то же время административно-правовое принуждение и дисциплинарное имеют комплексный характер и применяются в различных областях правового поля.

Переходя к детальной характеристике административно-правового принуждения, следует сказать, что в рамках административного права административно-правовое принуждение соседствует с дисциплинарным, которое применяется в урегулированных нормами данной отрасли общественных отношениях, возникающих в связи с государственной службой. Кроме того, именно административно-правовые нормы регулируют вопросы материальной ответственности (по сути – гражданско-правовой ответственности) государственных служащих. В этой связи отметим, что в науке административного права высказана позиция, предлагающая различать меры административно-правового принуждения и принудительные меры, установленные нормами административного права. Под последними понимаются закрепленные административно-правовыми нормами административные, дисциплинарные и общественно-правовые санкции [23, с. 30] либо три типа принуждения: дисциплинарное, административное и коллективное (морально-правовое) [49, с. 9].

С точки зрения Б.А. Жетписбаева, под административно-правовым принуждением понимается принуждение, полностью основанное на нормах административного права (сообразно со всеобщим законом), где нет места произволу с чьей бы то ни было стороны

и тем более любому проявлению насилия» [36, с. 16]. Далее автор приходит к выводу, что «... это отдельный вид государственного принуждения, широко используемый органами исполнительной власти, в рамках строго очерченных административным законодательством, подразумевающий применение принудительных мер в отношении нарушителя правовых запретов, которые установлены административно-правовыми нормами» [36, с. 17].

Чтобы определить верность и достаточность высказанных определений административно-правового принуждения, нам кажется необходимым рассмотреть степень разработанности института административного принуждения в советский период.

В советском административном праве различие терминологически обозначалось несколько иначе. Так, Ю.С. Адушкин в работе 1988 г. указывал: «К институтам административно-правового принуждения (т. е. принуждения по советскому административному праву) относятся и собственно меры административного принуждения, являющиеся основным средством охраны административно-правовых отношений, и – в ряде случаев - дисциплинарные меры, и, наконец, регулируемые правом принудительные меры общественного воздействия» [49, с. 7–8]. По вышеизложенным причинам мы склонны использовать термин «административно-правовое принуждение» для обозначения особой совокупности мер, применяемых в процессе государственного управления, но далеко не всей совокупности мер, закрепленных административным законодательством.

Термин же «административное принуждение» представляется недостаточно четко отражающим правовую природу принудительных мер, используемых государством в целях решения управленческих задач в рамках реализации его функций, вследствие чего его использование предполагает для нас учет возможных ситуаций противоправного применения мер административного принуждения как принуждения, осуществляемого от имени государства, но не ограниченного правом. Стоит упомянуть о том, что в учебном пособии по административной ответственности Б.А. Жетписбаев выделяет легальное (правовое) и нелегальное административное принуждение. Последнее, по его мнению, может быть как внешним, проявляясь в агрессии других государств, завоевании, международном терроризме, так и внутренним, находя свое выражение в

различных проявлениях преступности, коррупции, административного произвола и т. п. [50, с. 213].

Административное право регулирует, как уже было указано, различные общественные отношения принудительного характера. Однако среди мер принуждения в современном административном праве вряд ли следует искать некие общественно-правовые меры (или меры морально-правового характера), в то время как гражданско-правовые меры налицо.

Если рассматривать административно-правовое принуждение как самостоятельный правовой институт существующей системы права, одной из ключевых характеристик данного института будет его комплексный характер. Комплексность института административно-правового принуждения проявляется в том, что его нормы применимы в разнообразных областях жизнедеятельности общества. Они призваны обеспечивать предотвращение и санкционирование неправомерного поведения, а также претворение в жизнь установлений соответствующих правовых норм – как в сфере государственного управления, регулируемой нормами административного права, так и в частно-правовой сфере, регулируемой нормами гражданского права, и в публично-правовой сфере, регулируемой значительным числом комплексных отраслей современного права. Собственно, если учесть, что универсальным способом защиты нарушенных прав и интересов в современной правовой системе является судебный способ защиты, а гарантом реализации судебных решений в России, например, выступает Служба судебных приставов, наделенная значительными принудительными полномочиями административно-правового характера, становится очевидным комплексный характер, а заодно и значение рассматриваемого института для устойчивого функционирования всей системы существующих правоотношений.

Таким образом, мы полагаем, что административно-правовое принуждение – это разновидность правового государственного принуждения, что подразумевает, с одной стороны, государственно-силовой характер данного явления, а, с другой – ограниченность правом и нацеленность на него. Определив родовую принадлежность понятия, перейдем к его видовым особенностям.

Прежде всего, остановимся на проблеме содержания понятия «административно-правовое принуждение». В науке администра-

тивного права до сих пор не решен однозначно вопрос о границах административно-правового принуждения. В этом смысле можно выделить три позиции, отличающиеся друг от друга степенью обширности включаемых в понятие «административно-правовое принуждение» процедур. Две из них – крайние и, соответственно, противоположные друг другу позиции. Третья – промежуточная.

Наиболее узкое понимание административно-правового принуждения предлагают ученые, отождествляющие его с мерами административной ответственности. Сторонники указанного подхода напрямую увязывают административное принуждение с противоправным поведением, по квалификации противоправного поведения определяя границы административного принуждения. Например, Т.И. Козырева полагает, что «основанием для применения мер административного принуждения является административный проступок» [51, с. 10]. Аналогичную точку зрения высказывает Ц.А. Ямпольская, считающая, что принуждение «применяется лишь в отношении лиц, не желающих выполнять обязательные предписания социалистического государства» [52, с. 163]. Такого же мнения придерживаются и другие ученые.

Сторонники промежуточной позиции склонны определять границы административного принуждения посредством более мягкого соотнесения принуждения с противоправным поведением. Так, Л.Л. Попов считает, что – принуждение это метод государственного управления, который заключается в воздействии государства на «... сознание и поведение лиц, совершающих антиобщественные поступки, выражающийся в установленных правовыми актами отрицательных последствиях морального, материального и физического характера, имеющих целью предупреждение правонарушений, исправление и наказание правонарушителей» [53, с. 5]. Аналогичной точки зрения придерживается и Д.Н. Бахрах. Определяя административное принуждение, он утверждает, что это «особый вид государственного принуждения, состоящий в применении субъектами функциональной власти, установленных нормами административного права принудительных мер в связи с административными правонарушениями» [23, с. 32]. При этом следует отметить, что ранее ученый занимал радикальную позицию, понимая государственное принуждение более узко и, по сути, выражая точку зрения первой группы авторов: «Правовое принуждение, - писал

он, - применяется только к конкретным субъектам права, которые нарушили юридические нормы, оно персонифицировано и состоит во внешнем психическом или физическом воздействии на правонарушителя» [54, с. 12].

Диаметрально противоположное мнение высказывают ученые, считающие административно-правовое принуждение обобщающим понятием для всех закрепленных в административном законодательстве мер, носящих принудительный характер, независимо от их связи с противоправным поведением. Так, видный ученый советского периода И.А. Галаган под административным принуждением понимал «применение предусмотренных административно-правовыми нормами принудительных мер психического и физического воздействия...» [55, с. 98]. Аналогичного мнения придерживался и Ю.М. Козлов, видевший сущность административного принуждения в обеспечении исполнения «правил поведения, выраженных в административно-правовых нормах» [56, с. 263]. В.Р. Кисин также считает, что «административное принуждение – это применение в сфере советского государственного управления... предусмотренных административно-правовыми нормами мер...» [57, с. 6].

Таким образом, представители последней группы авторов определяющим признаком административного принуждения считают закрепление применяемых мер принудительного характера в нормах административного права. Указанная концепция определения границ административного принуждения нам наиболее импонирует. В обоснование данного тезиса следует привести некоторые аргументы.

Прежде всего, наиболее радикальная точка зрения, предполагающая возможность применения мер административно-правового принуждения только к лицу, совершившему административный проступок, не отражает реального положения вещей. Действительно, в структуре государственного принуждения есть вид, основанный на указанном принципе – уголовно-правовое принуждение. Однако и меры уголовно-правового принуждения – это исключительно меры уголовной ответственности, в то время как административно-правовое принуждение выражается в гораздо более обширном перечне мер воздействия, включая предупредительные, пресекательные, восстановительные и т.д. [58, с. 39].

Большинство мер административного принуждения применя-

ются все же на стадии, когда решение по делу об административном правонарушении еще не принято и вина совершившего его лица не установлена. Поэтому более логичным было бы связывать определение административного принуждения не с административным правонарушением, а с противоправным поведением субъекта, содержащим признаки состава административного проступка. Удачную формулировку определения понятия административного принуждения в указанном контексте предложил В.А. Мельников: «Административное принуждение – это разновидность государственного принуждения, применяемая в связи с административным правонарушением или объективно-противоправным деянием, содержащим признаки административного правонарушения» [59, с. 67].

Однако не следует забывать, что применение некоторых мер административного принуждения вообще не связано ни с административным правонарушением, ни с объективно-противоправным деянием, содержащим в себе признаки состава административного правонарушения. Так, широкомасштабное расселение акиматом жильцов ветхих жилых строений в г. Астане, осуществляемое в принудительном порядке (с компенсацией и на строго оговоренных в законе условиях), вряд ли можно каким бы то ни было образом связать с ненадлежащим поведением жителей пятиэтажек и старых особняков.

В заключение этой части исследования понятия административно-правового принуждения отметим, что и в частном праве проблема соотношения ответственности и принуждения решается также в контексте расширенного понимания принуждения. Так, видный теоретик гражданского права О.С. Иоффе пишет: «... не всякая принудительная мера, применяемая органами ... государства, может быть отнесена к разряду мер ответственности» [60, с. 11].

Определившись с границами административного принуждения, необходимо уделить внимание и его отличительным чертам, поскольку именно они в значительной степени определяют административно-правовое принуждение. Следует отметить, что при определении основных черт административного принуждения в юридической литературе ученые зачастую демонстрируют собственное видение содержания административно-правового принуждения. Так, И.А. Галаган указывал, что административно-правовое при-

нуждение: «... 1) ... является формой государственного принуждения; 2) ... всегда заключается во внешнем государственно-правовом психическом и физическом воздействии на поведение субъектов; 3) ..., как правило, сопряжено с причинением дополнительных лишений, правоограничений субъекту; 4) ... всегда нормативно обосновано, т. е. предусмотрено законом; 5) ... применяется лишь уполномоченными на то органами ... государственного управления и их должностными лицами; 6) ... осуществляется в рамках охранительных правоотношений, складывающихся в сфере ... государственного управления; 7) ... реализуется во внесудебном порядке» [55, с. 98]. Следует отметить, что аналогичный перечень признаков административно-правового принуждения приводят Л.Л. Попов и Ю.М. Козлов [25, с. 295–299], а также ряд других авторов.

Как видим, первые пять признаков не вызывают особых возражений. Однако из приведенных выше рассуждений следует, что административно-правовое принуждение осуществляется отнюдь не только в рамках охранительных правоотношений, в то время как тезис о реализации административных мер принуждения исключительно во внесудебном порядке в свете наметившегося становления системы административной юстиции и вовсе устарел. Кроме того, любое принуждение заключается в физическом либо психологическом воздействии на поведение субъекта, следовательно, второй признак для всех видов правового государственного принуждения является родовым. То же можно сказать и о связи административно-правового принуждения с дополнительными лишениями и правоограничениями, причиняемыми субъекту, а также о нормативной обоснованности административно-правового принуждения.

Таким образом, мы имеем дело с совокупностью общих признаков правового государственного принуждения. Каковы же специфические особенности административно-правового принуждения, существенные для определения понятия данного явления? Приведем некоторые примеры научно обоснованных, на наш взгляд, систем признаков.

А.П. Корнев предлагает выделять в качестве отличительных признаков административного принуждения (имея в виду административно-правовое принуждение) следующие:

- административное принуждение является гарантией и средством защиты общественных отношений в сфере государ-

ственного управления от противоправных посягательств, а также средством обеспечения общественной безопасности ...;

- рассматриваемое принуждение регулируется нормами административного права и является административно-правовым принуждением;
- административное принуждение (в отличие от судебного) характеризуется множественностью субъектов его использования...;
- реализация мер административного принуждения не связана (в отличие от дисциплинарного принуждения) со служебными отношениями сторон правоотношения ...;
- меры административного принуждения используются в целях обеспечения соблюдения и защиты тех административно-правовых и иных норм права (финансового, природоохранительного и др.), которые содержат общие правила поведения в сфере государственного управления... [26, с.190–192].

Приведем еще один пример удачной, на наш взгляд, системы признаков административно-правового принуждения. Так, Г.А. Кузьмичева и Л.А. Калинина наделяют административное принуждение следующими признаками:

- оно направлено на охрану общественных отношений, регулируемых нормами административного права;
- применяется в значительной степени во внесудебном порядке органами исполнительной власти и их должностными лицами;
- является как бы «внешней» деятельностью органов исполнительной власти, так как применяется по отношению к тем субъектам, которые непосредственно данному органу не подчинены;
- меры административного принуждения устанавливаются нормами материального права, а порядок их применения – административно-процессуальными нормами;
- цели данного вида государственного принуждения – защита прав и законных интересов граждан, обеспечение общественной безопасности и общественного порядка, предупреждение, пресечение правонарушений, наказание правонарушителей [61, с.16–17].

Итак, во многом поддерживая мнение указанных авторов, тем не

менее, попробуем, с одной стороны, обобщить, а, с другой – уточнить, конкретизировать представления об административно-правовом принуждении, выделив наиболее существенные его признаки.

По нашему мнению, это, во-первых, специфический субъект, применяющий административно-правовое принуждение. В качестве такового может выступать только специально уполномоченное государством лицо, которое чаще всего является должностным, т. е. занимающим ответственную должность в структуре органа исполнительной власти или иного органа государственного управления. Помимо этого, не следует забывать и о том, что часть административно-принудительных полномочий в соответствии с действующим законодательством может находиться в руках специфических государственных учреждений. Например, в Казахстане таким учреждением следует признать Национальный банк Республики Казахстан. Здесь же следует указать и на то, что перечень субъектов, применяющих административно-правовое принуждение, чрезвычайно обширен. В науке административного права обращается внимание на то, что «множественность субъектов, осуществляющих административную юрисдикцию, - еще одна важная особенность административного принуждения. Применять меры административного воздействия вправе десятки видов органов (государственные инспекции, органы транспортного контроля, органы внутренних дел, административные комиссии и др.)» [62, с. 18].

Во-вторых, большинство мер административно-правового принуждения, в отличие, скажем, от мер уголовно-правового характера, применяются во внесудебном порядке, что роднит их с мерами дисциплинарного принуждения. Однако в настоящее время явно прослеживается тенденция к установлению судебного порядка применения административных принудительных мер в части мер административной ответственности.

В-третьих, «меры административного принуждения применяются к лицам и органам, в отношении которых субъект административной власти не является вышестоящим в порядке подчиненности...» [63, с. 90–91]. То есть, в отличие от дисциплинарных мер принуждения, применяемых чаще всего начальником в отношении подчиненного ему по службе субъекта, меры административно-правового принуждения применяются вне служебной (трудовой) подчиненности.

В-четвертых, административное принуждение затрагивает интересы не только физических лиц, но также и их объединений – юридических лиц. При этом физическое или психическое воздействие в рамках применения меры административно-правового принуждения оказывается на их представителей, но при этом они несут убытки, наносится вред деловой репутации юридического лица.

В-пятых, административно-правовое принуждение урегулировано нормами административного права. Административное право закрепляет перечень мер административно-правового принуждения, а также случаи и порядок их применения и перечень лиц, уполномоченных применять указанные меры.

В-шестых, целью применения мер административно-правового принуждения выступает обеспечение государственного управления. Указанной целью применения административно-правовое принуждение отличается и от гражданско-правового, применяемого в целях обеспечения прав и интересов частного лица, группы лиц, и от дисциплинарного, применяемого в интересах обеспечения служебной (трудовой) дисциплины, и от уголовно-правового принуждения, ставящего своей основной целью наказание лица, виновного в совершении преступления.

В общем виде сформулированная цель административно-правового принуждения призвана обобщить все те промежуточные задачи, которыми многие авторы пытаются проиллюстрировать спектр интересов административных органов, применяющих принудительные меры. Это, прежде всего, предупреждение правонарушений, пресечение противоправного поведения и предотвращение его возможных вредных последствий, наказание виновных в совершении административных правонарушений, а также обеспечение режима законности во всех сферах общественной жизни, обеспечение охраны прав и свобод граждан, общественного порядка, различных видов собственности, восстановление нарушенных законных прав и интересов государства, юридических лиц и граждан [43, с. 18]. Кроме того, сюда же следует добавить и иные задачи государственного управления, связанные с необходимостью применения принудительных мер, а к ним можно отнести абсолютное большинство функциональных задач органов государственного управления.

В-седьмых, функции, выполняемые административно-правовым принуждением, значительно отличают его от других видов

правового государственного принуждения. Все прочие виды последнего характеризуются функциями карательного и восстановительного толка, в то время как административно-правовое принуждение наряду с наказанием правонарушителя и восстановлением правопорядка концентрируется на задачах предупреждения вредных социальных последствий, превентивной коррекции поведения людей.

Действительно, меры уголовного и дисциплинарного принуждения характеризуются, преимущественно, карательным воздействием с незначительным вкраплением назидательного, воспитательного влияния на правонарушителя и прочих членов социума (коллектива). Материальная ответственность как внешнее проявление гражданско-правового принуждения нацелена на восстановление нарушенного баланса законных прав и интересов субъектов частного права и практически не содержит воспитательного элемента. Между тем, административно-правовое принуждение предполагает в своей структуре наличие мер, исключительной задачей которых является предупреждение нарушения норм права, предупреждение наступления отрицательных последствий для членов общества. Кроме того, в комплекс мер административно-правового принуждения входят и меры, направленные на пресечение противоправного поведения.

В связи с этим, административно-правовое принуждение характеризуется, как минимум, четырьмя функциями: предупредительной, пресекающей, карательной и восстановительной [64, с. 156]. В связи с тем, что вопрос о функциях административно-правового принуждения тесно связан с вопросом о классификации его мер, более подробный анализ этой проблемы представлен во втором подразделе настоящего раздела. Здесь лишь добавим, что в связи с вышеизложенными нашими соображениями, является не бесспорным определение административно-правового принуждения, приведенное Б.А. Жетписбаевым: «Административное принуждение, — пишет он, — это средство обеспечения и охраны правопорядка в сфере государственного управления, выполняющее карательную функцию» [50, с. 211]. Таким образом, определив исследуемое явление, указанный автор практически отождествил институт административного принуждения с институтом административной ответственности, на деле являющимся лишь частью первого из на-

званных институтов.

Принимая во внимание все вышесказанное, мы предлагаем определить административно-правовое принуждение как вид правового государственного принуждения, заключающийся в применении в судебном либо во внесудебном предусмотренном законом порядке уполномоченными должностными лицами государственных органов (иными уполномоченными законом лицами) закрепленных нормами административного права мер психического или физического воздействия в отношении граждан и организаций с целью обеспечения реализации функций государственного управления посредством реализации предупредительной, пресекающей, карательной, восстановительной функций.

Исследование наиболее общих теоретических вопросов, связанных с понятием административно-правового принуждения, позволяет нам сделать следующие выводы:

- соотношение понятий «принуждение» и «насилие» следует признать антагонистическим. Если под принуждением мы понимаем правомерное воздействие на личность с целью приведения ее поведения в соответствие с нормами права, то насилие характеризуется отрицательными социальными характеристиками и, прежде всего, противоправностью;
- определяя соотношение принуждения и права, необходимо констатировать, что принудительность относится к важнейшим признакам права. Однако необходимо помнить, что серьезным упрощением будет раскрытие механизма действия права только через призму государственного принуждения;
- в системе методов государственного управления наряду с принуждением используется убеждение, проявляющееся в стимулировании, воспитании, разъяснении и иных формах. Соотношение указанных методов нельзя признать однозначным. Метод убеждения является более эффективным и должен превалировать в системе методов государственного управления. Однако признание превалирующей роли убеждения не должно трактоваться как умаление роли принуждения;
- теоретически наиболее целесообразно рассматривать административно-правовое принуждение через три отдельные призма: как государственное принуждение, как правовое при-

нуждение и как принуждение административное. Наложение данных призм создаст верное представление о содержании исследуемого понятия в современной правовой действительности;

- правовое государственное принуждение, как родовое (по отношению к исследуемому) явление, проявляется в виде принуждения уголовно-правового, гражданско-правового, дисциплинарного и административно-правового. Использование термина «административное принуждение» для обозначения исследуемого явления представляется нецелесообразным, поскольку он недостаточно четко отражает правовую природу принудительных мер, используемых в современном правовом государстве.

Специфическими особенностями, выделяющими административно-правовое принуждение среди видов правового государственного принуждения, следует признать следующие:

- административно-правовое принуждение носит комплексный межотраслевой характер, поскольку нормами данного института охраняются правоотношения самой разнообразной природы, в том числе большинство публично и частноправовых правоотношений;
- содержание административно-правового принуждения составляют все закрепленные в административном законодательстве меры, носящие принудительный характер, независимо от их связи с противоправным поведением;
- специфическим субъектом, применяющим административно-правовое принуждение, является специально уполномоченное государством лицо;
- большинство мер административно-правового принуждения могут применяться во внесудебном порядке, что роднит их с мерами дисциплинарного принуждения;
- меры административно-правового принуждения применяются вне служебной (трудовой) подчиненности;
- административно-правовое принуждение непосредственно направлено не только на физических лиц, но также и на их объединения – юридических лиц;
- административно-правовое принуждение урегулировано нормами административного права;

- целью применения мер административно-правового принуждения выступает обеспечение задач и функций государственного управления;
- административно-правовое принуждение характеризуется, как минимум, четырьмя функциями: предупредительной, пресекающей, карательной и восстановительной.

Административно-правовое принуждение – это вид правового государственного принуждения, заключающийся в применении в судебном либо во внесудебном предусмотренном законом порядке уполномоченными должностными лицами государственных органов (иными уполномоченными законом лицами) закрепленных нормами административного права мер психического или физического воздействия в отношении граждан и организаций с целью обеспечения реализации функций государственного управления посредством реализации предупредительной, пресекающей, карательной, восстановительной функций [65, с. 30].

1.2 Виды и особенности мер административно-правового принуждения

Административно-правовое принуждение – особый метод государственного управления. Наряду с убеждением, указанный метод составляет основной инструментарий властного воздействия, осуществляемого исполнительными органами государства в целях реализации функций управления общественными процессами. Отдавая должное принципиальной важности и потенциально большей эффективности убеждения как метода государственного управления, мы обязаны помнить о властной природе государства и права. Власть же в обществе (в частности, государственная) предполагает возможность навязывания того или иного образа действий члену общества (гражданину).

Определяя административно-правовое принуждение как вид правового государственного принуждения, заключающийся в применении в судебном либо во внесудебном предусмотренном законом порядке уполномоченными должностными лицами государственных органов (иными уполномоченными законом лицами) закрепленных нормами административного права мер психического или физического воздействия в отношении граждан и организаций с целью обеспечения реализации функций государственного управления, мы должны подчеркнуть, что внешнее выражение данное явление обретает, безусловно, через закрепленную в административном законодательстве систему административно-правового принуждения, предусматривающую определенную классификацию мер административно-правового принуждения.

Под последними в науке принято понимать те конкретные мероприятия, которые применяются уполномоченными должностными лицами органов государства в рамках осуществления функций государственного управления. Подобное понимание меры административно-правового принуждения заставляет многих специалистов-правоведов смешивать меры административно-правового принуждения с его видами. Поэтому зачастую, говоря о видах административно-правового принуждения, в литературе указывают на выделяемые в структуре административно-правового принуж-

дения меры [25, с. 192; 26, с.299–300]. Между тем, мера и вид – различные понятийные категории.

Согласно российскому энциклопедическому словарю мера – это «философская категория, выражающая единство качества и количества объекта; указывает предел, за которым изменение количества влечет за собой изменение качества объекта» [66, с. 932]. Поскольку принуждение – понятие абстрактное, применительно к административно-правовому принуждению мера, скорее всего, выражает количественно-качественные характеристики того или иного способа принуждения, т. е. обозначает конкретную методику реализации воли управляющего субъекта управления в рамках государственно-управленческого воздействия. В то же время вид – это классификационная единица, объединяющая сходные по ключевым классификационным характеристикам единичные понятия (явления).

В этой связи представляется более корректным говорить о видах именно в отношении мер административно-правового принуждения, нежели в отношении самого административно-правового принуждения, представляющего собой единообразный в своей основе процесс навязывания воли государственно-властного субъекта управляемому объекту. Думается, такой вывод следует уже непосредственно из предложенного нами определения административно-правового принуждения, в котором подчеркнуто сущностное значение применения закрепленных в законе мер воздействия. Действительно, принудительные меры, реализуемые в рамках административно-правового поля, весьма многообразны, однако вполне поддаются систематизации и классификации, т. е. могут быть объединены по определенным признакам в значимые группы, именуемые видами.

Сущность мер административно-правового принуждения заключается в конкретном физическом и (или) психическом воздействии на объект управления с целью «...заставить его, побудить силой к совершению предписанных государством действий, или воздержанию от действий, или определенному поведению, или, наконец, к подчинению известным ограничениям, связанным с личностью или имуществом» [39, с. 350]. Воздействие, оказываемое на объект в рамках государственного управления, как правило, выражается в форме определенного деяния уполномоченного субъекта

управления. В указанном контексте физические меры административно-правового принуждения имеют ординарную форму, выражаясь исключительно посредством вполне определенных действий, в то время как психическое воздействие может проявляться многообразно (как в форме действия, так и в форме бездействия). Собственно, подразделение мер административно-правового принуждения на два вида: физические и психологические, — можно считать первым результатом классифицирования исследуемого явления.

Вопрос о классификации мер административно-правового принуждения представляется достаточно сложным. Обращает на себя внимание тот факт, что только в КоАП РК содержится четыре группы мер принудительного характера. Среди них:

- административные взыскания, перечисленные в ст. 41 КоАП РК;
- меры административно-правового воздействия, указанные в ст. 52 КоАП РК;
- меры воспитательного воздействия, охарактеризованные в ст. ст. 69 и 70 КоАП РК;
- меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, приведенные в ст. 785 КоАП РК.

Переходя к вопросам классификации мер административно-правового принуждения, следует отметить, что в науке административного права указанная проблематика относится к числу довольно активно обсуждаемых. Поскольку в теории административного права методам государственного управления уделяется достаточно большое место, постольку и вопросы видов административно-правового принуждения (мер административно-правового принуждения) находят свое разрешение во многих учебных и монографических работах.

Вполне естественно, что в научной литературе предлагаются различные критерии классификации мер административно-правового принуждения. Наиболее традиционной (и в то же время наиболее спорной) является классификация административно-принудительных мер в зависимости от того, на какой стадии противоправного поведения применяется та или иная мера. Административно-правовое принуждение применяется как для предупреждения неблагоприятных социальных последствий, так и для прекращения противоправного поведения субъектов права, а также

в целях устранения последствий, возникших в результате такого противоправного поведения либо для привлечения правонарушителя к юридической ответственности. Однако поскольку указанная классификация теснейшим образом связана с вопросом о взаимозависимости административного принуждения и правонарушения (либо деяния, содержащего признаки состава административного проступка), единства в вопросе о видах мер, выделяемых по указанному критерию, нет.

Прежде чем перейти к детальному анализу научных представлений о вышеуказанной концепции видов мер административно-правового принуждения, укажем, что одновременно с ней в науке административного права предложены и существуют альтернативные классификации принудительных мер административного характера. Так, А.Б. Агапов предлагает подразделять меры административно-правового принуждения на меры эвентуального воздействия (предусматривающие введение условных (эвентуальных) имущественных ограничений) и меры директивного воздействия (предусматривающие введение непосредственных (директивных) ограничений права собственности на данную вещь либо ограничение отдельных имущественных правомочий) [41, с. 20–22].

Б.В. Россинский, наряду с классической трактовкой видового состава мер административно-правового принуждения, предлагает подразделять данные меры на «... те, которые могут применяться во внесудебном порядке, и на те, которые могут применяться лишь в судебном порядке» [67, с. 465].

Помимо приведенных вариантов видового деления, в научной литературе по административному праву предлагаются и иные классификационные критерии. В частности, меры административно-правового принуждения могут быть сгруппированы в зависимости от характера охраняемых ими общественных отношений (различаются, например, административно-медицинские, административно-финансовые, административно-технические и др. меры), нормативных актов, которыми они устанавливаются, органов, их применяющих, оснований их применения и т. п. Безусловно, все указанные выше основания классификации имеют большое значение для анализа рассматриваемых мер и раскрытия специфических особенностей различных их групп. Однако наибольший научный интерес (особенно в свете существующей дискуссии) представля-

ет подразделение мер административно-правового принуждения на виды в зависимости от непосредственной цели применения той или иной меры во временном соотношении с противоправным поведением.

Итак, долгое время в советской административно-правовой науке, определявшей административное принуждение как принуждение, применяемое полномочными органами государственного управления непосредственно, без обращения в суд [68, с. 75], преобладало мнение, обоснованное рядом специалистов (в том числе С.С. Студеникиным, Ц.А. Ямпольской, Т.И. Козыревой и др.), согласно которому, все многообразие административно-принудительных мер по указанному критерию следовало подразделять на две группы. В первую включались административные взыскания – как наиболее специфическая совокупность мер. Все прочие меры административно-правового принуждения объединялись во вторую группу, которая именовалась «меры административного обеспечения», «меры социальной защиты», «меры непосредственного воздействия», «иные административные меры» [69, с.288–301; 70, с.158–164]. Этот аспект административного принуждения, касающийся критериев классификации мер административного принуждения, рассматривался рядом ученых-административистов, которые классифицировали меры административного принуждения, исходя из целей обеспечения правопорядка, оснований применения, способов обеспечения правопорядка.

В частности, С.С. Студеникин, касаясь применения мер административного принуждения как наказания за нарушение административно-правовых норм либо в целях социальной защиты, делил их на меры административного взыскания и административно-правовые меры социальной защиты (принудительное освидетельствование, задержание имущества и др.) [71, с. 133]. Т.И. Козырева также подразделяет меры административного принуждения на две группы: 1) меры административного воздействия (административно-медицинские, административно-санитарные, административно-технические, административно-финансовые) и 2) меры административного взыскания [51, с. 21].

А.Е. Лунев, также придерживаясь двухзвенной классификации, делит административное принуждение на меры обеспечения и меры административного пресечения, отмечая при этом разную

юридическую природу этих мер [72, с. 93–98]. Отметим, что при такой классификации и вовсе остается неохваченным вопрос о роли в системе мер административного принуждения такой группы мер, как меры административной ответственности.

В результате указанного подхода к классификации мер административно-правового принуждения внимание исследователей в области административного права было преимущественно сосредоточено на первой группе мер – административных взысканиях или мерах административной ответственности. Указанные меры применяются к юридическим и физическим лицам, совершившим административные правонарушения. Указанный комплекс мер наиболее детально урегулирован нормами административного права и вызывает, безусловно, повышенный интерес ученых-правоведов – как наиболее широко применяемый в современной правовой действительности вид юридической ответственности.

Между тем, во второй группе оказались соединенными абсолютно разнородные меры административно-правового принуждения (такие, как принудительное освидетельствование, личное задержание, арест имущества, задержание имущества, закрытие или приостановление работы предприятия, прекращение отпуска средств или материалов, реквизиция и др.). Внимание исследователей заострилось в основном на том, что, применяя какую-либо из мер указанной группы, орган государственного управления принуждает гражданина или должностное лицо к соблюдению определённых правил, установленных государством, но не налагает на него административного взыскания.

Несмотря на то, что данный вариант классификации мер административного принуждения в сравнении с современными взглядами выглядит немного упрощенным, по нашему мнению, его не следует считать полностью устаревшим, поскольку он не исключает наличия в структуре второй группы любых мер административно-правового принуждения, отличных от мер административной ответственности, в том числе и мер административной превенции (административно-предупредительных), а также прочих мер.

Более подробная современная трехзвенная классификация мер административно-правового принуждения была предложена профессором М.И. Еропкиным [73, с. 62]. Критерием разграничения для обосновываемой им классификации он определил «способ обе-

спечения общественного порядка, определяемый, в свою очередь, характером обеспечиваемых отношений» [74, с. 119].

Новые взгляды на систему мер административно-правового принуждения раскрываются в следующих трех группах мер:

административные взыскания (применяются в случаях привлечения к административной ответственности лиц, совершивших административный проступок);

меры административного пресечения (применяются для пресечения противоправных действий);

административно-предупредительные меры (или меры административного обеспечения).

Таким образом, ученый разбил существовавшую ранее вторую классификационную группу на два самостоятельных сегмента, отделив меры административного пресечения от мер административно-превентивных.

Выделенные М.И. Еропкиным административно-пресекательные меры, по мысли сторонников указанной позиции, направлены на прекращение противоправного поведения (поведения, характеризующегося внешними признаками противоправности). Вследствие этого пресекательные меры могут быть применены в отношении невиновного лица (если оно является недееспособным или признается невиновным по другим основаниям), а также в отношении лица, совершающего действия, фактически не содержащие признаков состава правонарушения. Зачастую меры административного пресечения связаны с применением физической силы, что обуславливает особую актуальность детальной нормативно-правовой регламентации, как перечня таких мер, так и порядка их применения. Это вдвойне важно, учитывая то обстоятельство, что применение мер административного пресечения связано с оперативным реагированием на чрезвычайную ситуацию, что подразумевает возможность совершения неверных действий, как в результате отсутствия необходимой информации, так и вследствие недостатка времени для детального анализа сложившейся ситуации.

Основанием применения последней группы мер – мер административно-предупредительных (к которым отнесены реквизиция, закрытие государственной границы в предусмотренных случаях, карантин, медицинское освидетельствование и т. п.), - по мнению автора классификации, служат не противоправные действия, а цели

их предупреждения или предупреждение наступления вредных, тяжёлых последствий, вызванных различными обстоятельствами, - войной, стихийными бедствиями, эпидемиями и т. д. [75, с. 173–199].

Аналогичного подхода к классификации мер административно-правового принуждения придерживался и И.А. Галаган, который, обобщив взгляды отечественных административистов середины XX века на административное принуждение, указал на то, что «административно-предупредительные меры могут применяться и без наличия вины, правонарушения, а в силу государственной или иной необходимости воздействия, не связанных с применением административных наказаний к лицам, совершившим административные проступки (правонарушения)» [55, с. 78].

Существуют и другие варианты трехзвенной системы мер административно-правового принуждения. Так, по мнению Е.В. Додина, административное принуждение включает в себя следующие группы мер: меры пресечения, меры взыскания, вынужденные меры. Под последней группой автор понимает принудительные меры, которые применяются к лицу при определенных обстоятельствах вынужденно (например, реквизиция, принудительное медицинское освидетельствование) [76, с.65]. И.И. Веремеенко, определив основой классификации мер административного принуждения такие критерии, как основания применения и непосредственную цель их применения, также делит все меры на две группы: административно-предупредительные меры и меры, применяемые в связи с правонарушением [77, с. 78], выделяя при этом в отдельную группу меры административно-процессуального обеспечения [78, с. 63–64].

Интересна позиция в отношении особенностей принуждения в области государственного управления и видов мер административного принуждения, высказанная М.И. Пискотиным в период становления и развития советского административного права. По оценке М.И. Пискотина, сфера административного принуждения не сводится к применению мер административной ответственности; следует различать принуждение как специфическую деятельность органов государственного управления и как один из методов управления:

- принуждение как специфическая деятельность органов государственного управления (оно включает и, собственно, административное принуждение) применяется в основном лишь к

тем, кто не выполняет добровольно требований законодательства или законных предписаний органов государственного управления;

- принуждение как метод управления, воздействия на поведение людей или организаций означает, что его элементы имеются во всех случаях, где используется государственная власть [30, с. 173].

К числу принудительных мер, которые могут применяться в целях обеспечения законности и правопорядка, поддержания государственной дисциплины органами государственного управления, М.И. Пискотин относит не только меры административного (в собственном смысле слова) принуждения, но и существующие параллельно меры дисциплинарного принуждения [30, с. 173–174]. При этом меры административного принуждения ученый также подразделил на административно-предупредительные меры, меры административного пресечения и административные взыскания [30, с. 174].

По мнению М.И. Пискотина, административно-предупредительные меры применяются в целях охраны государственных и общественных интересов и безопасности граждан как средство предотвращения возможных нежелательных или вредных последствий или правонарушений. Они выступают в виде либо административных ограничений, либо определённых административных действий в отношении той или иной категории организаций и лиц. Особо отмечает М.И. Пискотин то, что применение подобных принудительных мер не связано с какими-либо предшествующими им правонарушениями.

Свое логическое развитие теория трехзвенной классификации мер административно-правового принуждения получила в работах Ю.М. Козлова, который считал, что административное принуждение предназначено для обеспечения исполнения правил поведения, выраженных в административно-правовых нормах. Ученый, указывая на разнообразие мер административного принуждения, обращает особое внимание на классификацию этих мер по их целевому назначению. Согласно точке зрения Ю.М. Козлова, выделяются те же три группы мер административного принуждения, что и по «классической» концепции М.И. Еропкина: административно-предупредительные меры, административно-пресекающие меры и меры административной ответственности.

Определив на первое место (вероятнее всего, хронологически) меры административной превенции, Ю.М. Козлов указывал, что административно-предупредительные меры принудительного характера применяются с целью предупреждения возможных правонарушений в сфере государственного управления, предотвращения иных, вредных для режима общественной безопасности, явлений. При этом ученый справедливо подчеркивал, что, несмотря на ярко выраженный профилактический характер, меры подобного рода осуществляются в принудительном порядке, т. е., в процессе односторонней реализации юридически властных полномочий компетентных исполнительных органов (должностных лиц). Административно-предупредительные меры выражаются, как правило, в виде определённых ограничений и запретов, что и характеризует их принудительную природу. В ряду наиболее типичных административно-предупредительных мер, применение которых строго регламентировано, Ю.М. Козлов называл:

- контроль и надзорные проверки;
- досмотр вещей и личный досмотр (таможенный, милицкий);
- проверка документов, удостоверяющих личность;
- административное задержание;
- введение карантина (при эпидемиях и эпизоотиях);
- прекращение движения транспорта и пешеходов при возникновении угрозы общественной безопасности;
- освидетельствование медицинского состояния лиц и санитарного состояния предприятий общественного питания;
- реквизиция имущества;
- закрытие участков государственной границы [56, с. 265–267].

Отметим, что в данном случае отнесение Ю.М. Козловым административного задержания к группе административно-предупредительных мер вызывает некоторое недоумение. Прежде всего, следует обратиться к законодательной базе по данному вопросу. Так, административным законодательством административное задержание отнесено к группе мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, и, согласно ст. 787 КоАП РК, представляет собой «кратковременное ограничение личной свободы физического лица, представителя юридического лица, должностного лица с целью пресечения правонарушения или обе-

спечения производства» [79]. В ст. 27.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) административное задержание определяется как «кратковременное ограничение свободы физического лица, может быть применено в исключительных случаях, если это необходимо для обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении, исполнения постановления по делу об административном правонарушении» [80].

Ю.М. Козлов указывает, что меры процессуального обеспечения, применяемые в производстве по делам об административных правонарушениях, по своему юридическому характеру представляют собой разновидность административно-предупредительных и административно-пресекательных мер [56, с. 175]. В данном случае мы полностью согласны с тем, что административное задержание – частный случай мер административного пресечения в производстве по конкретному делу об административном правонарушении. Однако согласиться с тем, что меры процессуального обеспечения являются разновидностью административно-предупредительных мер, нельзя – ввиду не связанности последних с фактом конкретного правонарушения.

Также в работах Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова определяется следующая классификация мер административного пресечения. Ученые выделяют:

- меры, применяемые непосредственно к личности правонарушителя;
- меры имущественного характера (изъятие оружия, снос самовольно возведенных строений);
- меры технического характера (запрещение эксплуатации неисправного транспортного средства, приостановление работы вследствие нарушения правил техники безопасности);
- меры финансового характера (сокращение финансирования, прекращение кредитования);
- меры медико-санитарного характера (прекращение работы предприятия вследствие несоблюдения санитарных норм и правил);
- меры, связанные с осуществлением лицензионно-разрешительной системы (приостановление действия лицензии);
- меры специального и исключительного назначения (применение специальных средств) [81, с. 294].

На наш взгляд, указанная классификация произведена по смешанному критерию. В частности, мерам, применяемым непосредственно к личности правонарушителя, следовало бы изначально противопоставить меры, не связанные с личностью правонарушителя. В то же время меры специального и исключительного назначения несколько не вписываются в предложенную классификацию, поскольку специальные средства могут использоваться в рамках применения медико-санитарных, технических и прочих мер, не говоря уже о мерах, применяемых непосредственно к личности правонарушителя (применение огнестрельного оружия, например) [82 с. 24].

Среди сторонников трехзвенной классификации мер административно-правового принуждения следует назвать также видного административиста Д.М. Овсянко, который также выделяет в системе указанных мер административно-предупредительные меры, меры административного пресечения и административные взыскания. Характеристика видов мер Д.М. Овсянко идентична характеристике мер административного принуждения, данной М.И. Пискотиным, за тем лишь исключением, что ученый, раскрывая содержание административно-предупредительных мер, не даёт какой-либо особой, дальнейшей классификации этой группы мер [83, с. 146–148]. Отметим, что Д.М. Овсянко также выдвигает на первый план именно административно-предупредительные меры принуждения.

Следует отметить, что указанная трехзвенная классификация мер административно-правового принуждения на сегодняшний момент является главенствующей, о чем, в частности, свидетельствует и то обстоятельство, что коллектив авторов (среди которых такие видные специалисты, как И.Л. Бачило, Н.Г. Салищева, Н.Ю. Хаманева и другие), представляющий Институт государства и права Российской академии наук, приводит ее в разработанном им Словаре административного права как единственно возможную [42, с. 25]. Подобные взгляды на исследуемую проблематику разделяет и Х.Ю. Ибрагимов, являющийся автором учебного пособия по административному праву Республики Казахстан [84, с. 115–118].

Однако в ряде работ современных исследователей концепция такого трехзвенного деления поддержки не находит. В частности, хорошо известны взгляды Д.Н. Бахраха, который отрицает саму

возможность существования предупредительных мер административно-правового принуждения. Так, ученый даёт следующую характеристику административно-принудительным мерам:

- административно-правовое принуждение включает в себя большое количество средств пресечения (задержание граждан, запрещение эксплуатации механизмов и др.), использование которых прекращает антиобщественные действия, предотвращает наступление общественно вредных последствий;
- административные санкции среди административно-принудительных мер считаются самостоятельными, их применение означает решение вопроса по существу;
- обеспечительные, процессуальные меры (задержание, досмотр вещей и др.) используются с целью создания условий для нормального хода производства по делам об административных правонарушениях.

Раскрывая роль принуждения в охране правопорядка, Д.Н. Бахрах утверждает, что эта цель достигается различными способами: путём пресечения нарушений, путём восстановления вреда, причинённого нарушениями, путём наказания. Исходя из этого, в зависимости от той непосредственной цели, ради которой используются средства принуждения, ученый различает:

- меры пресечения;
- восстановительные меры;
- меры взыскания (наказания) [46, с. 446].

В работах Д.Н. Бахраха классическая классификация мер административно-правового принуждения подвергается жесткой критике. Наиболее непримирим ученый к факту введения в структуру административного принуждения административно-предупредительных мер (разнообразных средств, направленных на предотвращение правонарушений и других вредных последствий). Д.Н. Бахрах согласен с тем, что при наличии чрезвычайных обстоятельств или иных случаев государственные и муниципальные органы для обеспечения общественного порядка вынуждены устанавливать дополнительные обязанности (карантин, запрещение движения автотранспорта, комендантский час и т. д.). Следуя этой логике, по мнению ученого, сюда же надо отнести налоговые, паспортные обязанности, воинскую обязанность и иные «не всегда приятные» требования законов, причём эти нормативные акты распростра-

ются на многих субъектов, и большинство из них данные обязанности выполняет. Принудительные же меры, по мнению ученого, применяются к тем, кто не выполняет обязанности, нарушает запреты, т. е. совершает неправомерные действия. Таким образом, Д.Н. Бахрах признает большое значение предупредительных методов воздействия, отрицая при этом их принудительную природу [46, с. 447].

Отметим, что подобных же взглядов придерживаются П.И. Кононов, предлагающий разграничивать меры административно-правового принуждения и меры административно-правового ограничения (под которыми ученый подразумевает как раз меры административной превенции) [85, с. 28], а также Д.В. Осинцев, утверждающий, что «предупредительные административно-правовые средства как самостоятельные инструменты воздействия отсутствуют ... в силу не проявления у них признаков «технологичности», «инструментальности воздействия» [86, с. 171].

Вместе с тем, Д.Н. Бахрах выделяет в системе административно-принудительных мер новую группу, ранее специально выделенную специалистами в области административного права – восстановительные меры. Говоря о восстановительных мерах, ученый относит к их числу, прежде всего, такие меры, как снос самовольно возведенных строений, взыскание недоимки, возмещение причиненного правонарушением вреда и другие [46, с. 447–449].

Мы склонны согласиться с мнением Д. Н. Бахраха о необходимости выделения группы восстановительных мер. Действительно, восстановительные меры имеют своей целью возмещение причиненного противоправными действиями ущерба, восстановления положения вещей, существовавшего до совершения правонарушения. Чаще всего это меры материального характера. Так, бюджетное учреждение, нецелевым образом использовавшее бюджетные средства, выделенные ему по смете доходов и расходов бюджетного учреждения, обязано вернуть израсходованные таким образом средства в бюджет. Также, к восстановительным мерам административного принуждения относятся выселение из самовольно занятого жилого помещения, изъятие незаконно полученного и т. п. меры. Своеобразной мерой восстановительного характера является также взыскание недоимки по налогам и сборам в соответствии с налоговым законодательством. Отметим, что восстановительные

меры применяются чаще всего к лицам, признанным виновными в совершении административного правонарушения, и, следовательно, тесно связаны с применением мер административной ответственности.

Предложенная Д.Н. Бахрахом концепция восстановительных мер административно-правового принуждения нашла широкий отклик среди ученых-административистов. Надо отметить, что многие из них, полемизируя с автором концепции по вопросу о характере предупредительных мер административно-правового принуждения, тем не менее, предпочли ввести в классическую структуру административно-принудительных мер четвертую группу – восстановительные меры. В частности, подобного взгляда придерживаются Б.Н. Габричидзе [29, с. 256–258], Розенфельд В.Г., Ю.Н. Стариков [87, с. 18–19], Н.М. Конин [27, с. 287], Б.В. Россинский [67, с. 466], а также В.М. Манохин, Ю.С. Адушкин, З.А. Багишаев [28, с. 190] и многие другие. В результате в теории административного права возник компромиссный вариант классификации мер административно-правового принуждения, предполагающий следующую четырехзвенную их группировку:

- административно-предупредительные меры;
- меры административного пресечения;
- меры административной ответственности (административные взыскания);
- восстановительные меры административно-правового принуждения.

Указанный вариант классификации ближе прочих и нам, как наиболее четко отражающий структуру административно-правового принуждения.

В то же время ряд авторов предлагают, разбивая первую группу мер – административно-предупредительные меры административно-правового принуждения – на две части, выделять два самостоятельных вида административно-принудительных мер, образуя таким образом пятизвенную классификацию мер административно-принудительного воздействия. В частности, обратимся к позиции ученых В.М. Манохина, Ю.С. Адушкина и З.А. Багишаева по данному поводу. Указанные правоведы, возвращаясь к истокам классификации мер административно-правового принуждения (к так называемой двухзвенной классификации), справедливо утверждают,

что все закреплённые в законодательстве меры административного принуждения в первоначальном подразделении по основаниям их применения разделены на две группы:

- меры административного принуждения, назначаемые за совершение административного правонарушения (проступка) и точно определяемые в законе;
- иные меры административного принуждения – они применяются при отсутствии правонарушений, например, досмотры пассажиров, обязательные осмотры транспортных средств и т. д.

При этом в качестве оснований для применения мер второй группы, как раз и интересующей нас, ученые называют государственную необходимость, профилактику и иные основания, констатируя, что «иные меры административного принуждения» имеют различные назначение, цели и основания применения. В соответствии с этим В.М. Манохин, Ю.С. Адушкин и З.А. Багишаев классифицируют вторую группу мер административно-правового принуждения (т. е. меры, не предполагающие применение административных наказаний) следующим образом:

- меры административного принуждения, применяемые в силу государственной необходимости;
- контрольно-предупредительные меры принуждения;
- меры административного пресечения правонарушений и в их числе – меры процессуального обеспечения, имеющие целью гарантировать своевременное и в соответствии с законом рассмотрение дела о правонарушении и исполнение назначенной меры административной ответственности;
- восстановительные меры [28, с. 170–173].

Исходя из анализа структуры каждой из приведенных классификационных групп, административно-принудительными мерами, решающими задачи превенции, на наш взгляд, можно назвать как «контрольно-предупредительные» меры, так и, в известном смысле, меры, «применяемые в силу государственной необходимости». Рассмотрим содержание мер, указанных авторами, в рамках исследуемой концепции.

По мнению названных ученых, контрольно-предупредительные меры принуждения преследуют цель предостеречь лиц и организации от неправомерных поступков, предупредить нарушения по-

рядка и безопасности (в эту группу включены, например, введение карантина, посещение и осмотр подконтрольных объектов, регистрация оружия и транспортных средств, иные меры подобного характера, применяемые при отсутствии правонарушений). Наиболее выраженной мерой из числа мер административного принуждения, применяемых в силу государственных нужд, указанные авторы считают реквизицию.

Полностью разделяющий позицию вышеуказанных ученых в отношении видового состава мер административно-правового принуждения Н.М. Конин расширяет перечень административно-предупредительных мер, применяемых для государственных нужд (к таковым в силу закона можно отнести только реквизицию), за счет ряда мер, применяемых, как пишет автор, «для... общественных нужд» [27, с. 287]: карантин, обсервация, установление режима запретных зон и закрытых территорий, различные ограничения и запрещения. Следует отметить, что автор признает единство природы выделяемых им групп превентивных мер административного принуждения, указывая, что «...обе эти группы мер административного принуждения применяются при отсутствии правонарушений и, следовательно, к законопослушным гражданам и организациям...» [27, с. 288–289].

По нашему мнению, реквизиция имущества может быть признана административно-предупредительной мерой, поскольку объект реквизиции (имущество собственника, необходимое государству в лице его компетентного органа в условиях, например, чрезвычайного или военного положения) отчуждается с целью предотвратить возможные общественно опасные последствия. В то же время несомненным представляется утверждение, что все административно-предупредительные меры, за исключением тех из них, которые применяются в силу государственных нужд, имеют контрольный характер и применяются только в процессе осуществления государственного контроля и надзора. В пример можно привести уже названные принудительные меры медицинского характера, которые были закреплены в редакции Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях от 30 января 2001 г. № 155 (*утратил силу*).

Кроме того, если не подходить к пониманию словосочетания «государственные нужды» с догматической позиции (которая, кстати, резко ограничивает круг возможных мер, включаемых в соот-

ветствующую группу), можно предположить, что все административно-принудительные меры в той или иной степени осуществляются в интересах государственного управления, т. е. для государственных (или общественных) нужд [88, с. 49].

В свете вышесказанного особенно спорной выглядит позиция И.В. Пановой, которая все меры административной превенции объединяет в группу контрольно-предупредительных мер, разделенную, в свою очередь, на две подгруппы: меры административного принуждения, применяемые в силу государственной необходимости, и контрольно-предупредительные меры учётно-регистрационного характера [89, с. 112].

Помимо вышеуказанной тенденции к подразделению на виды группы предупредительных мер административно-правового принуждения, в административном праве четко прослеживается тенденция, суть которой сводится к выделению в структуре административно-принудительных мер, помимо уже известных, мер административно-процессуального обеспечения. Вопрос о наличии в системе мер административного принуждения мер процессуального характера был поставлен в науке советского административного права изначально применительно к административному задержанию [73, с. 64–65; 90, с. 167], а затем и в более широком плане [54, с. 118]. В 1975 году был сформулирован вывод о том, что «система мер административного принуждения состоит из трех самостоятельных подразделений: 1) административно-процессуальные меры; 2) административно-правовые санкции; 3) административно-предупредительные меры» [78, с. 71; 91, с. 6–7]. Позднее предположение о необходимости выделения группы мер административно-процессуального характера было высказано А.П. Корневым [26, с. 192] и поддержано рядом современных ученых, в том числе Л.Л. Поповым [25, с. 300], И.В. Пановой [90, с. 167], Б.В. Россинским [67, с. 466], А.Б. Агаповым [41, с. 19] и многими другими правововедами.

Серьезное обоснование данная позиция получила, как ни странно, в статье профессора Д.Н. Бахраха, который в 1989 году писал об административно-процессуальных мерах: «эта группа принудительных средств имеет ряд специфических признаков, совокупность которых и предопределяет обособление особого вида административного принуждения» [92, с. 59]. Укажем выделяемые Д.Н.

Бахрахом признаки:

- цель этого вида принуждения - обеспечение производства по применению самостоятельных принудительных средств, то есть производства по делам об административных проступках;
- процессуальное принуждение осуществляется только в рамках производства, в ходе которого решается вопрос о возможности применения к виновному мер административного принуждения. Связанность мер процессуального принуждения рамками производства проявляется в том, что: 1) они могут осуществляться только пока ведется производство (с момента возбуждения дела до его прекращения); 2) в отношении лица, к которому предполагается применение самостоятельных мер принуждения; 3) сами эти меры должны быть менее суровыми, чем те, которые они призваны обеспечивать; 4) их содержание нередко предопределяется соответствующей санкцией (например, изъятие вещей для обеспечения конфискации);
- специфичны основания реализации процессуальных средств. Главное основание - правонарушение, в связи с которым начато производство. Кроме него должно быть установлено наличие одного из дополнительных оснований: невыполнение виновным процессуальных обязанностей, продолжение противоправной деятельности, реальная возможность совершения новых нарушений как материальных, так и процессуальных норм, невозможность иным способом выполнить необходимые процессуальные действия (составить протокол на месте правонарушения и др.);
- меры процессуального принуждения не являются санкциями. Это обеспечительные, вспомогательные, несамостоятельные средства принудительного воздействия, с помощью которых решаются тактические задачи производства;
- установлен особый процессуальный порядок реализации рассматриваемых мер принуждения [92, с. 59–61].

Думается, в указанной позиции есть определенный резон. Действительно, перечень подобного рода мер четко ограничен законом (в их числе: доставление, административное задержание, личный досмотр, досмотр вещей, досмотр транспортного средства, находящихся при физическом лице; осмотр принадлежащих юриди-

ческому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов, изъятие вещей и документов, отстранение от управления транспортным средством соответствующего вида, осмотр, медицинское освидетельствование на состояние опьянения, задержание транспортного средства, запрещение его эксплуатации, арест товаров, транспортных средств и иных вещей, привод), они носят процессуальный характер, их легко вычленишь в системе прочих административно-принудительных мер и они обладают совершенно явной спецификой. Как указано в ст. 618 КоАП РК, меры процессуального обеспечения применяются в целях пресечения административного правонарушения, установления личности подозреваемого в его совершении, составления протокола об административном правонарушении, когда невозможно его составление на месте совершения административного правонарушения, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела и исполнения принятого по делу постановления» [79].

В то же время существует альтернативная позиция, предполагающая выделение процессуальных мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в отдельную подгруппу в рамках группы мер административного пресечения. Такой вывод делают, например, В.М. Манохин, Ю.С. Адушкин и З.А. Багишаев, Х.Ю. Ибрагимов, Н.М. Конин и другие. Непосредственно А.П. Корнев обращал внимание на то, что предложенная им классификация относительна и что «отдельные меры административно-процессуального обеспечения поглощаются мерами пресечения (например, доставление, задержание и др.)» [26, с. 192].

Представляется, что как сторонники приведенной концепции, так и ее противники упускают из виду одно немаловажное обстоятельство, а именно: классификационный критерий выделения процессуальных мер административно-правового принуждения отличен от исходного [93, с. 55]. В этой связи следует согласиться с мнением Б.Н. Габричидзе, который предлагает отнести меры административно-процессуального обеспечения «...к иной сфере административного регулирования, а именно – административному процессу...» [29, с. 254].

В указанном контексте представляет определенный интерес позиция А.А. Таранова, который предлагает использовать для обозначения предусмотренных процессуальным административным зако-

нодательством мер понятие «меры административно-процессуального принуждения», отмечая возможность разграничения данных мер на две группы:

- меры административно-процессуального принуждения, преследующие обеспечительные цели (получить доказательства и др.);
- меры административно-процессуального принуждения, обеспечивающие цели пресечения правонарушения (привод, отстранение от управления и др.) [94, с. 25].

Таким образом, мы логически приходим к необходимости подразделения мер административно-правового принуждения в зависимости от ситуации, в которой осуществляется применение той или иной меры принуждения и характера норм права, его регулирующих, на материально-правовые и процессуально-правовые меры административного принуждения, т. е. к альтернативному варианту классификации указанных мер.

Помимо уже указанных тенденций трансформации существующей классификации мер административно-правового принуждения, существует и еще одна, связанная с детализацией ключевой группы административно-принудительных мер, а именно: мер административной ответственности (административных взысканий). Так, любопытный вариант классификации предлагает А.Б. Агапов, который, не определяя, правда, критерия классификации, подразделяет существующие меры административно-правового принуждения на меры процессуального обеспечения и меры осуществления иных правоохранительных действий, установленных федеральным законом. К последним указанный автор относит меры должностного принуждения, административные санкции и административные наказания [41, с. 19–20]. Согласно представлениям А.Б. Агапова:

- меры процессуального обеспечения включают в себя меры бессудного принуждения, применяемые в целях конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства (в том числе меры административного пресечения, установленные процессуальным законодательством);
- меры должностного принуждения применяются в интересах обеспечения государственного контроля и надзора (к ним автор относит властные действия, осуществляемые при проведении налогового, финансового, таможенного, пограничного,

- лицензионного, экологического, экспортного контроля);
- административные санкции применяются только при совершении правонарушений, установленных соответствующим федеральным законом. К административным санкциям относятся депортация, реквизиция и административная конфискация, а также меры, влекущие ограничения имущественного статуса лица, например, приостановление действия или аннулирование (отзыв) лицензии или иного разрешительного документа в тех случаях, когда эти действия осуществляются по решению органа исполнительной власти;
 - административные наказания применяются при совершении правонарушений, установленных Особенной частью КоАП РФ [41, с. 19].

Как видим, в данном случае автор классификации решил, с одной стороны, обобщить в одной группе мер должностного принуждения большинство мер административно-правового принуждения (особо выделив лишь меры процессуального обеспечения), а, с другой – выделил в системе мер особую группу административных санкций. При этом А.Б. Агапов указывает, что административные санкции применяются (так же, как и административные наказания) при совершении административных правонарушений. Разграничение двух последних групп мер осуществляется в зависимости от нормативно-правового источника, закрепляющего те или иные составы административных правонарушений.

В этой связи необходимо отметить, что, действительно, в теории административного права с давних пор понятие санкции отделено от понятия ответственности. И.А. Галаган указывал: «...санкцией следует считать не только те меры, которые связаны с наказанием виновных за совершенные правонарушения, но и те, которые сопровождаются неблагоприятными последствиями, правоограничениями, наступившими в результате применения правовой нормы к конкретным «субъектам». Однако соотношение указанных понятий никак нельзя назвать однопорядковым. Прежде всего, из общей теории права известно, что реакцией государства на нарушение нормы права (т. е. совершение правонарушения) неизменно является применение принудительных мер в соответствии с санкцией нарушаемой нормы права, в том числе и мер юридической ответственности. Тот же И.А. Галаган подчеркивал: «...в административном

праве понятием санкции охватывают любые меры административного принуждения: взыскания, пресечения и административного предупреждения» [95, с. 154].

Из этого аксиоматичного тезиса следует несколько выводов, препятствующих признанию научной обоснованности предложенной А.Б. Агаповым классификации. Во-первых, санкция – это составная часть каждой нормы права, наряду с ее гипотезой и диспозицией. Во-вторых, всякая мера административной ответственности закреплена в санкции административно-правовой нормы. А значит, не может существовать никакой ответственности помимо санкции.

Из вышеизложенного следует, что объединяемые в группу административных санкций (если признать корректным предложенное автором понимание данного словосочетания) меры должны быть дополнены в рамках указанной классификации и мерами административной ответственности. И депортация, и приостановление действия лицензии, и все прочие подобные меры административно-правового принуждения действительно связаны с противоправным поведением субъекта права, однако носят чаще всего пресекательный либо предупредительный характер, в то время как административные взыскания призваны санкционировать уже совершенное административное правонарушение [96, с. 10]. В частности, российский исследователь В.А. Тюрин, анализируя административное выдворение как меру административного наказания, указывает, что «депортация не является таковой (поскольку данная мера принуждения не закреплена в ст. 3.2 КоАП РФ) это мера административного предупреждения или административного пресечения, применяемая... в случае возникновения оснований, предусмотренных в статьях 7 и 8 Закона о правовом положении иностранных граждан» [97, с. 2]. В то же время, например, реквизиция и вовсе относится к числу административно-предупредительных мер и осуществляется в отношении законопослушных субъектов права.

Продолжая анализ соотношения понятий административно-правового принуждения и правовой санкции, следует указать на то, что в советском административном праве существовала довольно интересная классификация мер административно-правового принуждения на предупредительные меры и правовые санкции [49, с. 17] (отметим, что со временем указанная классификация в представлениях ее автора трансформировалась в одну из вышеизложен-

ных). При этом автор указанной классификации – Ю.С. Адушкин – указывал на то, что санкции обычно отграничивают от предупредительных мер, которые применяются без правонарушения, от мер, процессуально обеспечивающих последующее привлечение к ответственности, а также от мер, пресекающих правонарушение. Однако в литературе названные меры принуждения (все в целом или частично) иногда включают в круг санкций. В качестве примера Ю.С. Адушкин приводит взгляды С.С. Алексеева и Н.С. Малеина, по-разному трактующих содержание восстановительных санкций (мер защиты). К ним Н.С. Малеин относит также предупредительные меры и меры пресечения, в то время как у С.С. Алексеева эти меры вообще не охватываются понятием санкций [98, с. 270–273; 99, с. 134–152].

По цели применения выделяемые Ю.С. Адушкиным предупредительные меры принуждения подразделяются на:

- контрольно-профилактические (направленные на выявление правонарушений);
- особые (имеющие целью обеспечить особую, исключительную государственную или общественную необходимость).

Правовые санкции автор делит на:

- меры пресечения (цель – прекратить совершаемое правонарушение);
- меры процессуального обеспечения (их назначение – в обеспечении доказывания вины правонарушителя и создании нормальных условий для его последующего привлечения к ответственности);
- восстановительные меры (направлены на восстановление положения, существовавшего до правонарушения, в том числе на восстановление нарушенных прав);
- меры наказания или взыскания (обеспечивают выполнение непосредственной задачи кары правонарушителя и вместе с другими санкциями – целей общей и частной превенции) [49, с. 16–24].

Приведенная классификация мер административно-правового принуждения, безусловно, заслуживает внимания, тем более, что в ней представлены (пусть и в несколько своеобразном сочетании) практически все группы мер, выделяемые в современной науке административного права. Однако открытым остается вопрос о науч-

ной обоснованности и целесообразности обозначения мер административно-правового принуждения в качестве правовых санкций. Представляется, что выведение термина из контекста не позволит каким бы то ни было образом идентифицировать обозначенные им мероприятия в качестве принудительных мер административно-правового характера. Это связано с общеправовым использованием данного словосочетания в ином смысловом значении. Кроме того, сомнительным представляется отнесение мер пресечения и мер процессуального обеспечения (среди которых, как было указано выше, немало и предупредительных мер) к разряду правовых санкций. В частности, суждение автора классификации о том, что указанные меры «суть предварительные правовые санкции», которые «... выражают определенную часть неблагоприятных последствий, наступающих из-за нарушения правовой нормы...» [49, с. 18] вызывает серьезные возражения, поскольку не всякое применение подобного рода мер связано с фактическим нарушением норм права.

Остановимся также на позиции по вопросу классификации мер административно-правового принуждения, подробно обоснованной в монографии Б.А. Жетписбаева «Теоретические проблемы административно-правового принуждения в Республике Казахстан».

Так, Б.А. Жетписбаев, анализируя сформировавшиеся в науке взгляды на природу административного принуждения и его меры, приходит к странному, на наш взгляд, выводу о том, что в структуре мер административно-правового принуждения необходимо выделять наряду с мерами административного взыскания также меры административной ответственности. По представлениям ученого, классификация принудительных мер административно-правового характера должна выглядеть следующим образом:

- меры административного предупреждения;
- меры административного пресечения;
- меры административного взыскания;
- меры административного восстановления;
- меры административной ответственности [47, с. 42].

По нашему мнению, предлагаемая классификация представляется спорной с теоретической точки зрения и не совсем верно передает смысл точки зрения А.А. Таранова, на которую ссылается Б.А. Жетписбаев, а именно, что «...понятие наказание не может быть сведено в целом к понятию административные меры воздействия,

а цели административного воздействия соответственно – к наказанию» [100, с. 17]. По нашему мнению, административные взыскания неразрывно связаны с административной ответственностью, будучи соотносимы между собой как форма и содержание. Более того, «только административное взыскание является мерой ответственности за административное правонарушение» [25, с. 352], о чем свидетельствует анализ норм действующего законодательства и разнообразных теоретических источников, включая учебную литературу по административному праву. В связи с этим, включение в систему административного принуждения такой самостоятельной группы, как меры административной ответственности, считаем нецелесообразным, так как, по сути, они дублируют меры административного взыскания.

Таким образом, констатируем, что в теории административного права при всем представленном многообразии вариантов преимущественно представлены двух-, трёх- и четырёхзвенная классификации мер административного принуждения. Обоснования этих классификаций не определяют тот или иной их вариант как единственно верный, и нередко не противоречат иным концепциям административного принуждения. Однако, по состоянию на данный момент наиболее удачной, по нашему мнению, следует признать четырёхзвенную классификацию мер административного принуждения, предполагающую выделение административно-предупредительных мер, мер административного пресечения, мер административной ответственности и административно-восстановительных мер.

В результате комплексного исследования вопросов классификации мер административно-правового принуждения мы приходим к следующим выводам:

- сущность меры административно-правового принуждения заключается в конкретном физическом и (или) психическом воздействии на объект управления. Воздействие выражается в форме определенного деяния, при этом физические меры могут выражаться только в форме действия, в то время как психические (моральные) меры могут приобретать форму бездействия;
- наиболее традиционной (и в то же время наиболее спорной) является классификация административно-принудительных мер в зависимости от того, на какой стадии противоправного

поведения применяется та или иная мера (иначе – в зависимости от целевого назначения меры). Однако предлагаются и иные классификационные критерии: в зависимости от характера охраняемых ими общественных отношений (различаются, например, административно-медицинские, административно-финансовые, административно-технические и другие меры), нормативных актов, которыми они устанавливаются, органов, их применяющих, оснований их применения и т. п.;

- двухзвенная классификация мер административно-правового принуждения предполагает подразделение данных мер на две группы: административные взыскания и прочие меры административно-правового принуждения. Данный вариант классификации не следует считать полностью устаревшим, поскольку он не исключает наличия в структуре второй группы любых мер административно-правового принуждения, отличных от мер административной ответственности;
- современная трехзвенная классификация подразумевает подразделение мер на: административные взыскания; меры административного пресечения; административно-предупредительные меры. Альтернативный взгляд на трехзвенную классификацию предполагает замену административно-предупредительных мер в системе мер административно-правового принуждения административно-восстановительными;
- наиболее приемлемым выглядит компромиссный вариант – четырехзвенная классификация, предполагающая существование и мер административной превенции, и административно-восстановительных мер;
- существует ряд пятизвенных классификаций, предполагающих, в том числе, выделение своеобразной группы мер, применяемых в силу государственной (общественной) необходимости. Представляется, что все административно-принудительные меры в той или иной степени осуществляются в интересах государственного управления, т. е. для государственных (или общественных) нужд;
- в науке административного права также четко прослеживается тенденция, суть которой сводится к выделению особой группы мер административно-процессуального обеспечения.

Представляется, что данные меры носят ярко выраженный пресекательный характер и могут быть обособлены в рамках группы мер административно-правового пресечения.

1.3 Правовая характеристика системы нормативных правовых актов, регламентирующих механизм административно-правового принуждения в Республике Казахстан и Российской Федерации

Сравнивая действующие системы законодательства двух государств в области административно-правового принуждения, необходимо помнить, что базис параллельно развивающихся правовых систем Республики Казахстан и Российской Федерации один и тот же: советское законодательство. К сожалению, в советский период истории становления системы права Казахстана и России административному законодательству уделялся минимум внимания. Особенно пагубно сказался на состоянии административного законодательства в целом период запрета административно-правовой науки во второй четверти XX столетия. Кроме того, некоторые проблемы, в том числе и современной системы административного законодательства, особенно процессуального, связаны с практически полным неприятием зарубежного опыта, что не было характерно в такой степени для других отраслей (к примеру, уголовного законодательства).

Позиция советского государства в этом вопросе вполне объяснима: административное право, как никакая другая отрасль системы права, связана с особенностями функционирования системы государственного управления, которая отличалась в Советском Союзе весьма существенным своеобразием. Будучи «замешанной» на идеологических установках, эта система исключала порой принятие во внимание, а тем более – внедрение любых институтов и практик, свойственных чуждой буржуазно-капиталистической модели государственного управления. Еще раз подчеркнем, что это сказывалось, прежде всего, на состоянии процессуального законодательства, поскольку материальные нормы административного права, регламентирующие административно-правовое принуждение в различных его проявлениях, не нуждались в столь четком обособлении, будучи направленными на реализацию в общем-то универсальных задач государственного управления.

Тем не менее, при всем видимом родстве функционирующих

систем права двух государств, к настоящему моменту они уже достаточно продолжительный период времени развиваются самостоятельно, что обуславливает наличие достаточно существенных различий в принципах организации системы законодательства, что, безусловно, отражается и на той его части, которая связана с регламентацией административно-правового принуждения.

Наиболее общие различия связаны с генеральными принципами организации системы права. Прежде всего, как известно, ч. 1 ст. 4 Конституции Республики Казахстан 1995 г. устанавливает, что «Действующим правом в Республике Казахстан являются нормы Конституции, соответствующих ей законов, иных нормативных правовых актов, международных договорных и иных обязательств республики, а также нормативных постановлений Конституционного Совета и Верховного Суда Республики». Таким образом, в казахстанском законодательстве напрямую признается нормативная сила актов высших органов судебной власти, обобщающих судебную практику в тех или иных областях общественной жизни.

Российское конституционное законодательство подобных установок не содержит. Более того, в научном правоведении России имеет место концепция, исключающая возможность признания нормативными правовыми соответствующих актов органов судебной власти. Так, А.Г. Братко и Н.Л. Гранат отмечают: «К числу дискуссионных в российской юридической науке относится вопрос о том, являются ли источником права или хотя бы формой правотворческой конкретизации судебные правовоположения» [101, с. 129].

Следствием указанной теоретической дискуссии являются вполне практические сложности, связанные с невозможностью ссылаться при принятии решения на имеющие обязательную силу для судей (как членов судейского сообщества) постановления Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ. В частности, принятое Пленумом Верховного Суда Российской Федерации постановление от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» [102] не является источником норм права и не может цитироваться в решении суда или служить основанием для вынесения такого решения.

Акты Конституционного Суда РФ в силу прямого указания ст. 125 Конституции РФ могут служить основанием для подобной

ссылки, поскольку признанные данным судебным органом неконституционными акты или отдельные их положения утрачивают силу. Однако решения Конституционного Суда РФ также имеют индивидуально-правовой характер и не содержат нормы права в силу соответствующих особенностей компетенции данного Суда.

В результате указанных обстоятельств система действующего законодательства Республики Казахстан в области административно-правового принуждения оказывается обогащена дополнительным нормативным правовым источником, обладающим немалым практическим значением – нормативным постановлением Верховного Суда Республики Казахстан от 26 ноября 2004 г. № 18 «О некоторых вопросах применения судами законодательства об административных правонарушениях» (далее – Постановление) (с изменением, внесенным нормативным постановлением Верховного Суда Республики Казахстан № 1 от 16 января 2006 г.) [103].

Данный акт, принятый в целях единообразного применения в судебной практике некоторых норм законодательства об административных правонарушениях, разъясняет наиболее важные и спорные вопросы соответствующей области административного законодательства. В частности, в нем подчеркивается особое значение принципов законодательства об административных правонарушениях; разъясняется порядок привлечения к ответственности должностных лиц, руководителей юридических лиц; пояснено понятие малозначительности правонарушения; уточнены основания и порядок назначения различных видов административных взысканий; разъяснен порядок освобождения от ответственности и т. д. Кроме того, значительное внимание уделено в Постановлении вопросам процессуального характера, недостаточно полно урегулированным действующим КоАП РК.

Значительные отличия имеет и система законодательных актов Российской Федерации. Согласно ст. 1 Закона Республики Казахстан «О правовых актах» [104], аналога которому, кстати, российское законодательство не имеет, законодательный акт – это закон, вносящий изменения и дополнения в Конституцию Республики Казахстан, конституционный закон, кодекс, консолидированный закон, закон, постановление Парламента Республики Казахстан,

постановления Сената и Мажилиса Парламента Республики Казахстан. Прежде всего, российское право не признавало законодательное значение актов Федерального Собрания Российской Федерации, а равно актов Совета Федерации или Государственной Думы, Федерального Собрания России. Единственной формой правотворчества Федерального Собрания Российской Федерации является законотворчество. И это вполне логично, поскольку только нормы принятого в установленном порядке федерального или федерального конституционного закона, закона о внесении поправок в Конституцию РФ, могут претендовать на общеобязательность. Все прочие документы носят внутривластный характер и имеют организационно-технический либо декларативный характер. Однако не это главное.

В российской системе законодательных актов отсутствуют такие виды актов, как указы Президента Российской Федерации, имеющие силу федерального конституционного закона либо федерального закона. Следует признать, что названные виды актов составляют специфику казахстанского законодательства, отличающую его систему от многих других аналогичных систем.

Статья 45 Конституции РК наделяет Президента Республики полномочиями по изданию указов, имеющих силу законов. При неисполнении Парламентом Республики требования Президента Республики Казахстан о рассмотрении проекта того или иного закона, Президент вправе издать указ, имеющий силу закона, который действует до принятия Парламентом нового закона в установленном Конституцией порядке (ч. 2 ст. 61 Конституции РК). В соответствии с Основным законом, глава государства может оперативно решать насущные вопросы государственной политики в области административно-правовых мер, одновременно оптимизируя деятельность Парламента Республики. В российском законодательстве аналогичной нормы нет.

Основополагающим документом, закрепляющим общие принципы принудительной деятельности государства, в любом правовом государстве является непосредственно действующий Основной закон.

Конституция Республики Казахстан содержит ряд статей, устанавливающих основы правового института административно-правового принуждения. Среди них – нормы практически всех статей

раздела II Конституции, который называется «Человек и гражданин», в особенности нормы статей 13–22, 26, устанавливающих основополагающие права и свободы человека, ограничение которых не допускается ни в какой форме.

Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. также содержит перечень названных норм, закрепленный в Главе 2 «Права и свободы человека и гражданина». Отметим, что российский Основной документ более основательно подходит к закреплению тех прав и свобод, которые принято именовать гарантиями, а именно: процессуальных прав и свобод. Так, статьи 45–54 устанавливают принцип презумпции невиновности, невозможности повторного осуждения за одно и то же правонарушение, право на квалифицированную юридическую помощь, право на рассмотрение дела с участием присяжных заседателей, право на обжалование, судебную защиту, возмещение вреда, причиненного незаконными действиями должностных лиц органов государственной власти, право на обжалование, право не свидетельствовать против себя и своих родственников и другие.

Кроме того, в Конституции Российской Федерации иначе закреплена ключевая принцип, определяющий возможность и пределы административно-правового принуждения (как и любого другого государственного принуждения) – принцип свободы и личной неприкосновенности. Ст. 22 Конституции РФ устанавливает, что арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускаются только по судебному решению, до принятия которого лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов. Конституция РК предусматривает арест и содержание под стражей только в предусмотренных законом случаях и лишь с санкции суда с предоставлением арестованному права обжалования. Без санкции суда лицо может быть подвергнуто задержанию на срок не более семидесяти двух часов (ст. 16).

В целом анализ актов казахстанского законодательства позволяет к источникам норм права в исследуемой сфере отнести следующие законы: «Об органах внутренних дел Республики Казахстан» [105]; «Об органах военной полиции» [106]; «Об автомобильном транспорте» [107]; «Об органах национальной безопасности Республики Казахстан» [108]; «О миграции населения» [109]; «О правовом положении иностранцев» [110]; «О профилактике заболевания

СПИД» у. силу [111]; «Об органах юстиции» [112]; «Об органах финансовой полиции Республики Казахстан», у. силу [113]; Указ Республики Казахстан «Вопросы Пограничной службы Комитета национальной безопасности Республики Казахстан» от 10 декабря 1999 г. № 282 [114]; «О прокуратуре» [115]; «О гражданской защите» [116]; Экологический кодекс Республики Казахстан [117]; «Об исполнительном производстве и статусе судебных исполнителей» [118]; «О естественных монополиях» [119]; «О государственных закупках» [120]; «О ветеринарии» [121]; «О безопасности пищевой продукции» [122]; «О чрезвычайном положении» от 8 февраля 2003 г. № 387 [123] и другие.

Аналогичное многообразие нормативно-правовых источников норм права об административно-правовом принуждении присутствует и в российском законодательстве. Многие федеральные законы Российской Федерации носят те же наименования, что и соответствующие казахстанские законы. К примеру, в российской системе права также есть Федеральный закон от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях», а также Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении в Российской Федерации», Федеральный закон «О Прокуратуре» и другие.

Большинство источников административно-правовых норм в интересующей нас сфере мы будем последовательно освещать в содержании нашей монографии, посвященных тому или иному виду мер административно-правового принуждения, в связи с этим считаем нецелесообразным более подробно перечислять нормативные правовые акты Казахстана и Российской Федерации.

Принципиальным моментом для перспектив казахстанского административного законодательства вообще и законодательства об административно-правовом принуждении в частности, выступает норма ст. 8 Закона РК «О правовых актах», определяющей, что кодексы Республики Казахстан принимаются с целью регулирования следующих однородных важнейших общественных отношений: бюджетных; гражданских; гражданских процессуальных; брачно-семейных; экологических; водных; земельных; лесных; налоговых; таможенных; трудовых; связанных с исполнением уголовных нака-

заний; связанных с привлечением к административной ответственности; связанных с привлечением к уголовной ответственности; уголовно-процессуальных, в сфере здравоохранения, в сфере предпринимательства, в сфере недр и недропользования [104].

Таким образом, в действующей системе права нашей страны могут существовать лишь те кодексы, которые уже приняты. Принятие новых кодифицированных актов не предусмотрено (косвенно запрещено) законодательством. С нашей точки зрения, указанная норма является серьезным препятствием на пути совершенствования казахстанского административного законодательства, стоящего на пороге назревшей кодификации административно-процессуальных норм.

Большое значение для развития законодательства в области регулирования административного принуждения, являющегося объектом настоящего исследования, имеют правовые акты Казахстана, Послания Президента как конституционная основа формирования государственно-правовой стратегии РК, определяющие основные направления развития Казахстана. На сегодняшний день к таким знаковым документам можно отнести: Указ Президента Республики Казахстан «О Концепции правовой политики Республики Казахстан» от 20 сентября 2002 г. № 949; Указ Президента Республики Казахстан «О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года» от 24 августа 2009 г. № 858; Указ Президента Республики Казахстан «О дополнительных мерах по усилению борьбы с преступностью и коррупцией и дальнейшему совершенствованию правоохранительной деятельности в Республике Казахстан» от 22 апреля 2009 г. № 793; Послание Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева народу Казахстана «Новое десятилетие – Новый экономический подъем – Новые возможности Казахстана» от 29 января 2010 г.; Послание Президента Республики Казахстан Н. Назарбаева народу Казахстана «Построим будущее вместе!» от 28 января 2011 г.; Послание Президента Республики Казахстан Н. Назарбаева народу Казахстана «Социально-экономическая модернизация – главный вектор развития Казахстана» от 27 января 2012 г.; Послание Президента Республики Казахстан Н. Назарбаева народу Казахстана «Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства» от 14 декабря 2012 г.; Послание Президента Республики Казахстан Н. Назарбаева

ва народу Казахстана «Казахстанский путь – 2050». «Единая цель, единые интересы, единое будущее» от 17 января 2014 г.; Послание Президента Республики Казахстан Н. Назарбаева народу Казахстана «Нұрлы Жол – путь в будущее» от 11 ноября 2014 г.; Послание Президента Республики Казахстан Н. Назарбаева народу Казахстана «Казахстан в новой глобальной реальности: Рост, реформы, развитие» от 30 ноября 2015 г.; Послание Президента Республики Казахстан Н. Назарбаева народу Казахстана «Третья модернизация Казахстана: глобальная конкурентоспособность» от 31 января 2017 года; Послание Президента Республики Казахстан Н. Назарбаева народу Казахстана «Новые возможности развития в условиях четвертой промышленной революции» от 10 января 2018 г.; Послание Президента Республики Казахстан Н. Назарбаева народу Казахстана «Рост благосостояния казахстанцев: повышение доходов и качества жизни» от 5 октября 2018 года; Указ Президента РК «О Концепции развития системы ювенальной юстиции в Республике Казахстан на 2009–2011 годы» от 19 августа 2008 г. № 646; Выступление Президента РК Н.А. Назарбаева на Антикоррупционном форуме НДП «Нур Отан» от 6 ноября 2008 г.; Послание Президента Республики Казахстан Н. А. Назарбаева народу Казахстана «Повышение благосостояния граждан Казахстана – главная цель государственной политики» от 6 февраля 2008 года; Послание Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева к народу «Через кризис к обновлению и развитию» от 6 марта 2009 г. и другие.

Развитие административного законодательства Республики Казахстан, согласно положениям Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года, предполагает совершенствование управленческой и контрольно-надзорной деятельности государственных органов с обеспечением механизма защиты прав граждан и организаций, устранение лишних звеньев контроля и надзора, укрепление тех звеньев, существование которых необходимо, усиление ведомственного контроля за соблюдением законности при применении мер административного воздействия, создание системы централизованного учета и взыскания штрафов, обеспечивающей соблюдение принципа неотвратимости ответственности. Предполагается компенсация декриминализации отдельных статей Уголовного кодекса РК усилением административной ответственности. В Концепции признано, что важной

задачей административного законодательства должно стать дальнейшее совершенствование административно-правовых процедур выработки и принятия управленческих решений [1].

Некоторые особенности института административно-правового принуждения в двух странах связаны с общими принципами организации и функционирования судебных систем Казахстана и России. Особое значение для Республики Казахстан, в указанном контексте, имеет Указ Президента РК «Об образовании специализированных межрайонных экономических и административных судов» от 9 февраля 2002 г. № 803 [124], в соответствии с которым на основании п. 3 ст. 3 и п. 1 ст. 6 Конституционного закона Республики Казахстан «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» от 25 декабря 2000 г. № 132 [125] в городах Астане и Алматы образованы специализированные межрайонные административные суды. Как известно, позднее подобные учреждения появились во всех областях Казахстана, однако начало было положено именно указанным актом.

Российское законодательство о судебной системе, и, в частности, Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ [126] оставляет нормативные возможности для введения подобной практики. Так, ст. ст. 3 и 4 данного закона устанавливают, что в Российской Федерации действуют федеральные суды, конституционные (уставные) суды и мировые судьи субъектов Российской Федерации, составляющие судебную систему Российской Федерации. При этом к федеральным судам относятся: Конституционный Суд РФ; суды общей юрисдикции: Верховный Суд РФ, верховные суды республик и суды прочих субъектов Российской Федерации, районные суды, военные и специализированные суды; федеральные арбитражные суды (Высший Арбитражный Суд РФ, федеральные арбитражные суды округов (арбитражные кассационные суды), арбитражные апелляционные суды, арбитражные суды субъектов Российской Федерации). Таким образом, введение специализированных судов не исключается, однако подобная система пока в России не создана, что связано в немалой степени с вышеописанными теоретическими научными баталиями, развернувшимися вокруг понимания сущности административного судопроизводства.

Несколько слов следует сказать об общих чертах функциониру-

ющих систем законодательных актов Казахстана и России в исследуемой области. Именно они – эти общие черты - обуславливают необходимость пристального анализа родственных систем законодательства с тем, чтобы исключить возможность повторения совершенных коллегами стран СНГ погрешностей и одновременно оптимизировать совместную работу по совершенствованию материальных и процессуальных норм действующего административного права государств на примере Казахстана и Российской Федерации.

Прежде всего, законодательство об административном принуждении обоих государств следует признать декодифицированным. Единственный институт, нашедший свое отражение в кодифицированном акте действующего административного законодательства – это институт административной ответственности. Как в России, так и в Казахстане действуют кодексы об административных правонарушениях, полно отражающие нормативно-правовые правила применения данного вида мер административно-правового принуждения. Помимо этого, в рамках указанных кодексов собраны и некоторые нормы о процессуально-пресекательных мерах административного принуждения, а также кодифицированы нормы административно-процессуального законодательства, регламентирующие процедуры, связанные с привлечением к административной ответственности.

В остальном, действующее законодательство Казахстана, равно как и законодательство России, содержит огромное число разнообразных нормативных правовых актов административного толка, регламентирующих разнообразные аспекты применения того или иного вида, комплекса или группы мер административно-правового принуждения.

Обращает на себя внимание то обстоятельство, что нормы об административно-правовом принуждении и Казахстана, и России сосредоточены в нормативных правовых актах двух основных типов: в актах, регламентирующих статус того или иного органа, уполномоченного в соответствии с законодательством применять те или иные меры административно-правового принуждения, либо в актах, устанавливающих правовой режим в той или иной сфере социальной, политической или экономической жизнедеятельности общества. И если число актов первого типа является ограниченным, что обусловлено возможностью с точностью определить чис-

ло хоть и многочисленных государственных структур, должностные лица которых уполномочены применять меры административно-правового принуждения, то численность источников второго типа поистине безгранична. И это вполне объяснимо: как наиболее веский аргумент в деле решения тех или иных государственных задач, в руках представителей государственной исполнительной власти административно-правовое принуждение является универсальным инструментом государственного управления. Его применение возможно практически в любой сфере общественной жизни: от экономической до политической.

Характеризуя общие черты систем законодательных актов в области административно-правового принуждения, укажем, что как в Казахстане, так и в России, наряду с материальными нормами административного права, в действующих актах продолжают существовать декодифицированные нормы процессуального характера. Более того, большинство производств по применению предупредительных и пресекательных мер административно-правового принуждения остаются вовсе не регламентированными, что открывает путь для властного усмотрения, что чревато произволом и злоупотреблением властью.

Совершенствуя законодательство в той или иной области жизнедеятельности общества, законодатель то и дело вносит некоторые усовершенствования в процессуальные нормы административного права об административно-правовом принуждении, пытаюсь повысить эффективность и законность действий по применению соответствующих принудительных мер. Однако всякий раз наталкивается на сложности юридико-технического и концептуального характера.

Прежде всего, возможности совершенствования процедур ограничены возможностями соответствующих институтов государственной власти. В частности, изменение, усложнение, унификация различных производств в сфере административно-правового принуждения упирается в несовершенство, неприспособленность, техническую неоснащенность либо недостаток финансирования судебных органов, органов исполнения судебных решений, отсутствие специальных подразделений, должностных единиц в структуре уполномоченных органов исполнительной власти.

Кроме того, перспективы совершенствования процедур отяго-

щаются также несогласованностью норм действующих актов административного законодательства, закрепляющих соответствующие полномочия тех или иных органов и их должностных лиц в области принудительной деятельности. Регламентируя по сути одни и те же общественные отношения, указанные акты устанавливают нормативные правила, изобилующие различными нюансами и особенностями, препятствующими единообразию правоприменительной и дальнейшей законотворческой деятельности.

Представляется, что современное состояние процессуального законодательства в области административно-правового принуждения в обоих государствах вызывает наибольшие нарекания. В последнее время все более и более ярко и настойчиво в правовой литературе – как Казахстана, так и России – встречаются высказывания, обосновывающие необходимость принятия Административного процессуального кодекса, Кодекса административного судопроизводства, другого подобного кодифицированного акта [127; 128; 129].

К сожалению, серьезнейшие теоретические разногласия, существующие в области концептуального подхода к вопросам административного процесса, вообще не позволяют ученым уже продолжительное время вплотную приблизиться к решению вопросов кодификации процессуальных норм в сфере административно-правового принуждения. Одновременно установка казахстанского закона о нормативных правовых актах, закрепляющая исчерпывающий перечень групп общественных отношений, нормы о которых могут быть сгруппированы в кодексы, ставит технические преграды даже для проектной работы в указанной области. Внесение в указанный закон соответствующих изменений должно послужить отправной точкой для начала разработки административно-процессуального кодекса или административного процедурно-процессуального кодекса Республики Казахстан.

Проведение сравнительной характеристики систем законодательства об административно-правовом принуждении Республики Казахстан и Российской Федерации позволяет сделать следующие выводы:

1. При всем видимом родстве функционирующих систем права двух государств, к настоящему моменту они уже достаточно продолжительный период времени развиваются самостоятельно,

что обуславливает наличие достаточно существенных различий в принципах организации системы законодательства.

2. Наиболее общие различия связаны с генеральными принципами организации системы права:

- в казахстанском законодательстве напрямую признается нормативная сила актов высших органов судебной власти, обобщающих судебную практику в тех или иных областях общественной жизни, в то время как в научном правоведении России имеет место концепция, исключающая возможность признания нормативными правовыми соответствующих актов органов судебной власти;
- российское право не признает законодательное значение внутренних актов Федерального Собрания Российской Федерации, а равно актов Совета Федерации или Государственной Думы Федерального Собрания России. Единственной формой правотворчества Федерального Собрания Российской Федерации является законотворчество;
- в российской системе законодательных актов отсутствуют такие виды актов, как указы Президента Российской Федерации, имеющие силу федерального конституционного закона либо федерального закона;
- некоторые особенности института административно-правового принуждения в двух странах связаны с общими принципами организации и функционирования судебных систем Казахстана и России;
- в Конституции РФ более детально закреплены процессуальные гарантии прав и свобод человека, отражен ключевой принцип, определяющий возможность и пределы административно-правового принуждения – принцип свободы и личной неприкосновенности;
- в качестве элемента, сдерживающего совершенствование казахстанского административного законодательства, представлена норма ст. 8 Закона РК «О правовых актах», устанавливающая, что в действующей системе права Казахстана может существовать лишь определенное число кодексов.

3. Общими чертами функционирующих систем нормативных правовых актов Казахстана и России в исследуемой области следует признать следующие:

- законодательство об административном принуждении обоих государств следует признать декодифицированным;
- единственным институтом, нашедшим свое отражение в нормах действующего административного законодательства, являются меры административной ответственности;
- нормы об административно-правовом принуждении сосредоточены в нормативных правовых актах двух основных типов: в актах, регламентирующих статус того или иного органа, уполномоченного применять меры административно-правового принуждения, либо в актах, устанавливающих правовой режим в той или иной социальной, политической или экономической сферах жизнедеятельности общества;
- наряду с материальными нормами административного права, в действующих актах продолжают существовать декодифицированные нормы процессуального характера; большинство производств по применению предупредительных и пресекательных мер административно-правового принуждения остаются вовсе нерегламентированными.

4. Современное состояние процессуального законодательства в области административно-правового принуждения вызывает нарекания, что свидетельствует о необходимости скорейшего принятия в Республике Казахстан единого кодифицированного акта в сфере административного процесса.

ГЛАВА 2. ИСТОРИКО-ПРАВОВЫЕ ПРЕДПОСЫЛКИ СТАНОВЛЕНИЯ СИСТЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕР АДМИНИСТРАТИВНО- ПРАВОВОГО ПРИНУЖДЕНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЕ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА В ЭТОЙ СФЕРЕ

2.1 Исторические этапы развития системы правового регулирования мер административно-правового принуждения в Республике Казахстан и Российской Федерации

Принуждение, являясь универсальным методом управления, всегда выступает в качестве неотъемлемой части любого государственного механизма. Трансформируясь в ходе поступательного развития и совершенствования представлений о государственном устройстве и методах государственного воздействия на общественные отношения в правовое, государственное принуждение в контексте общего исторического развития приобретает некоторые особенности, связанные со спецификой существующей в том или ином государстве правовой системы. Меры административного принуждения, издревле используемые представителями государственных институтов в интересах общественной (государственной) или личной пользы, в их современном звучании существуют не так давно.

Несколько столетий принуждение, применяемое от имени государства, носило унифицированный характер, объективируясь в виде мер психологического или физического воздействия, используемых в отношении лиц, выступающих в качестве объектов государственного управления, вне какой-либо дифференциации в зависимости от характера и особенностей применения подобных мер. И лишь становление более или менее развитой правовой системы современного нам типа предопределило выделение в системе мер государственного принуждения мер административно-правового принуждения.

Процесс обособления административно-правовых мер был свя-

зан, прежде всего, со становлением такой отрасли системы права, как административное право. В то же время формирование разветвленной и сбалансированной системы права, с выделением в ней, как минимум, нескольких ключевых отраслей, характеризующихся ярко выраженной спецификой предмета и метода правового регулирования, непосредственно связано с процессом постепенной систематизации и кодификации существующих разрозненных норм права.

Если российское устное обычное право начало трансформироваться в письменное право еще в XI–XIV веках, посредством создания «правд», содержащих в основном нормы уголовного и гражданско-правового характера (без явного разграничения их в зависимости от отраслевой принадлежности), то казахское обычное право (адат), также знавшее преимущественно нормы уголовные и частно-правовые, дошло до нас уже в изложении российских ученых-исследователей, собиравших на территории современного Казахстана устные свидетельства местного населения о существовавших у них нормах обычного права (самый известный из них – А.И. Левшин, автор труда «Описание киргиз-казачьих или киргиз-кайсацких орд и степей», изданного в Санкт-Петербурге в 1832 г.), а также казахских знатоков обычного права (Чокана Валиханова, Абая Кунанбаева и других).

Как отмечает С.З. Зиманов, «...нормативная система казахского права имела три важных пласта:

а) основные обычно-правовые институты и нормативные установки, выраженные в кратких и емких формулах...;

б) малые и большие нормативно-правовые уложения, вошедшие в казахское право под именами ханов и биев, при которых они составлены...: Уложение Касым-хана, Уложение Есим-хана, Уложение Тауке-хана;

в) судебные прецеденты – постановления известных биев, ставшие популярными, ...часто называемые ...«Завещанное наследие предков», «Слово-назидание такого-то бия» [129, с. 15–19].

Традиционно особое значение в истории обычного права казахов придается сборнику казахского права, созданному усилиями, знаниями и мудростью выдающихся биев Толе би Алибекулы, Казыбек би Келдибекулы, Айтеке би, Байбекулы и изданному ханом Тауке («Жеты-Жаргы», или «Законы Тауке»). «Законы Тауке» были

на тот момент и остались единственным аутентичным опытом кодификации права казахов. Их источниками являлись обычаи, судебные решения и некоторые постановления самого хана Тауке. По сути это была Национальная Хартия казахского общества – “Жеты-Жарғы”. Это был ценный правовой памятник, соответствующий этническим, географическим особенностям, хозяйственному укладу общественной жизни казахов [130, с. 124]

Отдавая должное исторической ценности созданного предками обычного права, мы должны согласиться с С.З. Зимановым, который указывает: «Уникальность казахского права «Жарғы» состояла в том, что оно, рожденное в рамках кочевой цивилизации, воплотило в себе многие ценностные черты и оптимумы человеческих мечтаний и человечности этой эпохи. В этом плане оно по праву может и должно занять достойное место в мире исторически значимых правовых систем» [129, с. 20]. Как бы то ни было, следует иметь в виду, что в том или другом виде система обычного права господствовала на территории современного Казахстана вплоть до 1920-х г. [130, с. 124].

«Жеті Жарғы» являлся сводом законов обычного права, состоящим из семи разделов, регулирующих отношения в казахском обществе. Благодаря ему, разрешались споры и обеспечивалась законность в следующих сферах жизни: земельные тяжбы, споры за вдову, споры из-за куна, воспитание детей и брачные отношения, *ответственность за преступления*, межродовые споры, обеспечение национальной безопасности [131, с. 126].

Первые попытки кодификации права в России были предприняты в русских судебных грамотах (Псковская судебная грамота 1467 г., Судебник Великого князя Ивана Васильевича 1497 г., Судебник 1550 г.), которые вопросы государственно-правового принуждения сводят к основаниям и процедуре применения наказаний без различия противоправных деяний по отраслевому принципу. Лишь с принятием Судебника 1550 г. начала вестись определенная кодификационная работа в области управленческой документации: указы и распоряжения царя записывались в приказные книги. Соборное Уложение 1649 г. завершило кодификацию правовых норм в дпетровской России, но и оно не уделяло сколько-нибудь значимого внимания регламентации принудительных мер, применяемых в процессе осуществления функций государственного управления представителями органов власти.

Открытое Петром I «окно в Европу» определило возможность диффузии отдельных западноевропейских тенденций в застоявшуюся российскую действительность. К их числу можно отнести и определенное влияние более развитой на тот момент континентальной системы европейского права на сложившуюся исконно русскую правовую систему. Указанная тенденция коснулась в первую очередь и правовой регламентации самого процесса государственного управления. Как отмечают историки права, в правовой сфере эпоха Петра – это эпоха «указного права» (за период единоличного правления с 1696 по 1725 годы было издано более 3 тысяч указов – около 200 ежегодно). [132, с. 128–147] Массовая бюрократизация государственно-управленческого процесса (за счет издания таких документов, как: указы об учреждении Воинского устава 1716 г., Морской устав 1720 г., Духовный регламент 1720 г., Табель о рангах 1722 г., указ «О форме суда» 1723 г. и многие другие) обозначила стремительный рост динамики правовой регламентации в исследуемой области общественных отношений.

Попытка дальнейшей европеизации законодательства была предпринята вновь лишь при Екатерине II, которая впервые в российской истории попыталась ввести в русское общество некоторые идеи правового государства, в частности, идею верховенства закона. Так, «Наказ» Екатерины II 1767 г., данный комиссии, созданной для разработки нового Уложения, определил приоритетную ориентацию на закрепление норм права в законах: «Законы есть особенные и точные установления законоположника, а нравы и обычаи суть установления всего вообще народа» [133, с. 128–147].

Однако, говоря о вкладе Екатерины Великой в дело правовой регламентации применения мер государственного принуждения, необходимо помнить, что императрица была яркой сторонницей абсолютной монархии, а потому прогрессивные идеи западноевропейских мыслителей (Монтескье, Беккариа, Вольтера и пр.) в ее изложении приобретали несколько условный характер. В трактовке Екатерины II государь является источником всякой государственной и гражданской власти: ему подчинены и от него зависят «средние власти», исполняющие волю государеву; эти «власти» должны повиноваться законам, однако им не возбраняется представлять, что такой-то закон темен, противен Уложению, и его нельзя исполнить [134; 135].

Таким образом, учитывая и то обстоятельство, что «Наказ» являлся не более чем декларацией о намерениях монарха, а само Уложение так и не было разработано, можно констатировать лишь проникновение в российское общество посредством издания указанного документа соответствующих идей о значении законов, что, безусловно, послужило началом для формирования более прогрессивных представлений о соотношении личности и государства. Однако беспрекословное подчинение чиновничьего аппарата нормам законодательства оставалось лишь недостижимым идеалом, вследствие чего и само законодательство по-прежнему оставалось в стороне от вопросов регламентации применения мер административного принуждения.

С позиции законодательного закрепления принудительных мер государственного управления и порядка их применения наиболее содержателен период времени, последовавший за реализацией знаменитой российской Судебной реформы 1864 г. Сама эта реформа повлекла за собой радикальные изменения в сфере судоустройства и судопроизводства Российской империи (20 ноября 1864 г. были приняты Учреждение судебных установлений, Устав гражданского судопроизводства, Устав уголовного судопроизводства), напрямую связанные с усилением правовой регламентации мер административно-правового принуждения.

К этому моменту казахские жузы уже более ста лет находились в подданстве Российской империи. Тесная связь и частичное переплетение истории Казахстана с историей Российского государства обусловили то обстоятельство, что долгое время казахское право вообще, и право государственного управления в частности, развивались под сильнейшим влиянием соответствующих явлений в праве России. Колонизация Казахстана Россией, начавшаяся еще в начале XVIII века и оформленная официально в 1731 г. принесением ханом Абулхайром присяги на верность Российскому престолу, после чего казахские жузы были приняты в российское подданство, знаменовала собой качественный скачок в развитии казахского права, до той поры представлявшего собой устно передаваемые от поколения к поколению сборники норм обычного права.

Попытки кодификации устных норм казахского права предпринимались по инициативе русских властей с 1820-х г. Они были связаны с постепенным присоединением к России казахских степей (с

1882 г. вошедших в Степной край) и учреждением (в 1867 г.) Туркестанского края. Стратегической задачей, для решения которой велась письменная фиксация и кодификация адатов, являлась необходимость включения вновь присоединенных территорий в общую систему государственного управления. Правительство видело свою цель в том, чтобы постепенно внедрить в кочевое общество элементы российской административно-судебной системы. При этом признавалось желательным ненасильственное изменение образа жизни кочевников и привлечение их к земледелию: казахам предоставлялась сравнительно большая автономия во внутреннем управлении [136, с. 106–115].

Вместо того чтобы влиять на адат прямо, законодатели пытались контролировать его косвенно. В 1825 г. был подготовлен кодекс, включавший 208 несистематизированных статей, параллельно с которыми собиратели поместили свои рекомендации по «усовершенствованию» той или иной нормы адата в соответствии с принципами общероссийской юриспруденции [137, с. 27–69]. Кроме того, в 1832 г. вышла работа А.И. Левшина, которая представляла собой составленное по архивным материалам и личным наблюдениям описание Жеты-Жаргы. Однако, поскольку А.И. Левшин воспроизводил законы, провозглашенные более чем сто лет до того момента, его работа, имея несомненное историческое значение, не могла считаться достоверным описанием реально действовавшего адата [137, с. 15–26].

Таким образом, и вышеназванные, и последующие попытки кодификации, предпринятые в 1837 г., а также с 1840 по 1854 г., были безуспешны и неэффективны. Однако в 1854 г. разработанный по итогам указанных попыток проект свода адата все же был представлен Высшему начальству Западной Сибири для рассмотрения, но был признан нуждающимся в доработке. Впоследствии российские власти отказались от намерения легализовать обычное казахское право в законах. Следующие несколько десятилетий дальнейшее собирание и письменная фиксация норм адата проводились скорее в научно-познавательных, чем в практических целях.

Важным этапом в реформировании правовой системы казахского государства стало принятие в 1867 г. и 1868 г. соответственно, Временного Положения об управлении Семиреченской и Сырдарьинской областей (две эти области составили Туркестанский край;

по мере присоединения к нему Самаркандской и Ферганской областей Положение распространялось и на них) и Временного положения об управлении в Степных областях. По этим Положениям с учетом более раннего опыта преобразования административных и судебных институтов на Кавказе была принята модель военноплеменного управления, аналогичная кавказской [138]. Положения предусматривали, в частности, местное самоуправление и народное судейство для туземного населения (на основе адата у кочевого и шариата у оседлого населения) по делам, не имеющим политического характера. Предпринятые реформы должны были приблизить системы местного самоуправления и судопроизводства у кочевников к тем, которые существовали во внутренних областях России. Реформирование проводилось в русле правовых представлений российских чиновников о прогрессивных преобразованиях в духе гуманизма, но едва ли не основной их целью было обеспечение внешнего контроля над правовыми институтами кочевого общества.

В основном, нормы Положений касались административно-территориального устройства казахских районов, вопросов земельного и уголовно-процессуального права. Однако в результате принятия указанных Положений нормами права оказались урегулированы и отдельные властно-принудительные полномочия в административной сфере. Так, контроль за исполнением решений реформированного Положениями суда биев осуществляли волостные управители, на которых были возложены полицейские функции [139].

Начиная со второй половины XIX века (а, точнее, с 1864 г.) и вплоть до кардинальных социально-политических преобразований, полностью изменивших исторический путь развития и российского и казахского общества (т. е. вплоть до 1917 г.), казахское право представляло собой своеобразный симбиоз норм традиционного обычного права казахов и некоторой части норм права российского. В самой же Российской империи в указанный период формируется наука полицейского права, что напрямую свидетельствует о становлении соответствующей системы норм права, посвященных регулированию вопросов, касающихся применения различных методов государственного управления должностными лицами государства, в том числе и метода принуждения. Труды по проблемам указанной науки пишут виднейшие ученые: А. Антонович, Э. Берендтс,

Н. Бунге, Ю. Крижанич, М.Палибин, И. Посошков, Н. Рождественский, М. Шпилевский и многие другие.

На рубеже XIX–XX веков в систему предмета науки полицейского права традиционно включались следующие элементы:

- понятие, содержание, источники полицейского права и законодательства;
- меры полицейского принуждения;
- полиция безопасности (пресечение правонарушений, цензура, предупреждение чрезвычайных ситуаций, строительство и т. п.);
- полиция благосостояния (содействие сельскому хозяйству и торговле, образование, общественное призрение и т. д.).

Анализируя законодательство Российской империи в части регламентации административного принуждения, М.К. Палибин указывает, что для возможности осуществления условий безопасности и благосостояния и для устранения могущих проявиться со стороны человека препятствий к этому осуществлению, органы полицейской деятельности государства должны быть снабжены принудительной властью [140]. Полицейское принуждение, по М.К. Палибину, выражается в:

- 1) личном задержании;
- 2) производстве домовых обысков и выемок;
- 3) аресте имущества;
- 4) вскрытии частной корреспонденции;
- 5) вооружённом принуждении.

Кроме того, М.К. Палибин указывает, что в жизни государства бывают такие моменты, когда дело идёт о сохранении его целостности и независимости, «когда от данной минуты зависит самое бытие государства» [140, с. 56]. В этих случаях, в соответствии со взглядом ученого, недостаточно бывает общих полицейских мер и государство должно прибегнуть к исключительным мерам охраны, обуславливающим собою временные ограничения гражданской свободы. К таким мерам М.К. Палибин относит: объявление местностей в состоянии усиленной или чрезвычайной охраны; объявление местностей на военном положении. С точки зрения современного законодательства, речь идет о специальных административно-правовых режимах, действительно связанных с особыми правилами применения мер административно-правового принуждения.

Если же перевести взгляд с научных исследований государственно-управленческого принуждения на законодательство о его мерах, то здесь в ряду различных нормативных правовых актов особо выделяется Свод уставов о предупреждении и пресечении преступлений. Данный нормативный правовой акт в течение второй половины XIX века постоянно модифицировался. Проводя аналогию с современной системой законодательства, можно сказать, что Свод представлял собой совокупность разнородных положений Кодекса об административных правонарушениях, Уголовного кодекса, Уголовно-процессуального кодекса, Гражданского кодекса, Гражданского процессуального кодекса, законов, устанавливающих особые административно-правовые режимы и других нормативных правовых актов. Согласно ст. 1 указанного свода, уполномоченные лица наделялись правом «...предупреждать и пресекать всякие действия, клонящиеся к нарушению должного уважения к вере или же общественного спокойствия, порядка, благочиния, безопасности личной и безопасности имуществ, руководствуясь как данными им наказами и инструкциями, так и правилами, в сем Уставе определёнными» [141].

Обзор приложений к Своду уставов о предупреждении и пресечении преступления издания 1890 г., наглядно демонстрирует многообразие сфер общественной жизни, социальных характеристик и вариантов поведения людей, в отношении которых в Российской империи последних десятилетий её существования применялись административно-принудительные меры, закреплённые в следующих актах:

- Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия (содержало, в частности, Правила о положении усиленной охраны, Правила о положении чрезвычайной охраны, правила для местностей, не объявленных в исключительном положении);
- Правила об учреждении опеки над именными расточителями или людьми, замеченных в безмерной роскоши и мотовстве;
- Правила об административной высылке в Восточную Сибирь инородцев и лиц оседлого русского населения, обвиняемых или подозреваемых в неоднократных кражах лошадей и скота в пределах Астраханской губернии, в Сальском округе области войска Донского и в губернии Ставропольской и т. д.

Примечание 1 к ст. 1 Свода уставов определяет: «К мерам предупреждения и пресечения преступлений относятся: отдача под надзор полиции, воспрещение жительства в столицах или иных местах, высылка административным порядком в определенные местности Европейской или Азиатской России, а также удаление иностранцев за границу. Меры сии могут быть определяемы, в некоторых особенных случаях, порядком, для сего установленным, без формального производства суда» [141].

Для современного административного права подобные меры (за исключением, пожалуй, удаления иностранцев за границу) очевидно недопустимы, поскольку посягают на такие неотъемлемые конституционные права и свободы граждан, как свобода перемещения и выбора места жительства, неприкосновенность частной жизни (право на охрану личной и семейной тайны) и другие [142, с. 146].

Помимо указанных мер, Свод уставов содержит нормы, регулирующие применение и других мер принудительного характера. В частности, ст. 158 Главы 4 Свода, именуемой «О непотребстве», предусматривает: «Пользующихся от заразительной болезни в госпиталях допрашивать, от кого заразились, и по показанию, буде заразившие их женщины действительно окажутся виновными в непотребстве и суть бродящие, подлые и подозрительные девки, таковых брать и лечить от заразительной болезни в госпиталях и, по вылечении, поступать с ними, как о бродягах постановлено» [141].

Таким образом, налицо использование в практике государственного управления меры, известной современному законодательству как принудительные меры медицинского характера.

Кроме названного Свода уставов, в числе источников полицейского права, содержавших нормы об административном принуждении, можно также назвать Свод учреждений и уставов о содержащихся под стражей 1909 г., Устав о ссыльных 1909 г., Устав о цензуре и печати 1890 г., Устав о паспортах 1903 г. и другие документы.

Расширение поля правовой регламентации в сфере государственного управления подготовило постепенную трансформацию полицейского права Российской империи в право административное. В конце XIX – начале XX веков одновременно публикуются работы, посвященные, в общем и целом, одному спектру вопросов, но утверждающие правомерность использования в отношении них различной терминологии при определении отрасли права и нау-

ки. Одним из первых учебников административного права явился Краткий очерк науки административного права И.Т. Тарасова. В своем труде ученый посвящает вопросам административно-правового принуждения и соотношения последнего с мерами убеждения две отдельные главы (16 и 17). И.Т. Тарасов обращает особое внимание на то, что вся «...исполнительная власть распадается на распорядительную власть и принудительную» [31, с. 175], признавая, таким образом, особое значение мер административно-правового принуждения, применяемых представителями исполнительной власти. Формы принуждения ученый разделяет на следующие 4 группы: «...1) снабжение администрации и полиции судебною властью, как средством принуждения, 2) уполномочение администрации и полиции на личное задержание, 3) вооруженное принуждение, 4) объявление исключительного, осадного или чрезвычайного положения» [31, с. 192]. Отметим, что такая классификация мер административно-правового принуждения была вполне актуальна для того исторического периода.

В.В. Ивановский также отмечал, что органы власти бывают уполномочены законом, через посредство соответствующих распоряжений и предписаний, применять к гражданам принуждение; так, сборщик податей взыскивает налоги, чины судебной полиции содействуют применению судебных приговоров, чины полиции безопасности подвергают опасных лиц задержанию или иным мерам. Принуждение, по В.В. Ивановскому, имеет много градаций, выражаясь всюду в форме психического принуждения и в форме физического принуждения. Принуждение, согласно мнению ученого, может применяться как в области внутреннего управления, так и других сферах управления.

Степень применения принуждения обусловливается тем, насколько исполнение закона встречает сопротивление со стороны граждан. Чем меньше сопротивления, тем меньше и принуждения. Любопытно такое высказывание В.В. Ивановского: «...источник психического принуждения для гражданина лежит в самом законе. Но при отступлении от законных требований этот источник переносится на исполнительные органы, которые и применяют, согласно с характером самого случая, ту или иную меру принуждения, начиная от слабой степени психического принуждения и кончая наиболее суровыми формами принуждения физического. Более

всего затрагивают человеческую личность те меры принуждения, которые применяются исполнительными органами в области полиции безопасности» [143, с. 58–62].

Итак, как следует из вышеуказанного, теория и законодательство Российской империи об административно-правовом принуждении, не связанном с наложением наказаний, были достаточно развитыми и глубоко проникали в пласт общественных отношений, связанных с проблемами государственного управления.

Окончательный отказ от термина «полицейское право» в правовой науке связан с советским периодом истории России и Казахстана, который вновь на долгое время отстранил правовые системы государств от влияния зарубежного опыта. Наиболее видными представителями административно-правовой науки в переходный период становления новой советской юриспруденции были такие видные ученые «старой формации», как А.Ф. Евтихеев, А.И. Елистратов, В.Л. Кобалевский и другие. С этого времени мы можем говорить о собственно административно-правовом принуждении, констатируя формирование в системе советского права (общего для России и Казахстана того периода) отрасли административного права.

Возникновение на политической карте мира Советского Союза обусловило слияние правовых систем двух государств. С 20-х г. прошлого века и вплоть до распада СССР в начале 90-х г. Казахская и Российская Федеративная советские социалистические республики существовали по единым законам. Надо отметить, что формирование нового «советского» законодательства в области административно-правового принуждения шло достаточно вяло, что объясняется общей тенденцией пренебрежительного отношения к вопросам права со стороны советской власти. Кодификация норм института административной ответственности была осуществлена лишь в начале 80-х годов XX века: 23 октября 1980 г. Верховным Советом СССР были приняты Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях (далее – Основы), определившие принципы и установившие общие положения законодательства об административной ответственности. Характеризуя вновь принятые Основы, Н.Г. Салищева и Г.В. Васильева писали: «Новый закон является важной вехой на пути развития советского законодательства, первым в истории Со-

ветского государства общесоюзным кодификационным актом по вопросам борьбы с административными правонарушениями» [144, с. 3]. Действительно, Основы заслуживали такой характеристики, поскольку очень многое в них было «впервые».

Прежде всего, обращал на себя внимание исследователей [144, с. 3–11] комплексный характер акта, в котором соединились нормы, определявшие основные направления деятельности и обязанности государственных органов по предупреждению административных правонарушений, с нормами, формулировавшими принципы установления ответственности за эти правонарушения, виды взысканий и порядок их применения. Впервые в Основых объединены нормы материальные и процессуальные. Специальный четвертый раздел Основ был посвящен производству по делам об административных правонарушениях.

Основы четко определили компетенцию Союза ССР в области установления административной ответственности за нарушение тех или иных правил (ст. 3 Основ). В то же время в союзном законе указывалось, что ведению союзной республики подлежит законодательство об административных правонарушениях по вопросам, не относящимся к ведению Союза ССР, т. е., по сути дела, предельно широкая компетенция союзных республик по установлению административной ответственности. Вместе с тем, в Основых специально оговорено, что именно союзные республики определяют перечень вопросов, по которым местные Советы народных депутатов (за исключением поселковых, сельских) вправе принимать решения с административными санкциями. Тем самым законодатель решает две задачи: во-первых, добивается определенной централизации в решении вопросов, связанных с применением мер административного воздействия, и, во-вторых, ограничивает перечень местных органов государственной власти, которые вправе принимать решения с административными санкциями.

Основы, как и прежнее советское законодательство об административных правонарушениях, определили в качестве субъекта ответственности за административные проступки физическое лицо. При этом оставлены в силе акты административного законодательства, предусматривающие ответственность юридических лиц в административном порядке.

Впервые в законодательстве об административной ответствен-

ности Основы ввели институт крайней необходимости и необходимой обороны. Основы впервые сформулировали понятие административного проступка как единственного основания административной ответственности. В ст. 7 Основ указывалось, что таковым признается «...посягающее на государственный или общественный порядок, социалистическую собственность, права и свободы граждан, на установленный порядок управления противоправное, виновное (умышленное или неосторожное) действие либо бездействие, за которое законодательством предусмотрена административная ответственность».

Союзный законодательный акт определил основной перечень административных взысканий, их соотношение как основных и дополнительных взысканий, а также указал на ограничения в установлении тех или иных конкретных взысканий. Так, административный арест в качестве меры взыскания мог быть установлен только законодательными актами СССР. Из ст. 12 Основ вытекало, что лишь меры взыскания, обращаемые непосредственно на личность гражданина или существенно затрагивающие его имущественные права, могут устанавливаться только законодательными актами. Таким образом, два вида взысканий – предупреждение или штраф – могли быть установлены также актами высших исполнительных и распорядительных органов государственной власти.

В законе не содержался исчерпывающий перечень мер взыскания, однако определялось, что законодательными актами Союза ССР и союзных республик могут быть установлены и иные меры административных взысканий в соответствии с принципами и общими положениями Основ.

Существенные ограничения были внесены в перечень мер, которые могли применяться в качестве дополнительных взысканий. В качестве таковых были оставлены только возмездное изъятие и конфискация предметов, явившихся орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения.

В законе были предусмотрены новые по сравнению с ранее действовавшим законодательством положения, касающиеся ограничения круга лиц, в отношении которых могли быть применены конкретные взыскания. Так, лишение права управления транспортными средствами не могло в соответствии с Основами применяться к лицам, которые пользуются этим правом в связи с инвалидностью

(за исключением случаев управления в состоянии опьянения).

Впервые в законодательстве об административной ответственности закон определил перечень обстоятельств, смягчающих, а также отягчающих административную ответственность.

На первое место в качестве органов, рассматривающих дела об административных правонарушениях, Основами были выдвинуты коллегиальные органы – административные комиссии и комиссии по делам несовершеннолетних при исполнительных комитетах местных Советов народных депутатов.

Большое внимание в Основах было уделено производству по делам об административных правонарушениях. Статья 5 Основ в концентрированном виде закрепила требования законности при применении мер воздействия за административные правонарушения. Законодатель обратил внимание на стадию оформления протокола об административном правонарушении, стадию рассмотрения дела. В частности, учитывая специфику рассмотрения отдельных категорий дел, Основы отнесли решение вопроса о сроках их рассмотрения к ведению законодательства Союза ССР и союзных республик. Поскольку стадия рассмотрения административного дела и принятия соответствующего постановления в производстве по делам об административных правонарушениях является решающей, законодатель определил основные принципы этой процессуальной деятельности: публичность, гласность и др. В Основах были определены также исходные позиции, касающиеся содержания и порядка принятия постановления по делу об административном правонарушении, а также порядка объявления постановления лицу, совершившему проступок. Подробно урегулирован вопрос об обжаловании и опротестовании постановлений по делам об административных правонарушениях. Последовало дальнейшее расширение судебного обжалования решений, принятых в порядке административной юрисдикции. По смыслу закона, принятые должностными лицами и органами административной юрисдикции постановления о применении мер взыскания могли быть в конечном счете обжалованы в суде. Процедура исполнения постановления и определения срока давности исполнения также нашла в Основах свое отражение.

Более детальное решение вопросов, связанных с регламентацией стадий производства по делам об административных правона-

рушениях, оставалось в компетенции союзных республик. Включение в кодексы союзных республик об административных правонарушениях самостоятельных разделов, посвященных производству по делам об административных правонарушениях, в том числе и в стадии обжалования соответствующих постановлений, потребовала тщательного анализа ряда норм гражданско-процессуальных кодексов республик (и, прежде всего, правил гражданских процессуальных кодексов, определявших порядок рассмотрения в судах жалоб по делам об административных правонарушениях).

Вскоре в республиках Советского Союза на базе Основ были приняты собственные законодательные акты, содержавшие соответствующие нормы права, однако чаще всего они просто дублировали нормативные установления общесоюзных актов и, соответственно, друг друга. Вследствие этого в целом законодательство Российской Федерации и законодательство Республики Казахстан указанного периода выглядят практически идентичными: в России действовал Кодекс РСФСР об административных правонарушениях, принятый Верховным Советом РСФСР 20 июня 1984 г., а в Казахстане – Кодекс Казахской ССР об административных правонарушениях, принятый на восьмой сессии десятого созыва Верховным Советом Казахской ССР 22 марта 1984 г. (далее – КоАП КазССР).

В соответствии с Основами, Кодекс Казахской ССР об административных правонарушениях определял, какое действие или бездействие является административным правонарушением, какое административное взыскание, каким органом (должностным лицом) и в каком порядке может быть наложено на лицо, совершившее административное правонарушение.

Согласно ст. 6, предусматривалось, что государственные органы, общественные организации, трудовые коллективы разрабатывают и осуществляют мероприятия, направленные на предупреждение административных правонарушений, выявление и устранение причин и условий, способствующих их совершению, на воспитание граждан в духе высокой сознательности и дисциплины, строгого соблюдения советских законов. Советы народных депутатов Казахской ССР координируют на своей территории работу всех государственных и общественных органов по предупреждению административных правонарушений, руководят деятельностью органов внутренних дел, административных комиссий, комиссий по

делам несовершеннолетних, других подотчетных им органов, призванных вести борьбу с административными правонарушениями.

Статья 22 гласила, что административное взыскание является мерой ответственности и применяется в целях воспитания лиц, совершивших административное правонарушение, в духе соблюдения советских законов, уважения к правилам социалистического общежития, а также предупреждения новых правонарушений, как самим правонарушителем, так и другими лицами. В дополнение к взысканиям, перечисленным в Основах законодательства СССР об административных правонарушениях, Кодекс Казахской ССР предусматривал административное выдворение из пределов Республики иностранных граждан и лиц без гражданства за совершение административных правонарушений, грубо нарушающих правопорядок.

При наложении взыскания учитывались характер совершенного правонарушения, личность нарушителя, степень его вины, имущественное положение, обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность. Обстоятельствами, смягчающими ответственность за административное правонарушение, признавались: чистосердечное раскаяние виновного; предотвращение виновным вредных последствий правонарушения, добровольное возмещение ущерба или устранение причиненного вреда; совершение правонарушения под влиянием сильного душевного волнения либо при стечении тяжелых личных и семейных обстоятельств; совершение правонарушения несовершеннолетним; совершение правонарушения беременной женщиной или женщиной, имеющей ребенка в возрасте до одного года.

Обстоятельствами, отягчающими ответственность за административное правонарушение, признавались: продолжение противоправного поведения, несмотря на требования уполномоченных на то лиц прекратить его; повторное в течение года совершение однородного правонарушения, за которое лицо уже подвергалось административному взысканию; совершение правонарушения лицом, ранее совершившим преступление; вовлечение несовершеннолетнего в правонарушение; совершение правонарушения группой лиц; совершение правонарушения в условиях стихийного бедствия или при других чрезвычайных обстоятельствах; совершение правонарушения в состоянии опьянения.

Административное взыскание могло быть наложено не позднее двух месяцев со дня совершения правонарушения, а при длящемся правонарушении – двух месяцев со дня его обнаружения. В случае отказа в возбуждении уголовного дела либо прекращения уголовного дела, но при наличии в действиях нарушителя признаков административного правонарушения, административное взыскание налагалось не позднее месяца со дня принятия решения об отказе в возбуждении уголовного дела либо о его прекращении. Указанные сроки не распространялись на случаи применения конфискации предметов контрабанды, производимой на основе Таможенного кодекса СССР.

Существенной по значению, обеспечивавшей законность привлечения к административной ответственности, являлась норма о том, что никто не может быть подвергнут мере воздействия в связи с административным правонарушением иначе как на основаниях и в порядке, установленных законодательством. Производство по делам об административных правонарушениях предполагалось осуществлять на основе строгого соблюдения социалистической законности. Соблюдение требований законодательства при применении мер воздействия за административные правонарушения обеспечивалось систематическим контролем со стороны вышестоящих органов и должностных лиц, прокурорским надзором, правом обжалования, другими установленными законодательством способами.

В Кодексе РСФСР об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) также была подробно разграничена компетенция Союза ССР, РСФСР, а также КазССР в области законодательства об административных правонарушениях; определены полномочия местных Советов народных депутатов и их исполнительных комитетов в области административных правонарушений; предусмотрена обязанность государственных органов, общественных организаций, трудовых коллективов разрабатывать и осуществлять мероприятия, направленные на предупреждение административных правонарушений, выявление и устранение причин и условий, способствующих их совершению, на воспитание граждан в духе высокой сознательности и дисциплины, строгого соблюдения советских законов, а равно обязанность Советов народных депутатов координировать на своей территории работу всех государственных

и общественных органов по предупреждению административных правонарушений, руководить деятельностью органов внутренних дел, административных комиссий, комиссий по делам несовершеннолетних и других подотчетных им органов, призванных вести борьбу с административными правонарушениями.

Обеспечение социалистической законности при применении мер воздействия за административные правонарушения предусматривалось посредством претворения в жизнь следующих установок:

- никто не может быть подвергнут мере воздействия в связи с административным правонарушением иначе, как на основаниях и в порядке, установленных законодательством;
- производство по делам об административных правонарушениях осуществляется на основе строгого соблюдения социалистической законности;
- применение уполномоченными на то органами и должностными лицами мер административного воздействия производится в пределах их компетенции, в точном соответствии с законодательством;
- соблюдение требований законодательства при применении мер воздействия за административные правонарушения обеспечивается систематическим контролем со стороны вышестоящих органов и должностных лиц, прокурорским надзором, правом обжалования, другими установленными законодательством способами.

Административное правонарушение (проступок) определялось как посягающее на государственный или общественный порядок, социалистическую собственность, права и свободы граждан, на установленный порядок управления, противоправное, виновное (умышленное или неосторожное) действие либо бездействие, за которое законодательством предусмотрена административная ответственность.

Административное взыскание характеризовалось как мера ответственности, применяемая в целях воспитания лица, совершившего административное правонарушение, в духе соблюдения советских законов, уважения к правилам социалистического общежития, а также предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами.

За совершение административных правонарушений в соответствии с КоАП РСФСР могли применяться следующие административные взыскания: предупреждение; штраф; возмездное изъятие предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения; конфискация предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения; лишение специального права, предоставленного данному гражданину (права управления транспортными средствами, права охоты); исправительные работы; административный арест. Список смягчающих и отягчающих ответственность обстоятельств был полностью идентичен аналогичному списку, содержавшемуся в Кодексе Казахской ССР.

Таким образом, никаких принципиальных различий в текстах общих частей данных законодательных актов не наблюдается. Небольшие различия, обусловленные местной спецификой составов правонарушений, характеризовали особенные части кодексов. Аналогично дела обстояли и применительно к другим актам, содержащим нормы о применении мер административно-правового принуждения.

В целом, определяя советскую систему правового регулирования административного принуждения, отметим, что в строгом соответствии с новым курсом, избранным правящей партией, необходимость осуществления разнообразных принудительных мероприятий в советском государстве обосновывалась целью «... решения задачи поступательного движения вперёд советского общества, которое неразрывно связано с всесторонним расширением и укреплением коммунистических общественных отношений, формированием нового человека». С позиции современного правового государства, подобная мотивировка, безусловно, не отвечает ни стандарту значимости регулятивной и охранительной функций права, ни роли государства как ядра политической системы. Гипертрофированная роль коммунистической партии в жизни общества предопределила наличие многочисленных искажений в правовой системе квазидемократического государства: принцип законности зачастую попирался в интересах обеспечения тотального контроля над обществом со стороны правящей элиты. И принудительные механизмы государственного воздействия в этой связи первыми оказывались удаленными из сферы правовой регламентации.

Вместе с тем, не следует забывать, что современное казахстанское и российское законодательство в ряде моментов сохранило преемственность по отношению к законодательству советскому. В частности, долгое время в обоих государствах продолжали действовать кодексы об административных правонарушениях, принятые еще в середине 80-х г. XX века. Кроме того, бесспорно, что основные отправные положения, исходные пункты, ключевые идеи и концепции, на которых основывается современная теория административного принуждения, были разработаны советскими учёными-юристами во второй половине XX века.

Характеризуя соотношение на современном историческом этапе развития российской и казахстанской правовой систем в целом, отметим, что при наличии общих истоков развития, в настоящий момент обе системы развиваются параллельно и вполне самостоятельно. Взаимное влияние и родство правовых систем оказывает неоценимую услугу народам дружественных государств, предупреждая возможность более быстрой и безболезненной интеграции после короткого периода размежевания, вызванного естественной реакцией отторжения, последовавшей за длительным периодом искусственного объединения.

Современное законодательство Казахстана, регламентирующее административное принуждение, нуждается в дальнейшем совершенствовании. И в этой связи чрезвычайно полезным для целей правотворчества является опыт российских законодателей, активно использующих существующие теоретические позиции в определении развития правового регулирования в исследуемой сфере и практического их воплощения в нормах права.

Изучение исторического опыта становления и развития казахстанского и российского законодательства об административно-правовом принуждении позволяет выделить следующие этапы указанного процесса:

- первый этап развития – обычное право, существовавшее на территории Казахстана вплоть до начала XX века. Российское обычное право кодифицировалось посредством разнообразных правд, начиная с XI века, получая дальнейшее развитие в Судебниках русских царей, дополняясь нормами позитивного права в результате кардинальных политических реформ Петра I, Екатерины II. Казахское обычное право (адат), знавшее

преимущественно нормы уголовно и частноправового характера, дошло до нас в изложении российских ученых-исследователей, собиравших на территории современного Казахстана устные свидетельства местного населения о существовавших у них нормах обычного права. Особое значение на этом этапе имеет сборник казахского права «Законы Тауке», который был на тот момент и остался единственным аутентичным опытом кодификации права казахов;

- с позиции законодательного закрепления принудительных мер государственного управления и порядка их применения наиболее содержателен период времени, последовавший за реализацией знаменитой российской Судебной реформы 1864 г. К этому моменту казахские жузы уже более ста лет находились в подданстве Российской империи. Тесная связь и частичное переплетение истории Казахстана с историей государства Российского обусловили то обстоятельство, что долгое время казахское право вообще, и право государственного управления в частности, развивались под сильнейшим влиянием соответствующих явлений в праве России;
- попытки кодификации устных норм казахского права предпринимались по инициативе русских властей с 1820-х г., однако были безуспешны и неэффективны. Важным этапом в реформировании правовой системы казахского государства стало принятие в 1867 и 1868 г.г. соответственно Временного Положения об управлении Семиреченской и Сырдарьинской областей и Временного положения об управлении в Степных областях. По этим Положениям с учетом более раннего опыта преобразования административных и судебных институтов на Кавказе была принята модель военно-народного управления, аналогичная кавказской;
- начиная со второй половины XIX века и вплоть до 1917 г., казахское право представляло собой своеобразный симбиоз норм традиционного обычного права казахов и некоторой части норм права российского. В самой же Российской империи в указанный период формируется наука полицейского права. Центральный источник норм российского права об административно-правовом принуждении этого периода – Свод уставов о предупреждении и пресечении преступлений, который

представлял собой совокупность разнородных положений Кодекса об административных правонарушениях, Уголовного кодекса, Уголовно-процессуального кодекса, Гражданского кодекса, Гражданского процессуального кодекса, законов, устанавливающих особые административно-правовые режимы и других нормативных правовых актов;

- расширение поля правовой регламентации в сфере государственного управления в конце XIX – начале XX веков подготовило постепенную трансформацию полицейского права Российской империи в право административное;
- образование Советского Союза обусловило слияние правовых систем двух государств. С 20-х г. прошлого века и вплоть до распада СССР в начале 90-х г. Казахская и Российская республики существовали по единым законам. Развитие административного законодательства в этот период нельзя признать активным. Кодификация норм института административной ответственности была осуществлена лишь в начале 80-х г. XX века: приняты Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях, на базе которых были приняты собственные законодательные акты союзных республик, практически не отличавшиеся друг от друга по содержанию;
- с распадом СССР правовые системы Казахстана и Российской Федерации развиваются параллельно и вполне самостоятельно. Взаимное влияние и родство правовых систем оказывает неоценимую услугу народам дружественных государств, предопределяя возможность более быстрой и безболезненной интеграции.

2.2 Использование зарубежного опыта в совершенствовании механизма административно-правового принуждения в Республике Казахстан и Российской Федерации

Законодательство Республики Казахстан об административном принуждении в настоящее время находится, как, впрочем, и вся правовая система государства, в состоянии глубокого реформирования. Создаваемая в Республике новая общественно-политическая система требует корректировки существующего законодательства, зачастую действующего еще со времен Советского Союза, что называется, «по привычке». Это касается и той его части, которая регулирует общественные отношения, возникающие в процессе государственного управления, в том числе и отношения, возникающие при применения такого метода государственного управления, как административно-правовое принуждение.

Концепция правовой политики Республики Казахстан 2002 г., не закладывала, в отличие от Государственной программы правовой реформы 1994 г., концептуальных основ развития законодательства, а, скорее, была направлена на совершенствование сложившейся системы законодательства, восполнение пробелов в правовом регулировании и углубление его в наиболее важных сферах общественных отношений до 2010 года.

Концепция охватила большую часть отраслей законодательства, требующих совершенствования. В результате, в настоящее время в Республике Казахстан действуют следующие кодифицированные законодательные акты: Бюджетный кодекс (2008); Водный кодекс (2003); Гражданский кодекс (обе части, принятые, соответственно, в 1994 и 1999 гг.); Гражданский процессуальный кодекс (2015); Земельный кодекс (2003); Предпринимательский кодекс (2015); Трудовой кодекс Республики Казахстан (2015); О налогах и других обязательных платежах в бюджет /Налоговый кодекс/ (2017); Кодекс об административных правонарушениях (2014); Лесной кодекс (2003); О таможенном регулировании в Республике Казахстан (2017); Уголовно-исполнительный кодекс (2014); Уголовно-процессуальный кодекс (2014); Уголовный кодекс (2014), Экологический

кодекс (2007), О недрах и недропользовании (2017).

На сегодняшний день в Республике Казахстан, к сожалению, имеются серьезные недостатки и пробелы в административно-процессуальном законодательстве, и вытекающая из этого сложность в реализации административно-правовых норм, которая также усложняется наличием усмотренческих моментов, с одной стороны, и необходимостью строгого обеспечения реализации прав и свобод граждан (юридических лиц), с другой.

Нормы административного права столь многообразны и специфичны, что, соответственно, затрудняет их применение еще и потому, что достаточно широк круг юрисдикционных органов. Такое существенное увеличение и разнообразие юрисдикционных субъектов (более 50 субъектов), безусловно, не только порождает необходимость кодификации соответствующих процессуальных норм, но и требует упорядочения субъектов административной юрисдикции, системы формирования административно-процессуального законодательства, которая является закономерной направленностью и отражением развития всей системы законодательства Республики Казахстан. Разрозненность норм, регулирующих административно-юрисдикционную деятельность, объясняется еще тем, что нормативные правовые акты разрабатывались без единого концептуального подхода.

Кроме того, ситуация усложняется в связи с тем, что административная юрисдикция десятилетиями отождествлялась с производством по делам об административных правонарушениях, а Кодекс об административных правонарушениях – с административным процессом.

Действующий ныне Кодекс Республики Казахстан «Об административных правонарушениях» на сегодняшний день требует своего дальнейшего совершенствования и не вполне отвечает потребностям общества и реалиям современности, поскольку регулирует лишь часть административно-юрисдикционных отношений, связанных с совершением административных правонарушений. Другой вид производства административно-юрисдикционной деятельности (производство по административно-правовым спорам) остается не урегулированным административным законодательством.

Недостаточно регламентированной и не систематизированной остается «позитивная» управленческая деятельность. В связи с

этим возрастает количество нарушений прав и свобод граждан.

На третьем съезде судей Казахстана в июне 2001 г. Президентом страны была поставлена задача продолжить работу по поэтапному созданию системы специализированных судов – в первую очередь экономических и административных.

В целях обеспечения законности прав и свобод граждан принятие административно-процессуального кодекса, а ныне предлагается – административного процедурно-процессуального кодекса становится объективной необходимостью.

На третьей сессии Парламента Республики Казахстан Глава государства Н.А. Назарбаев подчеркнул, что «... разработана новая Концепция правовой политики. На базе её положений следует обновить казахстанское законодательство, укрепить законотворческий процесс, повысить его качество. Парламенту предстоит рассмотреть проекты нового Кодекса, охватывающего административно-правовые споры. Они должны обеспечить прозрачность всей процедуры рассмотрения административных правонарушений» [145].

Следует отметить, что реформа административного законодательства в Республике Казахстан несколько задержалась по сравнению с реформами таких отраслей права, как конституционное, уголовное, гражданское, трудовое. Если нормативные правовые акты, являющиеся основополагающими источниками указанных отраслей, были изменены, усовершенствованы либо вовсе заменены новыми документами еще в середине – второй половине 90-х г. прошлого столетия, то административно-правовое законодательство, наспех корректируемое в процессе осуществления экономических и политических реформ в угоду сиюминутным нуждам государственного управления, получило новый основной документ (посвященный одному из институтов административного права – институту административной ответственности) только в начале XXI века. Действительно, Гражданский кодекс был полностью обновлен в период с 1994 по 1999 г., в 1997, 2014 г. увидели свет Уголовный, Уголовно-процессуальный и Уголовно-исполнительный кодексы Республики Казахстан, Гражданский процессуальный кодекс вышел в 1999, 2015 годах.

Новый кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях, заменивший собой устаревший КоАП КазССР,

увидел свет в 2001 и 2014 годах. При этом, как констатируют многие ученые и практические работники, КоАП РК во многом изначально не соответствовал требованиям действительности, о чем свидетельствуют многочисленные изменения и дополнения, внесенные в текст Кодекса с момента его издания.

Так, Р.А. Подопригора в аналитическом докладе «Либерализация уголовной политики и реформирование законодательства об административных правонарушениях в Республике Казахстан» в 2008 г., в рамках проекта Центра исследования правовой политики при поддержке Центра Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) отметил, что в 1995 году подготовка Кодекса об административных правонарушениях вошла в план законопроектных работ на 1996 год и, по этому плану, новый Кодекс должен был быть представлен в Парламент в августе 1996 г. [146]. Основными разработчиками законопроекта были определены Министерство юстиции и Министерство внутренних дел. Однако подготовка нового Кодекса затянулась на годы. Одной из причин было устойчивое мнение, что КоАП нельзя принимать раньше Уголовного кодекса (напомним, что Уголовный кодекс был принят в 1997 г.).

Создавались различные рабочие группы, с привлечением специалистов разных отраслей знаний и с попытками глубокой теоретической проработки Кодекса. И некоторое время казалось, что разрабатываемый Кодекс будет принципиально отличаться от Кодекса 1984 г. Существовало несколько проектов нового Кодекса и некоторые предварительные варианты, которые, по нашему мнению, были гораздо лучше окончательного акта. В итоге работа свелась скорее к технико-юридической чистке старого Кодекса (устранению неактуальных составов, типа, нарушение правил обучения каратэ или приставание к иностранным гражданам с целью приобретения вещей, изменению размеров взысканий, пересмотру субъектов административной юрисдикции и др.).

Кодекс рождался в муках: пять лет напряженной работы в недрах Минюста, почти восемь месяцев – в нижней палате Парламента и пять дней жесткого цейтнота в Сенате – срок, вполне позволивший всесторонне проработать и оспорить все 733 статьи нового свода административного законодательства.

Кроме того, возвращаясь к событиям сегодняшнего дня, следует отметить, что в недоработанном состоянии остаются многие

правовые акты, регулирующие управленческие отношения, составляющие предмет других подотраслей и институтов административного права.

Процесс совершенствования административного законодательства в части нормативных правовых актов, регламентирующих виды и процедуру применения мер административно-правового принуждения, связан с серьезными трудностями, вызванными необходимостью реформирования самой системы указанных мер и разработки нового механизма их реализации, в большей степени отвечающего потребностям построения правового демократического государства. Наибольшие сложности вызывает создание механизма административной юстиции, т. е. оптимизация административного процесса в части применения мер административно-правового принуждения (в особенности мер административной ответственности), введение в него общих принципов, свойственных прочим правовым процессам, таким, как гражданский, уголовный, конституционный и т. д.

Формат решения этого вопроса закреплен в Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 по 2020 г., а именно «... в контексте развития административно-процессуального права следует рассматривать вопрос об административной юстиции, разрешающей споры о праве, возникающие из публично-правовых отношений между государством и гражданином (организацией). То есть подлежит рассмотрению вопрос процессуального обособления и легитимации порядка разрешения конфликтов публично-правового характера» [1].

В этой связи, неocenимую роль должен играть зарубежный опыт регламентации исследуемой группы общественных отношений, наработанный в странах как с более развитыми, так и с аналогичными казахстанской системами административного процесса. Мировой опыт свидетельствует о том, что обычно законодатель делает выбор между процессуальным кодексом, включающим в себя все административные процедуры (Италия, Испания, Германия, Австрия и т. д.) и специальными процессуальными законами, относящимися к конкретным областям администрирования (США, Франция, Великобритания, некоторые Скандинавские страны и т. д.) [147, с. 286–287]. В целом традиции кодифицированного административно-процессуального законодательства сильны в странах

бывшей Австро-Венгрии и Средиземноморья. Административно-процессуальный кодекс в зарубежных странах – это систематизированный законодательный акт, содержащий административно-процессуальные нормы, кодифицированные применительно к особенностям материальных административных норм, а также с учетом правового статуса субъектов, рассматривающих дела, и всех лиц, являющихся участниками процесса рассмотрения дел.

Наибольший интерес в указанном контексте представляет опыт стран Европы. Это обусловлено тем, что казахстанская правовая система является органичной частью континентальной правовой семьи, во многом отличной от правовой семьи, объединяющей правовые системы англо-саксонского типа. Представителями континентальной правовой семьи являются страны как западной, так восточной частей европейского континента.

В частности, 9 июня 1957 г. в Венгрии был принят Акт № IV «Об общих нормах административного производства в государстве», который с определенными изменениями действует до сих пор (основным изменением явилось введение судебного надзора за органами администрации, но принципиальная структура кодекса осталась той же самой. Такие страны, как Польша, Болгария, бывшая Югославия, приняли административно-процессуальные кодексы, схожие с венгерским.

Венгерский Акт «Об общих нормах административного производства в государстве» (далее – Венгерский Акт) призван способствовать эффективному осуществлению административных задач государства путем регулирования официального производства публичных административных органов. Венгерский Акт регулирует в порядке административного производства рассмотрение дел, связанных с национальной обороной, зарубежной торговлей, социальным страхованием, нечестной рыночной торговлей, установлением фиксированных цен, финансами, акцизами, а также относящихся к юридической защите собственности промышленных предприятий. Не регулирует Венгерский Акт производство по мелким правонарушениям и делам, связанным с натурализацией.

Административное производство в Венгрии возбуждается по ходатайству или после заявления стороны, или в соответствии с обязанностью административного органа осуществлять свою юрисдикцию *ex officio* (т. е. в процессе осуществления своих пол-

номочий). Вышестоящий административный орган может обязать нижестоящий возбудить или продолжать производство. Для просьбы стороны может быть предусмотрена форма с приложениями. Однако органы не могут требовать от стороны указывать данные, которые по закону должны быть известны этим органам. Более того, в производстве по делу не может быть отказано, если форма просьбы не соответствует содержанию (ст. 16).

В соответствии с Венгерским Актом, не принимают участия в производстве своих собственных дел ни административные органы, ни их государственные или муниципальные должностные лица. Административный орган должен проводить судебное разбирательство, если это предусмотрено правовой нормой, или, если необходимо, коллективное слушание лиц, участвующих в производстве. В целях удостоверения факта, условия или других данных административный орган выдает официальный сертификат (удостоверение). При производстве административных дел выдается официальное удостоверение для подтверждения данных стороны.

В Венгрии административные органы наделены правом проводить официальные расследования в целях выполнения задач в пределах своей юрисдикции. Издержки административного производства оплачиваются сторонами. Однако если частные лица, которые из-за низкого дохода, денежного и имущественного положения не могут оплатить расходы, то такие лица могут быть частично или полностью освобождены от уплаты [148, с. 28].

Хорошо развито административно-процессуальное законодательство в Польше. Еще в 1960 г. вслед за Венгрией там был принят Административно-процессуальный кодекс, урегулировавший вопросы административной юстиции. В 1990 г. принят закон об изменении Административно-процессуального кодекса, а в 1996 г. к нему добавлен Закон «Об административном исполнительном производстве», который решил проблему правовой регламентации вопросов исполнения решений органов административной юстиции. В указанном законе нашли отражение нормы, посвященные взиманию денежных задолженностей; принудительному исполнению обязанностей не денежного характера; производству по обеспечению исполнения обязанностей и другие аналогичные вопросы.

Безусловно, рецепция права не должна быть автоматической. Казахская система права отличается рядом специфических

особенностей, которые в определенной степени делают невозможным бездумное заимствование институтов и правовых конструкций иностранного права. В частности, нельзя забывать о том, что вплоть до 20-х г. XX века в Казахстане господствовало общее право кочевых племен, населявших территорию современного Казахстана (так называемый адат), о чем упоминалось в предыдущем подразделе настоящей работы. Думается, в этой связи нельзя принижать роль исконного права, заменяя его заимствованными и зачастую чуждыми нормами права. Кроме того, значительное влияние на реформирование правовой системы Казахстана в целом и системы административно-правового принуждения в том числе должно оказать и то обстоятельство, что одной из религий на территории Казахстана, наряду с православием, является ислам. По результатам переписи населения 2009 г. 70,2% населения исповедуют ислам и 26,3% – христианство. [131, с. 25] Это означает, что как в прошлом, так и в настоящем большое значение должно уделяться влиянию на общественное сознание значительной части граждан страны – исламского (мусульманского) права.

Мусульманские правоведы, в лице Хусейн Хамид Хассана, Махмуд Ахмада Гази, представителей научной элиты Международного исламского университета в Исламабаде, в содержании свода законов ислама выделяют в виде самостоятельного раздела административное и конституционное право ислама. При этом в эту сферу они включают вопросы создания государства (государственного строительства), правительства, с его различными органами и институтами, взаимосвязями между ними. При этом, как отмечают правоведы ислама, право (закон) в исламе превалирует над государством (или идет впереди него), а не наоборот [149, с.9–10].

Вместе с тем, нельзя забывать и про европейское законодательство, которое в рамках председательства Казахстана в ОБСЕ является важным правовым ориентиром для законодателей и ученых-правоведов Казахстана.

При этом, говоря об особенностях правовых систем отдельных стран исламского мира, хотелось бы отметить, что, к примеру, в становлении египетского законодательства большую роль сыграли франко-германские традиции [149, с. 34].

В этой связи, следует вкратце остановиться на некоторых особенно примечательных особенностях правового регулирования

института административно-правового принуждения в странах с наиболее развитыми правовыми системами континентального типа. Среди последних следует выделить, прежде всего, Францию и Германию.

Говоря о французском опыте регулирования отношений административно-принудительного характера, прежде всего, следует отметить, что «традиционно административное право для Франции – ведущая отрасль публичного права, которая по многим вопросам доминирует над конституционным правом, а иногда и над частно-правовыми институтами» [150, с. 137]. Такая роль административного права обуславливает высокий уровень правовой регламентации вопросов административного принуждения в стране.

Регулируя вопросы применения принудительных мер в сфере государственного управления, французское законодательство предусматривает, что, если решение администрации не исполняется, то она вправе действовать двояко: добиваться его исполнения через суд или самостоятельно. В случаях особой необходимости администрация действует по своему усмотрению.

Как указывает А.Н. Козырин [151, с. 112], при тушении пожара, например, пожарные вправе без соблюдения обычных формальностей проникать в помещения, повреждать имущество и т. д. То же самое происходит при военных реквизициях имущества, при сносе ветхих строений и тому подобных действиях. При этом деятельность администрации должна быть законной: ее должностные лица не вправе выходить за пределы дозволенного. Незаконное решение о применении мер принуждения подлежит отмене, и администрация обязана возместить причиненный ее действиями ущерб.

Представители власти во Франции обязаны применить принуждение, если это необходимо. В случаях нарушения закона они должны, например, возбуждать уголовные дела, предъявлять в суде иски, привлекать к дисциплинарной ответственности. При бездействии уполномоченного органа исполнительной власти административный суд вправе обязать его выплатить потерпевшему возмещение.

Французские административисты часто не выделяют административно-процессуальное право как самостоятельную подотрасль права, органично включая его в единую четырехзвенную систему административного права, которая включает в себя:

- область применения и учреждения, подчиненные режиму административного права;
- основные принципы административного права;
- государственную службу;
- юрисдикционный контроль за аппаратом управления [152].

Весьма примечательна вторая группа отношений в указанной системе административного права Франции (отметим, что аналогичной особенностью обладает и бельгийское административное право). Она выходит за пределы традиционного представления о позитивном континентальном праве. Дело в том, что во французском административном праве существует особая группа источников, которую и принято обозначать как основные принципы. Это выработанные судьями по административным делам некие общие принципы правосудия, которые либо вытекают из законодательства, но прямо в нем не закреплены, либо следуют из общей логики правовых установлений, из «сути вещей». Концепция общих принципов административного права, как отмечает исследователь данной проблемы А.Л. Кононов [153, с. 82], сравнительно молода: ее становление относится к периоду 1945–1950 г., когда судебная практика потребовала признания общих принципов и они получили закрепление сперва в решениях высшей судебной инстанции по административным делам – Государственного Совета, а позднее – и в деятельности других судебных органов (Конституционного Совета, Кассационного и Арбитражного судов).

Говоря о самой системе общих принципов французского (а равно и бельгийского) административного права, следует указать на четыре основные категории таких принципов, выделяемые французским ученым Ж. Риверо [154, с. 990]:

- вытекающие из Декларации прав и свобод 1789 г.;
- выведенные из частного права и гражданского процесса;
- вытекающие из природы вещей (естественного права);
- закрепляющие справедливое в чистом виде.

В качестве примеров таких общих принципов можно привести принцип отсутствия обратной силы административного акта; принцип добросовестной администрации; принцип недопустимости повторного наказания за одно правонарушение; принцип состязательности административного процесса; принцип непрерывности деятельности администрации; принцип иерархии администрации;

принцип самостоятельности администрации и многие другие. Значение признания такого рода принципов в качестве источников административного права трудно переоценить в условиях господства доктрины позитивного права [155, с. 26]. Как верно отмечает А.Л. Кононов, «...формулируя общие принципы и придавая им общеобязательное значение для деятельности администрации, как французские, так и бельгийские суды заставляли тем самым административные власти действовать в определенных пределах, сужали не ограниченные позитивными нормами возможности усмотрения и устраняли тем самым лакуны для произвола» [153, с. 86].

Возвращаясь к анализу традиционной для Франции системы административного права, отметим, что последняя группа норм (или институтов) в приведенной нами вариации указанной системы включает в себя и структуру органов административной юстиции Франции, и правила административного судопроизводства. Как видим, само наименование соответствующей части административного права свидетельствует о том, что создание юрисдикционной конструкции применения мер административного принуждения преследует цель постановки под внешний контроль аппарата государственного управления.

Говоря о структуре органов административной юстиции, укажем, что еще в 50-х г. XX столетия советы префектур, занимавшиеся рассмотрением административных дел, были преобразованы в административные суды общей компетенции. Одновременно были усилены функции Государственного Совета как апелляционного органа по отношению к административным судам департаментов. Вместе с тем, Государственный Совет и по сей день остается административным судом первой инстанции, который рассматривает жалобы на наиболее важные административные решения: декреты Президента Республики, Премьер-министра и т. д.

Разбирательство во французском административном суде происходит, как правило, на основе жалобы физического или юридического лица на действия власти. Административный суд устанавливает наличие, содержание и реальное значение субъективного права гражданина, которое нарушено актом администрации и которое гражданин (юридическое лицо) отстаивает перед судом. Процесс в административном судебном органе является следственным, и роль административного судьи в сборе доказательств по делу очень

велика. В процессе принимают участие правительственные комиссары, которые обладают определенной независимостью. Их задача заключается в том, чтобы указать судьям на правовые нормы, применимые к данному делу. Комиссары не представляют ни суд, ни администрацию, ни граждан, обжалующих административное решение. Они представляют закон, который должен быть использован при разбирательстве дела.

Основаниями для обращения лица в административный суд могут быть некомпетентность автора административного акта, пороки формы, т. е. несоблюдение формальных требований, предъявляемых к акту, злоупотребление властью и нарушение приобретенных прав.

Таким образом, во Франции институт административной юстиции сформировался и функционирует внутри исполнительной власти. Независимость административных судов здесь достигается их обособлением от органов, принимающих прямое участие в государственном управлении. Подробнее о законодательстве Франции в области государственного управления отражено в трудах таких ученых, как: Ф. Ардан [156], Ж. Ведель [157], Ж. Грима [158], И.П. Савицкий [159]. Под влиянием Франции административные суды были учреждены во второй половине XIX века в других странах западной Европы: в Германии, Испании, Италии, Голландии, Бельгии и т.д. Однако в Германии институт административной юстиции получил особое развитие, отличавшее его от французской модели.

Германский опыт административно-правового регулирования вопросов применения мер административного воздействия интересен не только в контексте юрисдикционном, но также и в целом – в процессуальном смысле. Дело в том, что в Германии действует Закон о порядке административного производства от 25 мая 1976 г., регламентирующий порядок издания административных актов. Указанный закон различает два вида административно-правовой деятельности – издание административных актов и издание общенормативных актов управления (ст. 35). Согласно данному закону, «...административным актом считается распоряжение, решение или иное односторонне-властное действие, которое совершают компетентные учреждения в целях регулирования индивидуальных отношений в области публичного права и которые направлены вовне» [160, с. 120]. Общеправовым актом признается акт управ-

ления, действие которого распространяется на круг лиц, объединяемых общими признаками, либо на неопределенный круг лиц.

Основными формами, в которых проявляется правоприменительная деятельность немецкой администрации, являются: административный акт, постановление, публично-правовой договор, фактическое (простое) административное действие, частноправовое административное действие [161, с. 5]. Из числа административных актов исключаются все частноправовые, фискальные меры административных органов, а также политические или конституционные и международно-правовые правительственные акты. Административные акты воздействуют на не подчиненных конкретному органу субъектов и регулируют индивидуальные административные дела.

Постановления используются в качестве административного инструмента, когда администрация при исполнении законов должна и изъявляет желание единообразно урегулировать не только отдельные случаи, но и значительное количество аналогичных случаев. Административный орган может взамен издания административного акта заключить со своими адресатами публично-правовой договор, если это не противоречит правовым предписаниям. К фактическим (простым) административным действиям относятся такие административные меры, которые направлены на достижение фактического, а не правового результата, поэтому они отличаются от административных актов отсутствием регулирования.

Административное производство в Германии в широком смысле – это любая деятельность административного органа, направленная на принятие какого-либо решения. Закон о порядке административного производства ограничивает это широкое понятие подготовкой и изданием административного акта, а также заключением публично-правового договора.

Германская модель административной юстиции, по сведениям, приводимым Ю.Н. Стариковым и К.-П. Зоммерманном [162, с. 70–77], характеризуется созданием специализированных судов для разрешения споров по индивидуальным административным делам, возникающим в сфере функционирования органов управления. Административные суды входят в единую судебную систему, подчиняются только законам, независимы в осуществлении функции правосудия как от административных органов, так и от обычных

судов (указанное положение закреплено в параграфе 1 Положения об административном судопроизводстве, принятого в 1960 г.). Следует отметить, что в отличие от французской системы, в которой важнейшей задачей административного суда является осуществление объективного контроля (проверка) применяемой нормы права, германская административная юстиция создана для обеспечения судебной защиты гражданских прав.

Германская система административного судопроизводства включает в себя три инстанции:

- административный суд земли (первая инстанция);
- высший административный суд земли (апелляционная инстанция);
- федеральный административный суд (кассационная инстанция).

Отдельные виды публично-правовых споров находятся вне компетенции административных судов Германии. В частности, для определенных областей административной деятельности созданы специализированные системы судов: суды по социальным делам, финансовые суды. Одновременно споры о публично-правовых компенсациях разрешаются обычными судами в порядке гражданского судопроизводства. В то же время в Германии, как и во Франции, существует правило об универсальной подведомственности: в административный суд подается любая жалоба, имеющая административный характер, без учета сферы общественных отношений, к которой она относится. В этом состоит одна из наиболее существенных особенностей континентальной модели административной юстиции, — особенностей, отличающих эту модель от англосаксонской.

Административный процесс в Германии подразделяется на два вида: предварительная (временная) правовая защита и основное производство. Последнее является основным видом административного процесса и осуществляется в большинстве административно-судебных дел. Предварительное производство имеет характер исключительного, но применяется достаточно часто — вследствие длительности основного производства. Административное судопроизводство основано на иске. Иск может быть подан лицом в административный суд только при условии, что административный орган не удовлетворил его жалобу. Как и во Франции, судопроиз-

водство по административным делам в Германии основывается на принципе так называемого розыскного («инквизиционного») процесса, в котором суд по своей инициативе самостоятельно собирает необходимые для принятия объективного решения доказательства [163; 164; 165; 166].

Типичным представителем континентальной правовой семьи является Швейцария, где процедуры издания, изменения и отмены распоряжений административных органов регулируются Законом об административных процедурах кантона Базель-Ланд, вступившим в силу 1 января 1989 года. Под распоряжениями швейцарское законодательство понимает распоряжения учреждений в конкретном деле, опирающиеся на публичное право, имеющие своим предметом обоснование, изменение и прекращение прав или обязанностей; установление наличия, отсутствия или объема прав или обязанностей; отклонение ходатайств об обосновании, изменении, прекращении или установлении наличия прав или обязанностей или отказ в рассмотрении таких ходатайств. Среди них выделяют: исполнительные распоряжения, промежуточные распоряжения, решения по протесту, решения по жалобе, решения в рамках процесса возобновленного рассмотрения дела или ревизии и разьяснение.

Позитивные административные процедуры инициируются как гражданами, так и компетентным органом власти. В отношении определения предмета процедуры заявители поставлены в жесткие рамки. В соответствии с принципом законности орган администрации может предписать только то, что предусмотрено законодательством. Перед изданием распоряжения орган администрации обязан проверить свою компетенцию и в случае негативного ответа передать заявление в компетентную инстанцию.

Статус стороны в швейцарских административных процедурах получают все адресаты решения органа власти. Таковой является сторона, интересы которой затрагиваются принятым административным актом и у которой есть предусмотренное законом право на обжалование, пересмотр и отмену данного решения. Статус участника процесса должен быть также предоставлен и тем лицам, интересы которых могут быть ущемлены в результате принятого решения, что выясняется уже в процессе принятия решения.

Стороны административных процедур могут на любом этапе процесса воспользоваться юридической помощью и, если не тре-

буется персональное присутствие, действовать через представителя. Распоряжение должно иметь четкое обозначение того, что оно является распоряжением, и содержать обоснование и разъяснение права обжалования и порядка подачи жалобы. Распоряжения доводятся до сведения сторон или их адвокатов в письменном виде, а также опубликовываются в кантональном ведомственном листке.

Сравнивая континентальную и англо-саксонскую системы административной юрисдикции, укажем, что административное принуждение в Англии осуществляют административные трибуналы. В настоящее время в Англии функционирует большое количество административных трибуналов: трибуналы по земельным спорам, по делам о национальном страховании, по вопросам ренты, по делам о подоходном налоге, промышленные трибуналы, трибуналы национальной службы здравоохранения, трибуналы по квартирной плате и т. д. Для органов административной юстиции Англии характерно наличие различных организационно-правовых форм (трибуналы, комитеты, комиссии), хотя их и обозначают в литературе собирательным понятием «административные трибуналы». Трибунал, как правило, «закреплен» за каким-либо органом государственного управления определенного профиля, который устанавливает для трибунала процедуру работы.

Проведя анализ работы российских ученых в области американского административного процесса [151; 167; 168, с. 96–103], можно сделать вывод о том, что в США административная процедура урегулирована полностью. Подробно регламентированы все виды административной деятельности: нормотворчество, а также исполнительная, правоприменительная, правоохранительная деятельность. Практически все действия административных учреждений и их должностных лиц, кроме тех, о которых есть специальные оговорки в законах, охватываются нормами административно-процессуального права. Урегулированы также все стадии административного процесса: от расследования и сбора информации, подготовки проекта нормативного или индивидуального акта, рассмотрения его в открытом заседании, принятия по нему решения, обнародования этого решения до обжалования его в вышестоящие органы и затем в суд, рассмотрения и вынесения судом постановления по административному делу.

В американском праве нет специальной отрасли администра-

тивно-процессуального права, однако в рамках отрасли административного права процессуальные нормы являются доминирующими. Г.И. Никеров так в целом характеризует англо-саксонскую систему административной юстиции: «Английские и американские суды на протяжении веков совершенствовали порядок принятия к своему производству и рассмотрения дел и действительно сделали его максимально справедливым в рамках системы господства права, господства равных прав при неодинаковых возможностях отдельных лиц – изобретение человечества, может быть, не абсолютно совершенное, но наилучшее в его истории» [168, с. 96].

Среди источников административно-процессуального права США выделяются, прежде всего: Конституция США, закрепившая в V поправке, что никто не должен лишаться жизни, свободы или имущества без надлежащей правовой процедуры; никакая частная собственность не должна отбираться для общественного пользования без справедливого возмещения; знаковые решения американских судов; Закон 1887 г. о междуштатной торговле, учредивший первое независимое ведомство: Комиссию междуштатной торговли; другие законы, учредившие Федеральную торговую комиссию, Федеральную резервную систему, Федеральную морскую комиссию, Федеральную электроэнергетическую комиссию, Федеральную комиссию связи, Национальный совет по трудовым отношениям и многие другие; Закон об административной процедуре 1946 г., являющийся своеобразным кодексом федерального административно-процессуального права.

Статьи последнего из названных законов, посвященные административной процедуре, неоднократно изменялись и дополнялись, в основном в целях их демократизации и детализации. Наиболее важные изменения были внесены Законом о свободе информации 1967 г. и Законом о неприкосновенности частной жизни 1974 г. В настоящее время все основные нормы федерального административно-процессуального права США сформулированы в § 551–559, 701–706, 1305, 3105, 3344, 5362, 7521 пятого раздела Свода законов США 1966г.

Учитывая федеративное устройство США, отметим, что многие штаты также имеют свои законы об административной процедуре, принятые на основе Примерного штатного закона об административной процедуре

Согласно § 551 пятого раздела Свода законов США, в качестве обязательного участника административного процесса выступает административное учреждение (в качестве таковых выступают все правительственные органы, кроме Конгресса США, судов, органов управления столичным округом, территориями и владениями США, военных судов, комиссий и органов управления в районах боевых действий или на оккупированных территориях, департаментов обороны, военных и иных публичных корпораций и органов исполнительной власти, выполняющих вспомогательные, со-вещательные функции).

Наряду с чрезвычайно интересной нормотворческой процедурой (анализ которой лежит за рамками темы монографического исследования), в американском процессе существует так называемая квазисудебная процедура. § 554 Свода законов и другие нормы подробно регламентируют порядок разбирательства в учреждениях дел об административных правонарушениях, лицензионных, пенсионных, налоговых и многих других, по которым выносятся решения о правах и обязанностях отдельных конкретных лиц. В квазисудебном процессе максимально строго применяется конституционное требование о соблюдении надлежащей правовой процедуры, т. е. об оповещении всех заинтересованных по делу лиц и выслушивании их перед принятием решения.

Открытое (публичное) слушание является центральной стадией административного процесса. Слушание учреждением нормотворческих и квазисудебных дел (§ 556) является открытым для всех заинтересованных лиц, кроме случаев, перечисленных в законе. Извещение о слушании должно быть «своевременным». Председательствует на слушании глава учреждения — административный судья или другое должностное лицо администрации. Обычно это административный судья, который наделен широкими правами по ведению слушания, во многом аналогичными тем, которыми обладает судья в гражданском процессе. На слушании частное лицо имеет право высказываться устно, представляя доказательства, оспаривать доказательства, предоставленные противной стороной, используя перекрестный допрос и другие подходящие средства, требовать, чтобы решение основывалось лишь на известных ему доказательствах, пользоваться помощью адвоката. Все происходящее в слушании, а также решения судьи отражаются в протоколе:

выступления сторон, их предложения, процедурные вопросы постановления, полученные или рассмотренные доказательства, официально известные факты и т. д.

Параграф 556 Свода законов предусматривает, что учреждение может принять любое устное или письменное доказательство. При этом лицо, принимающее решение, должно руководствоваться только доказательствами, которые фигурировали на слушании и отражены в его протоколе. Административное решение должно быть обосновано. Обоснование решения дисциплинирует учреждение, заставляя его тщательнее рассматривать все факты по делу и принимать решение, соответствующее этим фактам. Оно также облегчает учреждению соблюдение прецедентов, если фактические обстоятельства по делу совпадают.

В США контроль судов над администрацией базируется на ст. III Конституции, которая наделяет суды полномочиями выносить окончательные решения по всем правовым спорам, включая и споры, в которых США являются стороной. Практически во всех случаях, когда американский гражданин недоволен решением учреждения, он вправе обратиться в суд. Суды признают решение учреждения окончательным лишь в рамках системы административных органов и считают, что они не вправе пересматривать лишь те решения администрации, которые отвечают всем требованиям закона. Если такой уверенности у них нет, то они принимают дело к своему производству. В равной степени суды не признают окончательными также и те действия администрации, которые совершаются, как они считают, в рамках ее дискреционной власти. § 704 пятого раздела Свода законов гласит, что действие учреждения, подлежащее, согласно закону, проверке, а также окончательное действие учреждения, для которого не предусмотрено иного действенного способа судебной защиты, подлежат судебной проверке.

Судебный контроль над администрацией в США подразделяется на статутный и нестатутный. Статутная форма контроля имеет место тогда, когда она предусмотрена законом. К нестатутным формам судебного контроля относятся «прерогативные» приказы, которые были унаследованы американской системой правосудия от английских «судов справедливости».

Согласно доктрине первичной административной юрисдикции, учреждение имеет приоритет перед судом при разрешении вопро-

сов факта в сфере, в которой оно является специалистом. Однако первоначальная юрисдикция исключительно по вопросам права принадлежит судам. Вместе с тем, часто бывает трудно решить, является ли тот или иной вопрос исключительно вопросом права. В такого рода случаях суды предоставляют администрации возможность высказаться первой. Как правило, американские суды принимают к своему производству дело, не прошедшее рассмотрение в административных органах, лишь тогда, когда учреждение действует явно вне сферы своей компетенции, когда прохождение всех административных инстанций может нанести лицу непоправимый ущерб и когда судам уже известно мнение администрации по аналогичным делам.

К числу важнейших в проблематике административного права США относится вопрос о масштабе судебного контроля. На протяжении многих лет среди американских юристов шли ожесточенные споры между сторонниками рассмотрения судом административного дела по существу и приверженцами ограниченного контроля, заключающегося в проверке судом лишь юридической стороны дела. В результате принятия нескольких решений по соответствующим административным делам Верховным Судом США право выносить решения по вопросу факта было предоставлено администрации, решения которой могут проверяться лишь с точки зрения их обоснованности доказательствами по делу. Все спорные вопросы права должны окончательно решаться судами.

Соответственно этому суды при проверке административного дела обращают внимание главным образом на вопросы толкования и применения учреждением норм права. По фактической же стороне дела суд высказывает мнение лишь тогда, когда учреждение приняло необоснованное или явно ошибочное решение. Обоснованность и оправданность административного решения фактами по делу, согласно американской правовой доктрине, также является вопросом права, а не факта.

Параграф 706 закрепляет систему ограниченного судебного контроля. Он уполномочивает суды проверять как формальную сторону дела, так и существенную сторону. Указанный параграф называет несколько оснований, по которым суд может признать административное действие, решение или включение незаконным и отменить его: 1) если оно произвольное, случайное, представляет

собой злоупотребление дискреционной властью или иным образом не соответствует закону; 2) если оно нарушает конституционные права, полномочия, привилегии или иммунитеты; 3) если учреждением превышена установленная законом компетенция, не соблюдены ограничения и т. п.; 4) если учреждением не была соблюдена установленная законом процедура; 5) если действие, решение или заключение не основываются на существенных доказательствах; 6) если решение не обосновывается фактами в такой степени, что факты подлежат рассмотрению проверяющим судом вновь. Данные основания позволяют произвести существенную проверку не только соблюдения и применения учреждением законов и иных норм права, но и в исключительных случаях – проверить и фактическую сторону дела.

Административный процесс США являет собой образец тщательного и всестороннего процессуального регулирования всех видов административной деятельности, результатом которого является формализация процедуры рассмотрения административных дел, что, в свою очередь, позволяет достичь главной цели, ради которой формализация проводится: обеспечение охраны прав всех заинтересованных лиц перед лицом бюрократии, недопущение административного произвола. Все это предопределяет необходимость учета опыта Соединенных Штатов в процессе подготовки реформ в области административного законодательства [169; 170; 171; 172].

Япония занимает особое место в числе стран, имеющих развитое административное законодательство. Японское административное законодательство не кодифицировано, в отличие от уголовного, гражданского, торгового, уголовно-процессуального и гражданско-процессуального. Административно-правовые нормативные акты Страны восходящего солнца собраны в Сборнике действующих законов и постановлений, который издается Бюро юридических исследований при Министерстве юстиции. Кроме того, нормативные акты в области административного права содержатся в Полном собрании шести законов.

Специфическим инструментом административного управления в Японии является административное руководство. Считается, что именно институт административного руководства составляет национальное своеобразие японского административного стиля (правда, среди японских исследователей есть мнение, что аналогичная

практика «неформальных административных действий» существует и в других странах, например, в США и Германии).

Практика административного усмотрения нашла свое применение в таких сферах, как дорожное и жилищное строительство, охрана окружающей среды, отвод площадей под промышленные предприятия и других. В некоторых случаях административное усмотрение присутствует и при осуществлении государственного управления, ведущего к ограничению прав и свобод человека. Так, Закон о выполнении полицейскими чинами служебных обязанностей регламентирует способы административного принуждения лишь в самом общем виде, оставляя решение вопроса даже о такой мере, как применение оружия, на «разумное усмотрение» полицейского. В подобных случаях использование права административного усмотрения может привести к фактам административного произвола.

Японская полиция наделяется правом самостоятельно принимать меры в отношении малозначительных преступлений. Такие дискреционные полномочия, предоставляемые полицейским, помимо прочего, позволяют значительно сократить нагрузку на органы уголовной юстиции, что позволяет последним сосредоточить свои усилия на серьезных преступлениях. В связи с совершением малозначительных преступлений (кражи, укрывательство краденого, мошенничество и др.) и с причинением незначительного ущерба многие дела разрешаются полицией путем вынесения официального предостережения. Надзор за правильностью применения процедуры принятия мер по малозначительным делам осуществляет прокурор [173, с. 38].

Государственно-административное управление, по своей сущности, обладает односторонним властным характером, поэтому во всех странах мира предусмотрены меры принуждения к исполнению административных решений. Японская система мер имеет национальные особенности: в отличие от США, где приоритет отдается судебному исполнению, в Японии действует система административного исполнения. Она сформировалась в Японии еще в эпоху Мэйдзи и характеризуется акцентом на праве административных органов непосредственно осуществлять принуждение.

Важная особенность системы принудительного исполнения административных решений заключается в том, что ее методы об-

ращены в будущее, нацелены на решение конкретных административных задач, а не на установление справедливости в связи с ранее совершенным нарушением. Основными видами принудительного исполнения административных решений в Японии являются замещающее исполнение, непосредственное принуждение, исполнительский штраф, принудительное взимание – конфискация, а также ряд менее значительных методов.

Замещающее исполнение возникает тогда, когда лицо, обязанное исполнить то или иное административное решение, этого не делает. В этом случае административный орган сам берет на себя исполнение решений либо поручает их исполнение третьему лицу, а средства, необходимые для этого, взыскиваются с нарушителя. Непосредственное принуждение используется в случаях, когда невозможно применить замещающее исполнение, а также в чрезвычайных ситуациях. Оно представляет собой непосредственное применение силы в отношении личности и имущества гражданских лиц, которые не выполняют административные решения. Исполнительский штраф является способом косвенного принуждения, которое применяется с целью принудить лицо к исполнению административных решений. Первоначально в адрес соответствующего лица направляется уведомление о наложении штрафа, но если решение и после этого не исполняется, то осуществляется принудительное взимание средств. Сейчас основная сфера его применения – экологические нарушения.

Принудительное взимание – конфискация – применяется в случаях, когда то или иное лицо имеет деловые обязательства перед государством. Это вид непосредственного принуждения. Оно представляет собой процесс наложения ареста на имущество должника, реализацию имущества через открытые торги и получение выручки от его продажи.

Все перечисленные методы представляют собой систему принуждения к исполнению административных решений и призваны заставить тех или иных лиц исполнять возложенные на них обязательства. Другой смысл имеет безотлагательное исполнение, предполагающее непосредственное применение силы административным органом, и в качестве такового оно тесно связано с безотлагательным принуждением.

Безотлагательное принуждение широко применяется в работе

полицейских: в мероприятиях по защите граждан и их имущества, для предупреждения и пресечения преступлений, при осмотре на месте и т. п. Применение принуждения к личности узаконено и при подозрении на наличие психических и венерических, инфекционных и эпидемиологических заболеваний, в случае принудительной депортации иностранцев, а также, в случае, если властям оказывается сопротивление. Безотлагательное принудительное исполнение применяется в отношении имущества (например, в случае пожаров и стихийных бедствий, при изъятии оружия, при конфискации алкоголя, наркотиков, некачественного продовольствия и т. п.).

Большое значение имеют административные обследования, которые, как правило, предшествуют административным решениям. Это могут быть опросы, инспекция, сбор информации. Некоторые обследования предусматривают добровольное предоставление информации участниками опроса; другие носят характер обязательных.

Порядок осуществления административной работы определяется и правилами административных процедур, в декабре 1993 г. урегулированных Законом об административных процедурах. Указанный Закон охватывает далеко не все процедуры государственно-административной работы. В частности, не определены процедуры административной нормоустановительной деятельности, разработки планов и т. п., однако акт представляет определенный интерес в контексте исследования механизма реализации административно-принудительных мер [174; 175; 176; 177; 178; 179]. Из вышеизложенного видно, насколько полезным может быть опыт сравнительного анализа систем правового регулирования общественных отношений в разных странах. Кроме чрезвычайно интересной познавательной составляющей, данный опыт может быть адаптирован к существующим реалиям государственного управления в Казахстане и воплощен в жизнь в том или ином виде. Тем более, что Казахстан не одинок в своих попытках усовершенствовать систему администрирования на государственном уровне посредством использования опыта иностранного права. Действительно, не следует забывать, что правовая система Казахстана теснейшим образом связана с правовыми системами независимых государств, возникших на месте бывших республик СССР. Многие из них и в настоящее время находятся в непосредственной зависимости друг

от друга, переплетаясь посредством создания нормативной базы надгосударственного образования – Содружества Независимых Государств, членство в котором имеет и Казахстан [180, с. 12].

Особая роль в контексте возможного сравнительного анализа принадлежит административному законодательству России, идущему по пути реформирования практически параллельно с Республикой Казахстан. Особое значение корреляции систем законодательства России и Казахстана придает их тесное геополитическое и экономическое сотрудничество, а также тесные связи (зачастую родственные) населения двух государств. Примером этому может служить вступление в силу в 2010 г. Единого Таможенного кодекса Беларуси, Казахстана и России как членов ЕврАзЭС.

Однако не следует пренебрегать и опытом других стран постсоветского пространства. В частности, узбекское законодательство в области административного принуждения значительно усовершенствовано еще в 1994г., с принятием Кодекса об административной ответственности Республики Узбекистан (далее – КоАО РУ), утвержденного Законом Республики Узбекистан от 22 сентября 1994 г. № 2015-ХП и введенного в действие с 1 апреля 1995 г. В сравнении с отмененным Кодексом Узбекской ССРС 1985 г. новый КоАО РУ содержит много новелл, актуальных не только для Узбекистана, но и для других государств – членов СНГ. Так, например, ст. 25 КоАО РУ установила, что размер штрафа определяется, исходя из минимальной месячной заработной платы, установленной на момент совершения административного правонарушения, а при длящемся правонарушении – на момент его обнаружения. Таким образом, была закреплена законодательно общая тенденция, связанная с необходимостью поддержания актуальности размера взимаемого штрафа в условиях стремительной инфляции, характерной для постсоветских экономик бывших республик СССР.

Кроме того, в соответствии со ст. 23 КоАО РУ, из списка административных взысканий исключены такие, как предупреждение и исправительные работы. Всего в Кодексе закреплены пять видов взысканий и административное выдворение иностранных граждан и лиц без гражданства. Ст. 33 Кодекса «Суд при применении административного взыскания, учитывая обстоятельства, смягчающие ответственность, и материальное положение правонарушителя, может применить взыскание **ниже низшего предела**, предусмо-

тренного в санкции статей Особенной части настоящего Кодекса или другое, более мягкое взыскание, которое этой статьей не предусмотрено, с обязательным указанием мотивов и оснований. Иной орган (должностное лицо), рассматривающий дело об административном правонарушении, учитывая обстоятельства, смягчающие ответственность, и материальное положение правонарушителя, направляет дело для решения вопроса о применении более мягкого административного взыскания в суд в порядке, установленном статьей 308-1 настоящего Кодекса» [181].

В разделе третьем Кодекса актуализирован список лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях: в частности, право рассматривать такие дела предоставлено специально сформированному составу судей по административным делам, действующим в районных (городских) судах (им переданы в том числе и соответствующие полномочия упраздненных административных комиссий при хокимиятах). Помимо этого, соответствующими правами наделены судьи хозяйственных судов, административные комиссии при органах самоуправления граждан поселков, кишлаков, аулов, районные (городские) комиссии по делам несовершеннолетних, а также органы (должностные лица) внутренних дел (милиции) и органы (должностные лица) государственных инспекций и других органов, уполномоченных на то Кодексом.

Значительные изменения произошли и в Особенной части Кодекса. Главы КоАО РУ пополнились за счет новых составов правонарушений и в то же время лишились ряда составов, перешедшим в разряд правомерного поведения, таких как уклонение от возмещения имущественного ущерба, причиненного преступлением предприятиям, учреждениям, организациям; нарушение правил рисосеяния, потерю хлопка, нарушение норм содержания скота в личной собственности граждан и других [182, с. 92–96].

Следует отметить, что за последние годы указанный документ также претерпел значительные изменения, которые, однако, сравнимы по своему количеству с изменениями и дополнениями, внесенными за гораздо менее продолжительный период в КоАП РК.

Опыт российского правотворчества в исследуемой области также весьма интересен. Подробный анализ такого будет представлен в настоящей работе ниже. Здесь лишь отметим, что Кодекс Рос-

сийской Федерации об административных правонарушениях [80], принятый вслед за казахстанским КоАП РК [79], устанавливает, что дела об административных правонарушениях рассматриваются: судьями (мировыми судьями); комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав; федеральными органами исполнительной власти, их учреждениями, структурными подразделениями и территориальными органами, а также иными государственными органами, уполномоченными на то, исходя из задач и функций, возложенных на них федеральными законами либо нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации. В то же время в связи с федеративным устройством России предусмотрена административная юрисдикция на уровне субъектов Российской Федерации: дела об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, рассматриваются в пределах полномочий, установленных этими законами: мировыми судьями; комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав; уполномоченными органами и учреждениями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации; административными комиссиями, иными коллегиальными органами, создаваемыми в соответствии с законами субъектов Российской Федерации.

Как видим, в указанном контексте Казахстан продвинулся несколько дальше, поскольку в соответствии со ст. 682 КоАП РК дела об административных правонарушениях в Казахстане рассматривают: судьи специализированных административных судов; судьи специализированных межрайонных судов по делам несовершеннолетних; должностные лица государственных органов, уполномоченные КоАП РК, а также другие органы государственного контроля и надзора (их должностные лица), уполномоченные на то КоАП РК. Одновременно в Казахстане с 2000 г. принят и действует специализированный Закон «Об административных процедурах» [183]. В Российской Федерации одноименный акт долгое время существует исключительно в виде законопроекта. Однако не следует забывать, что российская научная мысль зачастую шагает впереди отстающей законотворческой практики. Российские правоведы уже не один год ведут оживленные споры о значении и роли административного процесса вообще, и необходимости кодификации административно-процессуального законодательства в частности.

Среди прочих обращают на себя внимание работы таких ученых, как А.А. Демин, П.И. Кононов, И.В. Панова, Н.Г. Салищева, В.Д. Сорокин, Ю.Н. Стариков и многих других. Российскими учеными разработаны основы теории административного процесса, понятия административной юстиции, административной юрисдикции и многие другие.

В то же время Кыргызская Республика в декабре 2003 г. приняла закон об административных процедурах, превосходящий по своему объему (63 статьи) одноименный закон Республики Казахстан. Область применения этого закона ограничивалась признанием, регистрацией или лишением индивидуальных правомочий (ст. 2). В соответствии с этим и определение «административный акт» сужено до решений по установлению, изменению и прекращению или приостановлению прав и обязанностей индивидуального лица или определенного круга лиц (ст. 10.2).

Согласно тексту закона, к области его применения в числе прочего относятся: регистрация, лицензирование, предоставление гражданам, предприятиям и юридическим лицам льгот, предоставление земельных участков, управление государственным имуществом, предоставление кредитов и субсидий, пенсий и привилегий, жилых помещений, выдача официальных документов, имеющих юридическое значение. Действие закона не распространяется на все дела, регулируемые кодексом об административных правонарушениях, вопросы государственной службы и принятия нормативных актов, а также на управление финансами и налогами. Сфера предотвращения грозящей опасности, которая не относится к преследованию правонарушений, также остается не затронутой – ввиду узко ограниченной законом области применения. Как отмечает Йенс Демпе, киргизский закон об административных процедурах действует, таким образом, не для всей публично-правовой административной деятельности органов государственной власти в целом, а только для ее определенных областей и для определенных видов административных решений [184, с. 19]. Следовательно, строительное право, полицейское право, нормы, регулирующие наведение общественного порядка, дорожное движение, охрану окружающей среды, занятие промыслом, хозяйственно-административное право, социальное право, школьное право – все эти области административной деятельности только тогда подпадают под действие

данного закона, когда речь идет о целенаправленном предоставлении или прекращении индивидуальных правомочий.

В 2015 г. был принят закон Кыргызской Республики «Об основах административной деятельности и административных процедурах», в котором были учтены недостатки предыдущего нормативного правового акта. По объему он представляет 96 статей и основан на требованиях норм Конституции Кыргызской Республики, устанавливающих, что государственные органы и органы местного самоуправления при осуществлении своих полномочий должны действовать на основе принципов открытости и ответственности перед народом и в интересах народа, служить всему обществу, а не какой-то его части; определяет единые и основные принципы, правила и процедуры деятельности государственных органов и органов местного самоуправления во взаимоотношениях с физическими и юридическими лицами.

Предметом регулирования закона являются:

- - установление основ административной деятельности публично-правового характера;
- - регулирование правоотношений между административными органами и физическими, юридическими лицами при осуществлении административных процедур;
- - определение порядка:
 - а) обжалования административного акта, действий и бездействия административных органов;
 - б) исполнения административного акта;
 - в) взыскания административных расходов;
 - г) возмещения вреда, причиненного административной процедурой (197).

Практика административного усмотрения нашла свое применение и на территории Казахстана. Так, под административным усмотрением может быть определена установленная рамками норм права «степень свободы» субъекта управления в правовом разрешении специфического управленческого вопроса, позволяющая принять оптимальное решение по административному делу. Следует отметить, что схожее понятие было ранее озвучено А.П. Корневым в 1978 г. [186, с. 73–74].

Административное усмотрение может выражаться в предоставлении права судьбе, органу (должностному лицу), уполномо-

ченному рассматривать дела об административных правонарушениях, по его усмотрению оценивать юридический факт. Так, например, согласно ст. 64–1 КоАП РК, при малозначительности вреда, причиненного административным правонарушением, судья, орган (должностное лицо), уполномоченный рассматривать дела об административных правонарушениях, может освободить лицо, совершившее административное правонарушение, от административной ответственности, ограничившись устным замечанием. При решении вопроса об освобождении лица от административной ответственности по указанному в статье основанию учитываются конкретные обстоятельства совершения административного правонарушения, в том числе личность правонарушителя, а также объект посягательства, а при наличии вреда – его размер.

Важно отметить, что восприятие «малозначительности правонарушения» производится по усмотрению органа (должностного лица).

К одной из разновидностей административного усмотрения вполне обоснованно можно отнести, например, предоставление уполномоченному органу (должностному лицу) права по его усмотрению оценивать не только юридический факт, но и издавать правовой акт методом выбора из равнозначных с точки зрения законности, вариантов решения дела, предусмотренных административно-правовой нормой. К примеру, в качестве равных мер взыскания в рамках требований законности может быть признана любая из мер взыскания, применяемая к правонарушителю на основании ст.434 КоАП РК (мелкое хулиганство). Право выбора предоставлено правоприменителю, на основании учета фактических обстоятельств и характера дела. Усмотрение правоприменителя проявляется в оценке юридического факта (правонарушения), личности, характера и тяжести проступка, в выборе наиболее эффективной, оптимальной и справедливой меры взыскания (штрафа в размере от пяти (ч. 1, 2), 20 месячных расчетных показателей либо административного ареста 10–15 суток (ч. 2, 3).

В качестве следующей разновидности административного усмотрения в возможности принятия органом (должностным лицом) по делу решения, основанного на предписаниях норм, регламентирующих его деятельность посредством общих формулировок

(«имеет право», «устанавливает», «решает», «определяет» и т. п.), за которыми не следует исчерпывающий или точный перечень условий, когда он может действовать. Обычно такие формулировки содержатся в нормативных актах, предоставляющих субъектам применения норм полномочия, необходимые для выполнения возложенных на них функций. Так, в подпункте 1 пункта 21 Главы 3 Положения о Министерстве образования и науки РК сказано, что Министр «определяет обязанности и полномочия своих заместителей» [187].

Анализ компетенционных норм административного права показывает, что в решении организационных вопросов органам государственного управления предоставляется большой простор для административного усмотрения. Во многих правовых положениях об органах управления определяются формы и способы (методы) решения тех или иных организационных вопросов управления. Однако выбор формы или способа решения того или иного оперативного организационного вопроса производится органом на основе свободного усмотрения в рамках правового положения.

К четвертому виду административного усмотрения можно отнести принятие органом управления или должностным лицом решения на основе норм, содержащих гибкие неконкретные понятия и выражения («исходя из потребностей», «в случае необходимости», «в соответствии с обстоятельствами», «в неотложных случаях» и т. п.). Правоприменитель сам уясняет смысл и назначение общих понятий. Таким образом, необходимость применять административное усмотрение обуславливается самой формулировкой правила нормы. Так, согласно Закону «Об органах внутренних дел Республики Казахстан» сотрудники ОВД: проверяют у физических лиц документы, удостоверяющие их личность, а также другие документы, необходимые для проверки соблюдения установленных правил, контроль за выполнением которых возложен на органы внутренних дел; останавливают и досматривают транспортные средства, отстраняют от управления транспортными средствами лиц, запрещают эксплуатацию транспортных средств, временно ограничивать или запрещать движение транспортных средств и пешеходов и др. [105].

Наконец, пятая разновидность административного усмотрения выражается в наделении субъекта управления правом исключитель-

ной компетенции. Орган управления (должностное лицо) «в виде исключения», «в исключительных случаях» по своему усмотрению принимает по делу решение. В случае введения чрезвычайного положения, в соответствии с подпунктом 8) пункта 1 ст. 16 Закона РК «О чрезвычайном положении» допускается временное изъятие у физических лиц оружия и боеприпасов, ядовитых веществ, а у юридических лиц – временное изъятие, наряду с оружием, боеприпасами и ядовитыми веществами, также боевой и учебной военной техники, взрывчатых и радиоактивных веществ [123].

В подобных случаях компетентный орган в пределах предоставленных ему правомочий исключительно по своему усмотрению принимает то или иное управленческое решение.

Таким образом, предоставление субъекту права на административное усмотрение позволяет ему принимать наиболее оптимальные управленческие решения. Однако свобода усмотрения имеет свои границы, выходить за пределы которых субъект управления не имеет права. Усмотрение всегда должно быть правовым, осуществляться в рамках закона и соответствовать требованиям законности.

Таким образом, следует признать оптимальным для использования в ходе разработки проектов реформирования как самой системы административно-правового принуждения в Казахстане, так и регулирующие соответствующие отношения административно-законодательства, сбалансированное сочетание наработок и национальных особенностей правовой системы Казахстана, а также западно- и восточноевропейских государств (в особенности опыта стран СНГ) в указанной области [188, с. 79].

На основе полученных данных об особенностях организации механизма административно-правового принуждения в ряде иностранных государств считаем возможным предложить ряд следующих суждений:

- процесс совершенствования административного законодательства в части нормативных правовых актов, регламентирующих виды и процедуры применения мер административно-правового принуждения, связан с серьезными трудностями, вызванными необходимостью реформирования самой системы указанных мер и разработки правового механизма их реализации;

- мировой опыт свидетельствует о том, что обычно законодатель делает выбор между процессуальным кодексом, включающим в себя все административные процедуры (Италия, Испания, Германия, Австрия и т. д.) и специальными процессуальными законами, относящимися к конкретным областям администрирования (США, Франция, Великобритания, некоторые Скандинавские страны и т. д.);
- наибольший интерес представляет опыт стран Европы. Это обусловлено тем, что казахстанская правовая система является органичной частью континентальной правовой семьи, во многом отличной от правовой семьи, объединяющей правовые системы англо-саксонского типа. Однако рецепция европейского права не должна быть автоматической. Казахстанская система права отличается рядом специфических особенностей, среди которых и долгое господство общего права кочевых племен (адата), и влияние на общественное сознание значительной части граждан страны мусульманского права;
- сравнительный анализ европейской и англо-саксонской систем административного законодательства показывает наличие существенных различий в механизмах организации процесса реализации управленческих полномочий в сфере административного судопроизводства. В частности, в англо-саксонской системе не выделяют специальную отрасль административно-процессуального права, что характерно для европейской правовой семьи;
- особое место в контексте исследуемого вопроса занимает законодательство стран-участниц Содружества Независимых Государств. Правовая система Казахстана теснейшим образом связана с правовыми системами независимых государств, возникших на месте бывших республик СССР. Особая роль в этой связи принадлежит административному законодательству России, идущему по пути реформирования практически параллельно с Республикой Казахстан;
- следует признать оптимальным для использования в ходе разработки проектов реформирования как самой системы административно-правового принуждения в Казахстане, так и регулирующих соответствующие отношения административного законодательства, сбалансированное сочетание на-

работок западно- и восточноевропейских государств (в особенности опыта ближайших соседей Казахстана) в указанной области, а также собственного опыта и национальных особенностей правовой системы Казахстана.

ГЛАВА 3. СИСТЕМА МЕР АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ПРИНУЖДЕНИЯ

3.1 Административно-превентивные меры в системе административно-правового принуждения

Как следует из результатов исследования, приведенных в монографической работе выше, в системе мер административно-правового принуждения меры предупредительного, профилактического характера занимают особое место. Прежде всего, потому, что само их выделение в числе мер административного принуждения (а равно отнесение каких-либо профилактических мер к числу административно-принудительных) ставится под сомнение рядом специалистов. Кроме того, доказанное, с точки зрения автора данной монографии, присутствие в системе мер административно-правового принуждения мер превентивного характера значительно отличает данную систему от аналогичных систем мер других видов правового государственного принуждения.

Исследование проблематики превентивных мер административно-правового принуждения целесообразно начать с вопросов смыслового характера. И, прежде всего, в рамках раскрытия целей монографической работы необходимо обратиться к этимологии понятия, упомянутого в заглавии данного подраздела. Речь идет о понимании терминов «превентивный», «превенция», а также сходного с ними по смыслу термина «профилактика». Так, энциклопедический словарь под редакцией А.М. Прохорова предоставляет нам следующие определения анализируемых понятий:

- «превентивный (с лат. – опережаю, предупреждаю), – предупреждающий, предохранительный; опережающий действия противной стороны» [189, с. 1242];
- «профилактика (с греч. – предохранительный), – система мер по предупреждению негативных явлений; предупредительные меры для поддержания объекта в работоспособном состоянии; выделяется социальная профилактика антиобщественных явлений (процессов), которая представляет собой научно-практическую систему социально-политических, эко-

номических, экологических, государственно-правовых, культурологических, естественно-научных теоретических положений, нацеленных на нейтрализацию и устранение причин и условий, способствующих поведению, которое противоречит социальным нормам» [189, с. 1265].

Указанная совокупность определений даёт нам основание полагать, что термины «превентивный» и «профилактический» по своему смысловому содержанию очень близки друг другу, если не идентичны. Тем не менее, следует иметь в виду, что профилактика – это система превентивных мероприятий, т. е. более сложное явление по сравнению с единичной предупредительной мерой. При этом профилактическая мера равна по своему содержанию мере превентивной, предупредительной. Отметим также, что понятия «предупреждение», «превенция» являются, наряду с понятием «профилактика», составными частями более широкого понятия «предотвращение». В основном же в юридической литературе указанные понятия отождествляются.

Следует, однако, обратить внимание на то обстоятельство, что в литературе встречается суждение, согласно которому, пресечение и предотвращение (по сути, предупреждение) рассматриваются в рамках единого понятия «профилактика». Обосновывается подобная позиция тем, что «эти понятия отражают разные уровни процесса индивидуального предупреждения административных правонарушений» [190, с. 198]. Думается, в контексте приведенных обстоятельств указанная позиция выглядит несостоятельной.

Итак, результаты исследования ряда теоретических источников по разрабатываемой теме свидетельствуют о том, что теоретики и практики административного права в основном признают профилактический (превентивный) характер ряда мер административно-правового принуждения. Действительно, на практике применение отдельных видов административно-принудительных мер выступает в качестве неотъемлемой составляющей профилактики негативного социального поведения субъектов права, которое может нарушить баланс прав и законных интересов членов общества, либо профилактики других различного рода негативных социальных явлений, не связанных напрямую (либо вовсе не связанных) с социальной активностью конкретных субъектов права.

Однако нельзя отрицать и то обстоятельство, что вплоть до на-

стоящего времени в юридической литературе проблема превентивности в административном принуждении характеризуется неоднозначным отношением ученых, что связано, прежде всего, со спорами в отношении принудительного характера используемых органами управления предупредительных мер. В этой связи выделяются две интересные концепции, обосновывающие то или иное соотношение принуждения и превенции, каждая из которых, как представляется, не совсем корректна.

Первая из указанных концепций характеризуется утверждением об отсутствии в системе административного принуждения административно-предупредительных мер. Так, по уже озвученному выше в настоящей работе мнению Д.Н. Бахраха, «отмечая большое значение предупредительных средств, следует признать, что они не являются мерами принуждения» [43, с. 447].

Он, в частности, обращает внимание на то, что разнообразные средства, направленные на предотвращение правонарушений и других вредных последствий, такие как: карантин, таможенный досмотр, проверка документов, профилактические прививки, госпитализация инфекционных больных, закрытие участков границы и др. (т. е. то, что составляет содержание административно-предупредительных мер), – не следует считать мерами административного принуждения вовсе.

Меры органов публичной власти, которые автор настоящего исследования склонен квалифицировать как административно-предупредительные, Д.Н. Бахрах относит не к мерам принуждения, а к общеправовым запретам, соответствующему виду норм права.

Представляется, что данная позиция ученого не может быть признана научно обоснованной. Предупредительные меры, применяемые органами государственного управления в интересах реализации возложенных на указанные органы функций, действительно не всегда носят принудительный характер. Но это не умаляет значение тех из мер предупреждения, которые все же явно наделены признаком принудительности. В качестве аргумента в пользу данного тезиса можно привести положения ст. 52 КоАП РК, которая указывает: «К лицу, совершившему административное правонарушение, наряду с наложением административного взыскания в целях *предупреждения* (курсив – мой) совершения этим лицом новых правонарушений могут применяться следующие меры админи-

стративно-правового воздействия:

- проверка знаний правил дорожного движения;
- установление особых требований к поведению правонарушителя;
- проверка знаний правил безопасного обращения с гражданским и служебным оружием».

С позицией Д.Н. Бахраха солидарен Д.В. Осинцев, который выдвигает свой аргумент в ее пользу. Ссылаясь на М.И. Еропкина, который указывал на то, что основанием для применения административно-предупредительных мер служат не противоправные действия, а цели их предупреждения, ученый задает вопрос: «...что есть цель в административном праве? Может ли она быть юридическим фактом?» [86, с. 170]. Соглашаясь с Д.В. Осинцевым в некорректности высказанного М.И. Еропкиным суждения, отметим, что оговорка последнего не изменяет сути вещей: цель применения меры принуждения – не основание ее применения (ибо цель действительно не может быть юридическим фактом), но основание классификации мер административно-правового принуждения. И в этом качестве цель меры принуждения чрезвычайно удобна, поскольку позволяет дифференцировать меры принуждения на группы, различающиеся друг от друга по многим существенным признакам.

Это косвенно подтверждается и тем обстоятельством, что сам Д.В. Осинцев, предлагая собственную классификацию мер административно-правового принуждения, выделяет, наряду с мерами пресечения, восстановления, ответственности и сдерживания (специальная группа мер, по мнению автора классификации, выражающаяся в непредоставлении дополнительных правовых статусов разового характера), так называемые, «меры выявления угроз безопасности» [86, с. 171–172], по сути, идентичные мерам административной превенции.

Таким образом, полагаем необходимым согласиться с Ю.М. Козловым, указывающим, что «несмотря на ярко выраженный профилактический характер, меры подобного рода осуществляются в принудительном порядке, то есть в процессе односторонней реализации юридически-властных полномочий компетентных исполнительных органов (должностных лиц)» [56, с. 265].

Вторая концепция, трактующая место превенции в системе

административно-правового принуждения, связана с мнением ученых, отстаивающих принадлежность административно-предупредительных мер к административному принуждению. Так, например, в полемику с Д.Н. Бахрахом о месте и роли административно-предупредительных мер в правовом принуждении вступил воронежский учёный административист И.А. Галаган на страницах своей монографии «Административная ответственность в СССР: государственное и материально-правовое исследование».

Суть обоснованной И.А. Галаганом позиции сводится к двум принципиальным тезисам: тезису о возможности полагать норму права формой государственно-правового принуждения и утверждению о независимости принудительного характера административно-предупредительных мер от добровольности подчинения субъектов соответствующим правовым предписаниям.

Как указывает И.А. Галаган, правовая норма – атрибут власти, поэтому она не только всегда предполагает возможность государственного принуждения, но и сама является его формой. Являясь формой принуждения, правовая норма может выступать и в качестве реальной меры принуждения (здесь И.А. Галаган уточняет, что термин «мера принуждения» больше подходит к характеристике мер, предусмотренных санкцией нормы права, чем нормы права в целом). Этим свойством, как отмечает И.А. Галаган, в определённой степени обладают и административно-правовые нормы, которыми предусматривается возможность применения в том числе и административно-предупредительных мер, причём по своему содержанию эти меры одновременно являются и правилом поведения, и мерой принуждения обязанных субъектов, что обусловлено самой природой данных норм. Их нормативные предписания (диспозиции) обязывают субъектов к такому поведению, которое всегда сопряжено с причинением им определённых лишений, правоограничений в их личной, имущественной, или иной сфере (т.е., данные диспозиции исполняются лишь посредством акций, всегда принудительных для субъекта) [55, с.83].

Принудительный характер мер, предусмотренных диспозициями обсуждаемых норм, по мнению И.А. Галагана, не зависит от того, добровольно или против воли подчиняется их воздействию субъект. Юридическая практика показывает, что административно-предупредительные меры применяются в одинаковом объёме

и тогда, когда субъект им добровольно подчиняется и строит своё поведение соответственно их требованию; и тогда, когда они реализуются вопреки желанию субъекта (или, по утверждению И.А. Галагана, «...подобного рода диспозиции, по существу, приобретают характер санкций для обязанного субъекта...») [55, с. 84].

Д.Н. Бахрах для доказательства того, что норма права не может выступать в качестве меры принуждения, выдвигает доводы, с которыми автор исследования склонен согласиться. Развивая свою концепцию, ученый указывает: ввиду того, что эти нормы обращены не к отдельной личности, а ко всем без исключения гражданам, их нельзя рассматривать как меру административного принуждения, так как ею может быть «только индивидуальный акт управления, имеющий конкретного адресата» [54, с. 13]. Основу этого утверждения Д.Н. Бахраха составляет тезис о том, что общие запреты не порождают конкретных правоотношений, а вне конкретных правоотношений не может быть принуждения.

Действительно, вне конкретных правоотношений не может быть реального принуждения. Данный тезис Д.Н. Бахраха, по мнению И.А. Галагана, нисколько не опровергает того, что норма права способна выполнять функцию реальной меры принуждения. В доказательство этого И.А. Галаган указывает, что подчёркиванием значения правоотношения поднят другой вопрос, не связанный с анализом принудительной сущности диспозиций некоторых правовых норм. Категория правоотношения, как отмечает данный учёный, пригодна лишь для характеристики механизма действия правовой нормы, её санкции или диспозиции с принудительным содержанием, но не для анализа принудительной сущности последних [55, с. 85].

Развивая это суждение, И.А. Галаган обращает внимание на то, что диспозиция нормы права, равно как и санкция, адресованные всем субъектам, выполняют лишь функции психического принуждения; они указывают только на возможность принуждения, вытекающего из их содержания. Конкретно же названные диспозиции и санкции становятся мерой принуждения лишь в случае их исполнения или применения к обязанным субъектам. Мерой принуждения становятся лишь те отрицательные для субъекта обязанности, последствия, которые возникли для него и которые он должен исполнять на основании индивидуальных актов, принятых соответству-

ющими государственными органами и их должностными лицами [55, с. 86].

Надо отметить, что с подобной концепцией И.А. Галагана согласны многие ученые. В частности, белорусский юрист Н.А. Горбатов пишет: «Объективно существующая санкция как элемент нормы права выполняет предупредительную функцию. Сама же юридическая ответственность выполняет эту функцию в случаях её реализации при разрешении конкретных дел. Факт привлечения к ответственности свидетельствует о реальности тех последствий, которые предусмотрены санкциями правовых норм» [191, с. 27].

В рамках монографического исследования я уже в подразделе, посвященном понятию и сущности административно-правового принуждения, останавливался на концепции двойственной природы принуждения. Там же было высказано мнение по данному поводу, которое хотелось бы озвучить вновь: потенциальная принудительность права не должна быть смешиваема с фактическими мерами принуждения, используемыми в процессе государственного управления. Отрицать принудительную природу права не следует, так же, как бессмысленно отрицать, что принудительность права имеет превентивный характер, т. е. нацелена на предупреждение противоправного поведения. Но в настоящем исследовании (а также во множестве аналогичных исследований проблематики административного принуждения) речь идет не о принуждающих способностях норм права, а о вполне конкретных мероприятиях, оформляемых актами управления (индивидуальными актами) либо не оформляемыми вовсе в силу указания тех же норм права.

Действительно, меры принуждения применяются в конкретных правоотношениях, оформляются индивидуальными актами государственного управления. Это, однако, не означает, что они не могут иметь своей целью предупреждение правонарушения или предотвращение наступления вредных последствий какого-либо объективно негативного социального, природного и т.п. явления. Таким образом, отринув представления Д.Н. Бахраха о непринудительном характере мер административной превенции, мы одновременно призываем не переносить понятие принуждения на норму права, подчеркивая самостоятельное значение конкретных мер принуждения, используемых органами государственной власти в процессе управления.

В дополнение к вышесказанному следует отметить, что истоки возникновения подобных вышеперечисленным концепций административной превенции, по нашему мнению, лежат в нормативном порядке введения ряда профилактических режимов, таких как карантин, комендантский час и т. п. Однако здесь следует отдавать себе отчет в том, что единичные меры административного принуждения (в том числе, профилактические) соседствуют в управленческой практике с целыми системами таких мер, разрабатываемых специально для конкретных ситуаций и объединяющих зачастую меры предупреждения, пресечения и административной ответственности. Так, в рамках карантина (как профилактического режима) предусмотрено осуществление целого ряда мер предупредительного характера (запрет на въезд на зараженную территорию, обязательная санитарная обработка при выезде с такой территории и т. д.).

Подтверждает вышеуказанный вывод И.И. Веремеенко, который считает, что административно-предупредительные меры получают своё внешнее выражение не только в относительных правоотношениях, где конкретно, поимённо определены все участники — управомоченные и обязанные, но и в правоотношениях абсолютных, где точно известна лишь управомоченная сторона, а обязанными лицами выступают все возможные субъекты, призванные воздерживаться от нарушений интересов управомоченного [77, с.79]. Более подробно об относительных и абсолютных правоотношениях можно узнать из трудов А.В. Малько [192, с.161-163].

Освещая вопрос о юридической сущности и определении понятия административно-предупредительных мер, необходимо отметить присутствующее в науке административного права видимое разнообразие подходов к указанным вопросам. Юридический энциклопедический словарь под редакцией О.Е. Кутафина даёт нам следующее определение термина «превентивные меры»: «Упреждающие меры, применяемые уполномоченными на то государственными органами в рамках их компетенции и в соответствии с действующим законодательством для предотвращения наступления нежелательных определённых обстоятельств, случаев, ситуаций в целях охраны прав и свобод граждан, установления правопорядка и соблюдения государственной и общественной безопасности. Превентивные меры как термин, имеющий более чёткую смысловую

нагрузку, употребляется скорее в процессуальном значении, в практике судопроизводства» [193, с. 390].

Как в данном, так и в других случаях учёные-административисты, разрабатывая соответствующий понятийный аппарат в исследуемой области, не стремились дать четкое сущностное определение мерам административно-предупредительного характера, уделяя преимущественное внимание целям административно-предупредительных мер и оставляя в стороне другие не менее важные их особенности (так, приведенное определение из Юридического энциклопедического словаря оставляет в стороне даже принудительность указанных мер). В.Г. Розенфельд и Ю.Н. Стариков считают, что административно-предупредительные меры – это группа мер административного принуждения, применяемая в целях предупреждения правонарушений в сфере обеспечения правопорядка, общественной безопасности, борьбы со стихийными бедствиями, эпидемиями и эпизоотиями [87, с. 19].

В этой связи, подтверждаем, что главным основанием применения большинства административных мер принуждения является нарушение лицом возложенных на него правовых обязанностей, однако в ряде случаев применение принудительных мер может быть и в отношении лиц, невиновных в нарушении норм права, и это возникает вследствие особых условий (стихийных бедствий и т. д.) [88, с. 49]

А.П. Корнев понимает под административно-предупредительными мерами «...способы и приёмы, направленные на предупреждение правонарушений и недопущение их отрицательных, вредных последствий, а также на предотвращение наступления обстоятельств, угрожающих жизни и безопасности граждан или нормальной деятельности государственных органов, предприятий, учреждений и организаций» [26, с. 193].

Согласившись с определениями указанных ученых, приведем еще одно определение, что позволит продемонстрировать одну существенную особенность мер административной превенции, а именно: двоякое целевое назначение данных мер. Итак, Б.А. Жетписбаев под мерами административного предупреждения понимает «...совокупность мероприятий, осуществляемых органами исполнительной власти и направленных на предупреждение правонарушений и недопущение влияния их вредных последствий на

безопасность граждан, на общественный правопорядок и на нормальную деятельность государственных органов, предприятий, организаций и учреждений» [47, с. 120].

Как видим, близкое к вышеприведенному определению А.П. Коренева данное определение существенно сужает круг мер, относимых к числу административно-предупредительных, поскольку ограничивает цели их применения исключительно профилактикой правонарушений.

Между тем, наличие в числе административно-превентивных мер принудительного характера мер, которые направлены на предотвращение различного рода неблагоприятных явлений, не связанных с противоправным поведением субъектов права, дало основу для выделения рядом ученых [28, с.170] особой группы мер административного принуждения – мер государственного принуждения, применяемых для государственных нужд. Не считая необходимым согласиться со сторонниками такого выделения, тем не менее, мы считаем необходимым подчеркнуть особое значение такого рода превентивных мер, поскольку именно они в наибольшей степени свидетельствуют о существовании в системе административного принуждения специфических мер предупредительного характера.

Итак, исходя из общепринятого представления о данной группе мер, можно сделать вывод о том, что административно-предупредительные меры отличаются, как правило, следующими признаками (особенностями):

- они не связаны с совершением административного правонарушения, т. е., правонарушение либо ещё не совершено, либо не предполагается вовсе, а принудительные механизмы в отношении физических и юридических лиц функционируют (применяются);
- принудительный характер данных мер состоит в реализации властных односторонних действий, которые не согласовываются с противоположной стороной (последняя, тем не менее, обязана исполнить предписанное со стороны уполномоченных органов (должностных лиц), выполнить необходимые в данной ситуации действия либо воздержаться от их совершения);
- административно-предупредительные меры закреплены в законодательных и иных нормативных актах, предусматри-

вающих обязательные действия либо устанавливающих известные запреты и ограничения под угрозой применения административных санкций за их неисполнение, а также чётко регламентированные полномочия надзорных органов по обеспечению режима исполнения этих предписаний;

- цели применения мер административной превенции имеют два вектора: предупреждение противоправных действий конкретных субъектов права и превенция неблагоприятных последствий событий и явлений техногенного, социального, природного характера.

Однако приведенный перечень, на наш взгляд, нельзя признать полным. Продолжая анализировать особенности административно-предупредительных мер принуждения, остановимся на тех из них, которые представляются автору данной монографии наиболее интересными и спорными.

Прежде всего, одной из существенных особенностей мер административно-принудительной превенции является то, что содержание подобного рода мер находит свое отражение не в санкции административно-правовой нормы, как это происходит в случае с мерами пресекательными и карательными (мерами ответственности), а в ее диспозиции. Указанный тезис не является новым в науке административного права. Например, Ю.С. Рябов предложил дефиницию, согласно которой, «...административно-предупредительные меры есть указания, содержащиеся в диспозициях норм административного права, реализация которых осуществляется в принудительном порядке строго на законных основаниях полномочными органами государства (их представителями) при наступлении определенных обстоятельств в целях предупреждения правонарушений и обеспечения общественной безопасности» [194, с. 45].

Примечательно, что данное Ю.С. Рябовым определение весьма органично сочетается с концепцией воронежского правоведа И.А. Галагана об административно-правовых нормах в части, касающейся роли диспозиций и санкций нормы права, выполняющих самим фактом своего существования функции психического принуждения в отношении индивидуально не определённых субъектов права (при этом они указывают только на возможность принуждения, вытекающего из их содержания; конкретно же названные

диспозиции и санкции становятся «мерой» принуждения лишь в случае их исполнения (диспозиции) или применения к обязанным (субъектам) [55, с. 80–82].

Отметим, что с тезисом о закреплении содержания превентивных мер административного принуждения в диспозициях административно-правовых норм связана дискуссия о структуре профилактической нормы административного права. Так, Н.В. Макарейко справедливо отмечает, что особенность административно-предупредительных мер заключается в их своеобразном нормативном закреплении (в том, что они содержатся в диспозициях правовых норм, в то время как другие виды мер административного принуждения закрепляются санкциями) [195, с. 41]. Основанием применения предупредительных мер, как отмечает Н.В. Макарейко, служит юридическая презумпция, т. е. предположение о том, что в результате неприменения или несвоевременного применения данных мер будет совершено правонарушение или наступят иные вредные последствия, связанные с действием непреодолимых сил природы и техногенными процессами. Однако, в дополнение к приведенным (вполне справедливым, на наш взгляд) суждениям указанный ученый склонен считать, что в административно-правовой норме превентивного характера, выраженной в статье нормативного правового акта, как правило, отсутствует такой структурный элемент, как санкция.

В этой связи целесообразно привести пример из практики научных конференций. В 1975 г. в Ленинграде проводилось третье совместное заседание кафедры государственного права Ленинградского государственного университета и кафедр государственного и административного права Будапештского университета (далее – БУ) (Венгрия). В процессе доклада доцент БУ Т. Мадараса сделал вывод о том, что санкцию нельзя считать частью (элементом) нормы. Санкция, по его мнению, – один из элементов урегулирования, самостоятельная норма. В ответ на это доктор юридических наук А.П. Корнев, поддержанный Г.И. Петровым, сказал: «...административно-правовая норма не может существовать без санкции, так же, как не может быть и «чистой» санкции» [196, с. 117–119]. Мы полностью поддерживаем данную позицию российских ученых.

Другая, не менее интересная особенность мер административной превенции связана со следующим обстоятельством: для того,

чтобы административно-предупредительная (равно как и любая другая) мера была реализована уполномоченным субъектом, необходимо определенное фактическое основание, в качестве которого традиционно выступает юридический факт. По мнению Ю.С. Рябова, к числу таковых относятся:

- факты совершения административных проступков;
- судимость лица или факт привлечения лица к административной ответственности;
- реальное предположение о возможном правонарушении или объективном противоправном деянии;
- наступление реальной опасности, угрожающей интересам общества, жизни и здоровью людей [194, с. 48–53].

И.Е. Бочкарёв, на наш взгляд, вполне удачно уточнил предложенный перечень оснований. К примеру, он считает, что не только факты совершения административных проступков, но и факты совершения преступлений могут служить основаниями применения административно-предупредительных мер. В целях достижения большей научной корректности данного утверждения, по нашему мнению, соответствующее основание применения превентивных мер следует сформулировать следующим образом: ранее зарегистрированные (выявленные) в идентичных социальных условиях правонарушения (вплоть до преступлений).

Безусловно, что само по себе наступление реальной опасности, угрожающей интересам общества, жизни и здоровью людей, не всегда бывает достаточным для применения предупредительных мер принудительного характера, связанных с так называемой «общественной или государственной необходимостью». Чаще всего, фактическим основанием применения подобных мер будет введение специфического правового режима функционирования органов власти и управления, связанного с введением дополнительных властных полномочий должностных лиц указанных органов. Типичными примерами таких режимов являются режимы чрезвычайного положения и военного положения.

Третьей особенностью, уже упоминавшейся выше в тексте настоящего подраздела, является то, что превентивная мера применяется чаще всего на основе индивидуального акта государственного управления, выступающего в качестве формального основания применения такой нормы. И в этой связи важно подчеркнуть,

что акт лишь оформляет, формализирует меру предупреждения, но не подменяет ее собой. Так, И.А. Галаган указывал, что акты, посредством которых применяются меры принуждения: приговор или решение суда, постановление судьи или административной комиссии, а также акты с принудительным содержанием других органов, лишь условно, в общепотребительном смысле, можно именовать «мерой принуждения», поскольку на их основе осуществляется реализация мер государственного принуждения [55, с. 85].

Следует обратить внимание на то обстоятельство, что значительное (а, вероятно, и наибольшее) количество административно-предупредительных мер и нецелесообразно и невозможно реализовать на основании письменных индивидуальных правовых актов управления (в особенности это касается применения таких административно-предупредительных мер, как досмотр пассажиров и багажа в аэропортах, таможенный досмотр, запрещение (ограничение) дорожного движения как одно из средств обеспечения общественной безопасности, эвакуация граждан с объектов, нахождение на которых угрожает жизни и здоровью людей). Такие административно-предупредительные меры применяются на основании действующего законодательства и реализуются после вынесения соответствующим компетентным субъектом устного управленческого решения или посредством совершения конклюдентного действия.

В то же время, не следует забывать, что некоторые меры административной превенции носят групповой характер и вследствие этого могут вводиться исключительно на основании нормативных актов государственного управления (карантин, эвакуация и другие). Безусловно, конкретная мера административного предупреждения в этом случае будет, скорее всего, совершена в форме конклюдентного действия, однако формальным основанием такого действия будет нормативный акт, принятый в ходе правоприменительной деятельности уполномоченным органом государственного управления (исполнительной власти) либо должностным лицом такого органа.

Таким образом, административно-предупредительные меры принуждения следует определять как закрепляемые диспозициями административно-правовых норм меры административно-правового принуждения, применяемые в определенных законодательством случаях на основании индивидуальных и нормативных актов госу-

дарственного управления с целью предупреждения противоправного поведения (в том числе совершения правонарушений и преступлений) и его последствий, а равно предотвращения наступления неблагоприятных последствий различных событий и явлений объективного характера (природных, техногенных, социальных и др.), угрожающих жизни и здоровью граждан, общественной безопасности, государственной стабильности.

В науке административного права существует несколько интересных классификаций предупредительных мер административного принуждения, на которых следует остановиться. В частности, Л.Л. Попов предлагает подразделять предупредительные меры на следующие группы:

- меры, применяемые в целях предотвращения угрозы наступления возможных вредных, опасных, а нередко и тяжких последствий, например, введение карантина в местностях, пораженных эпидемией или эпизоотией, закрытие участков Государственной границы при вспышке опасных инфекционных заболеваний на сопредельной территории и др.;
- меры, направленные на предупреждение правонарушений, причем не только административных проступков, но и преступлений (таможенный досмотр, проверка документов, удостоверяющих личность);
- меры, препятствующие уклонению соответствующих субъектов от исполнения ими обязанностей (реквизиция, принудительное медицинское освидетельствование и проч.);
- особую группу составляют так называемые лечебно-предупредительные меры принуждения, назначение которых – не только обеспечение общественной безопасности, но и лечение опасных душевнобольных, наркоманов, инфекционных больных [25, с. 302].

Анализ содержания и последствий применения конкретных мер административного принуждения приводит нас к выводу, что абсолютно каждая мера административной превенции направлена на «предотвращение угрозы наступления» возможных вредных, опасных или тяжких последствий, из чего следует, что некорректно выделять особую группу мер, характеризующуюся подобным отличительным признаком. В то же время, по нашему мнению, в системе мер административного предупреждения нет принудитель-

ных мер, препятствующих уклонению соответствующих субъектов от исполнения ими обязанностей, поскольку такие меры по своей природе являются пресекательными (т. е. направленными на прекращение противоправного поведения субъекта права). Приведенные автором классификации примеры подобных мер также нельзя признать удачными: реквизиция как предупредительная мера направлена на удовлетворение государственных нужд, возникших в чрезвычайных обстоятельствах; принудительное медицинское освидетельствование производится в порядке предупреждения противоправного поведения.

Таким образом, целесообразно выделять лишь две группы мер административной превенции в зависимости от цели применения таких мер: меры, направленные на предотвращение противоправного поведения, и меры, направленные на предотвращение последствий наступления и/или предотвращение наступления негативных событий или явлений объективного характера (социальных, техногенных, природных и иных) [197, с. 247].

И.И. Веремеенко выделяет административно-предупредительные меры индивидуального и территориального характера в зависимости от направленности их предупредительного воздействия [77, с. 84]. Думается, в данном случае не совсем корректно говорить о территориальных мерах, под которыми И.И. Веремеенко, скорее всего, понимает меры, адресованные не индивидуализированному субъекту права, а их конкретно не определенной группе, идентифицируемой по территориальному признаку.

Речь идет о мерах, которые лучше обозначить, в противопоставление индивидуальным, как коллективные или групповые, тем более что к таковым могут относиться не только меры, направленные на предупреждение неблагоприятных явлений (событий) на определенной территории, но и в определенной социальной среде, т. е. среди выделяемой по существенным признакам категории лиц (например, несовершеннолетних или государственных служащих). При этом групповая мера может и не носить территориального характера. В то же время групповые меры административной превенции целесообразно поделить на территориальные и экстерриториальные.

Определяя место административно-предупредительных мер принудительного характера в системе мер административного при-

нуждения, следует остановиться на соотношении понятий «предупреждение» и «принуждение». Дело в том, что термин «административно-предупредительные меры» имеет два толкования. Одно из них – узкое – предполагает, что при употреблении указанного термина речь идет о мерах административно-правового принуждения, отличающихся вышеперечисленными особенностями. В то же время, второе толкование – широкое – включает в содержание толкуемого термина все меры предупреждения, применяемые в процессе государственного управления, независимо от характера воздействия указанных мер на поведение управляемых объектов (убеждающего либо принудительного).

Так, с точки зрения И.Е. Бочкарёва, административно-предупредительным мерам свойственны следующие основные черты, обобщая которые, можно сформулировать определение понятия данного административно-правового явления:

- административно-предупредительные меры представляют собой действия и операции полномочных органов государства (его представителей) (здесь под операцией понимается совокупность объединённых общей целью действий в ходе правоприменительной деятельности);
- *административно-предупредительные меры имеют как принудительный, так и не принудительный характер* (курсив – мой);
- административно-предупредительные меры применяются представителями органов исполнительной власти, иными органами государственного управления, органами местного самоуправления, а также представителями общественных формирований;
- административно-предупредительные меры применяются в целях предупреждения правонарушений, объективно-противоправных деяний, недопущения их отрицательных последствий, а также предотвращения наступления обстоятельств, угрожающих безопасности личности или нормальной деятельности государственных и муниципальных органов, предприятий, учреждений и общественных объединений;
- административно-предупредительные меры применяются при наличии оснований, указанных в законе;
- применение административно-предупредительных мер осу-

ществляется в определенном, предусмотренном административным законодательством процессуальном порядке [198, с. 5–11].

Итак, И.Е. Бочкарёв, ссылаясь на предыдущие достижения науки административного права, а также вышеуказанные особенности административно-предупредительных мер, предоставляет следующее определение: «административно-предупредительные меры — это урегулированные диспозициями норм административного права действия и операции (как принудительного, так и не принудительного характера) органов исполнительной власти, иных органов государственного управления, органов местного самоуправления, представителей общественных формирований, осуществляемые при наступлении обстоятельств, указанных в законе, в определенном административно-процессуальном порядке и направленные на предупреждение правонарушений, объективно-противоправных деяний, недопущение их отрицательных последствий, а также предотвращение обстоятельств, угрожающих безопасности личности или нормальной деятельности государственных и муниципальных органов, предприятий, учреждений и общественных объединений» [198, с. 12].

Так, указанный автор отмечает следующее: «...административно-предупредительные меры традиционно рассматриваются в специальной литературе как одна из групп административно-принудительных мер. Однако, такой подход весьма сомнителен в условиях наблюдающегося в России законодательного и отчасти реального расширения экономических, политических и иных социально значимых свобод человека и гражданина» [199, с. 4]. Однако приводимый И.Е. Бочкарёвым вполне современный тезис о том, что главное на нынешнем этапе развития теории административного права — увидеть в административном праве не только средство подавления и принуждения, но и средство координации различных общественных интересов, средство социального компромисса, вовсе не обосновывает необходимость особого выделения не принудительных административно-превентивных мер.

Разрешению проблемы обязательности и принудительности в административном праве уже посвящались отдельные работы административистов, в которых были разработаны критерии разграничения обязательности и принудительности [14, с. 4]. К чис-

лу таковых были отнесены: воля обязанного субъекта (отношение обязанного субъекта к применяемой мере) и характер ограничений, которые влечет примененная мера.

Обращение внимания к проблеме соотношения обязательности и принудительности, безусловно, заслуживает дальнейшего отдельного исследования.

Характеризуя критерий отношения обязанного субъекта к применяемой административно-предупредительной мере, И.Е. Бочкарев отмечает, что при отнесении административно-правовых мер к разряду принудительных в юридической литературе типичным является высказывание о том, что в таких случаях происходит утверждение воли властвующего вопреки воле подвластного, отрицание воли подвластного и внешнее воздействие на его поведение. При таком подходе, по мнению автора, создается беспрецедентная возможность вмешательства органов государственной и муниципальной власти в личную жизнь граждан, ущемления их прав, свобод и законных интересов.

По большому счёту, он выступает против административного произвола (неправового принуждения), а также против тех законов и иных нормативных правовых актов, которые имеют предписания антидемократического характера. В этом мы, безусловно, поддерживаем И.Е. Бочкарева.

Действительно, последние пятнадцать-двадцать лет проблема взаимоотношений исполнительной власти и гражданина стоит в науке административного права весьма остро. Так, С.С. Алексеев отмечает: «В качестве как будто бы частной, а на самом деле наиболее негативной черты юридической науки следует признать то обстоятельство, что она в значительной мере оказалась в зоне разлагающего влияния административно-командной системы, прониклась её духом, стала так или иначе её обслуживать... Разбухшие в объёме науки административно-правового цикла во многом утратили правовое содержание, а главная их направленность была сведена к оправданию императивности и безусловной обязательности административных порядков и акций» [199, с. 77]. Однако указанное обстоятельство не должно препятствовать разработке научно обоснованных концепций в рамках административно-правовой науки.

Соглашаясь в целом с тезисом И.Е. Бочкарева о том, что меры

административной превенции могут быть как принудительного, так и не принудительного характера, поскольку инструментарий государственного управления, несомненно, включает в себя и профилактические меры воспитательного, стимулирующего, убеждающего воздействия, тем не менее, подчеркнем, что в административном праве большее внимание традиционно уделяется именно принудительным мерам различных видов. И это – не только следствие многолетнего доминирования подобных мер в системе методов государственного управления. Дело в том, что указанные меры и в правовом государстве должны находиться под более пристальным присмотром законодателей и общественности в целом, поскольку именно неправомерное, не соответствующее конституционным принципам правового демократического государства применение таких мер наносит наибольший ущерб правам и законным интересам граждан, а также демократическим основам человеческого общежития. Правовое регулирование в данной сфере нацелено на предотвращение злоупотребления правами на применение подобных мер (в особенности профилактических, как не связанных с фактом правонарушения), профилактику произвола в государственном управлении.

Действительно, меры предупредительного характера, в отличие от мер, направленных на наказание правонарушителя, могут быть и не принудительными, что отличает указанные группы мер в общей системе методов государственного управления друг от друга. Однако меры административного пресечения также могут не носить принудительного характера (например, в случае ведения переговоров с террористами, удерживающими заложников). Следовательно, заострять внимание на этом моменте, по нашему мнению, вовсе не обязательно.

В то же время, существенным представляется подчеркнуть другую особенность, связанную с определением места мер административной превенции в общей системе мер административно-правового принуждения. Так, ряд принудительных мер административного характера применяются с двоякой целью. Характерно, что практически всегда к цели пресечения правонарушения или наказания правонарушителя примешивается цель превенции противоправного поведения. Это вполне закономерно, поскольку, говоря словами К. Маркса, «...мудрый законодатель предупредит престу-

пление, чтобы не быть вынужденным наказывать за него» [200]. В частности, из всего многообразия мер, применяемых органами дорожной полиции в нашей стране к собственно профилактическим (т. е. не носящих в себе элементов пресекаательно-карательного содержания), относятся лишь две меры: временное ограничение или запрещение дорожного движения, изменение его организации на отдельных участках дорог и осмотр жилых и иных помещений граждан, принадлежащих им земельных участков, территорий и помещений, занимаемых организациями для обеспечения личной безопасности граждан и общественной безопасности при катастрофах, авариях.

Однако при этом профилактический характер имеют и такие меры, как запрет на эксплуатацию автотранспортных средств; запрет на перевозку определенных грузов или движение общественного транспорта по определенным маршрутам; остановка транспортного средства; освидетельствование участников дорожного движения на их алкогольное или наркотическое опьянение; отстранение водителей от управления транспортными средствами и другие.

Зачастую применяемая должностными лицами органов государственного управления мера принуждения служит одновременно пресечению административного правонарушения и предупреждению преступления. Например, такова природа освидетельствования водителя транспортного средства на состояние алкогольного, наркотического опьянения, поскольку одновременно пресекается противоправное поведение освидетельствуемого лица, нарушающего одно из важнейших правил дорожного движения, санкционированное административным законодательством об административных правонарушениях, и в то же время предупреждается причинение более существенного вреда общественным отношениям – пьяный водитель не совершит преступления, санкционированное уголовным законодательством, т. е. не причинит вред здоровью других лиц.

В результате изложенного обстоятельства весьма проблематичным и спорным выглядит отнесение тех или иных мер к предупредительным или пресекательным. В данном случае большую роль играет субъективный фактор: личное восприятие ученым содержания той или иной меры. Думается, что следует признать тот факт,

что административно-принудительные меры в конкретной ситуации могут изменять свое целевое назначение, вследствие чего система предупредительных мер может быть представлена в различных вариантах [201, с. 45]. Указанное обстоятельство предопределяет некоторую условность и схематичность предпринятой ниже автором настоящего исследования попытке подробного анализа системы административно-профилактических мер, закрепленных законодательством России.

Профилактические меры административно-принудительного характера в Российской Федерации трудно объединить в какую-либо систему, как, впрочем, и аналогичные меры, используемые в казахстанском государственном управлении. Дело в том, что сферы указанных мер чрезвычайно разнообразны. Мы находим их и в сфере обеспечения санитарного благополучия населения, и в области обороны, обеспечения общественного порядка, соблюдения Правил дорожного движения, и в таможенной сфере, и в других областях. В полном соответствии с действующей нормой Конституции Российской Федерации 1993 г. [202], гласящей, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ст. 55), принудительные административно-превентивные меры урегулированы на уровне законодательства (в узком смысле этого понятия) Российской Федерации и ее субъектов.

Ю.Н. Старилов включает в число административно-предупредительных мер следующие:

- беспрепятственное посещение... и проведение обследования организаций, предприятий, жилищных условий граждан, условий работы лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью с целью проверки выполнения санитарного законодательства Российской Федерации, проведения гигиенических и противоэпидемических мероприятий и соблюдения действующих санитарных правил...;
- проверку документов...;
- досмотр вещей, багажа, личный досмотр (таможенный досмотр), также пассажиров и багажа в аэропортах, досмотр

проносимых предметов на предприятиях пищевой, легкой, радиоэлектронной промышленности и т. д. ...;

- запрещение (ограничение) дорожного движения как одно из средств обеспечения общественной безопасности...;
- временное отстранение от работы граждан, являющихся носителями возбудителей инфекционных болезней и могущих быть источниками их распространения в связи с особенностями выполняемой работы или производства, в котором они заняты...;
- остановку транспортных средств работниками ГАИ и проверку ими документов у водителей на право пользования и управления транспортными средствами, а также документов на перевозимые грузы; проверку знаний водителями правил дорожного движения...;
- госпитализацию инфекционных больных...;
- принятие решения о проведении профилактических прививок населению или отдельным группам граждан по эпидемиологическим показаниям, а также решения о проведении лабораторного обследования и медицинского наблюдения за гражданами, контактировавшими с больными инфекционными заболеваниями;
- проведение освидетельствования управляющих транспортными средствами водителей (судоводителей) на состояние опьянения...;
- выселение жильцов по санкции прокурора из домов, грозящих обвалом;
- изъятие сотрудниками милиции огнестрельного оружия у лиц, злоупотребляющих спиртными напитками либо психически больных, с последующим вынесением постановления административной комиссией об их возмездном изъятии [43, с. 21–22].

Анализ казахстанского и российского законодательства об административном принуждении показал, что приведенный выше перечень принудительных мер превентивного характера нуждается в серьезном расширении и корректировке. Действительно, в Казахстане и Российской Федерации действует ряд законодательных и подзаконных нормативных правовых актов, регулирующих применение вышеперечисленных мер административной превенции.

В частности, Законом Республики Казахстан «Об органах внутренних дел Республики Казахстан» предусмотрены следующие профилактические полномочия сотрудников полиции:

- проверять у физических лиц документы, удостоверяющие их личность, а также другие документы, необходимые для проверки соблюдения установленных правил, контроль за выполнением которых возложен на органы внутренних дел;
- «доставлять в специальные медицинские учреждения или органы внутренних дел...»;
- проводить освидетельствование лиц на предмет установления факта употребления психоактивного вещества и состояния опьянения, а при невозможности – доставлять в медицинские учреждения для освидетельствования;
- останавливать и досматривать транспортные средства, отстранять от управления транспортными средствами лиц, запрещать эксплуатацию транспортных средств, временно ограничивать или запрещать движение транспортных средств и пешеходов;
- и другие [105].

Согласно положениям Кодекса «О таможенном регулировании в Республике Казахстан» от 26 декабря 2017 г., таможенные органы для выполнения возложенных на них функций обладают предупредительными полномочиями: требовать документы, сведения, представление которых предусмотрено Кодексом (ст. 146); проверять у граждан и должностных лиц, участвующих в таможенных операциях, документы, удостоверяющие их личность (пп.10) п.1 ст. 24); требовать от физических и юридических лиц подтверждения полномочий на совершение определенных действий или осуществление определенной деятельности в области таможенного дела и т. д. [203].

Военнослужащим внутренних войск при несении боевой службы согласно ст. 22 Закона Республики Казахстан «О Национальной гвардии Республики Казахстан» предоставляются следующие полномочия предупредительного характера: проверять у физических лиц документы, удостоверяющие их личность, при подозрении в совершении уголовных или иных правонарушений; задерживать и доставлять в органы внутренних дел лиц, совершивших уголовное или административное правонарушение или покушающихся на

их совершение, либо в целях установления их личности; производить досмотр лиц, их вещей, транспортных средств при обеспечении пропускного режима на объектах, подлежащих государственной охране и другие [204].

Так, к примеру, статья 13 Федерального закона от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» [205] предоставляет органам федеральной службы безопасности России право: осуществлять мероприятия по предупреждению шпионажа и других преступлений, дознание и предварительное следствие по которым отнесены законодательством Российской Федерации к ведению органов федеральной службы безопасности, а также по предупреждению деятельности незаконных вооруженных формирований; использовать в служебных целях средства связи, принадлежащие государственным предприятиям, учреждениям и организациям, а в неотложных случаях – негосударственным предприятиям, учреждениям и организациям, а также общественным объединениям и гражданам Российской Федерации; использовать в случаях, не терпящих отлагательства, транспортные средства, принадлежащие предприятиям, учреждениям и организациям независимо от форм собственности, общественным объединениям или гражданам для предотвращения преступлений, доставления граждан, нуждающихся в срочной медицинской помощи, в лечебные учреждения; временно ограничивать или запрещать передвижение граждан и транспортных средств по отдельным участкам местности (на отдельных объектах), обязывать граждан оставаться там или покинуть эти участки (объекты) в целях защиты жизни, здоровья и имущества граждан, проведения неотложных следственных действий, оперативно-розыскных и антитеррористических мероприятий. Необходимость наличия таких «традиционных мер предупреждения преступлений и правонарушений, ...механизм профилактики и предотвращения антитеррористических акций» поддерживает Е.О. Тузельбаев [206, с. 24].

Статья 11 Федерального закона Российской Федерации «О ведомственной охране» [207], понимающего под ведомственной охраной совокупность создаваемых федеральными органами исполнительной власти органов управления, сил и средств, предназначенных для защиты охраняемых объектов от противоправных посягательств, указывает, что работники ведомственной охраны

имеют право: требовать от работников, должностных лиц охраняемых объектов и других граждан соблюдения пропускного и внутриобъектового режимов; проверять на охраняемых объектах у лиц документы, удостоверяющие их личность, а также документы, дающие право на вход (выход) лиц, въезд (выезд) транспортных средств, внос (вынос), ввоз (вывоз) имущества на охраняемые объекты и с охраняемых объектов; производить досмотр транспортных средств при въезде (выезде) на охраняемые объекты и с охраняемых объектов; проверять условия хранения имущества на охраняемых объектах, состояние инженерно-технических средств охраны; при выявлении нарушений, создающих на охраняемых объектах угрозу возникновения пожаров, безопасности людей, а также условий, способствующих хищениям имущества, принимать меры по ликвидации указанных условий.

Как видим, большинство из перечисленных Ю.Н. Стариловым предупредительных мер нашли свое отражение в законодательных актах Республики Казахстан и Российской Федерации, регулирующих статус органов и служб, относимых законодательством к числу силовых ведомств. К числу казахстанских законодательных актов, регулирующих статус правоохранительных органов, можно отнести **Закон Республики Казахстан** «О Государственной границе Республики Казахстан» от 16 января 2013 г., закрепляющий исчерпывающий перечень профилактических мероприятий, находящихся в компетенции органов пограничной службы, в том числе такие полномочия, как: временное ограничение или запрет доступа граждан Республики Казахстан, иностранцев и лиц без гражданства на отдельные участки местности или объекты, расположенные в пограничном пространстве и т. д. [208].

Однако только мерами, предоставленными силовым структурам, арсенал предупредительных средств государственного управления, носящих принудительный характер, отнюдь не исчерпывается. Часть административно-предупредительных мер закреплена в законодательстве Казахстана и России, регулирующего вопросы обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения и здоровья граждан. В частности, можно упомянуть **Кодекс Республики Казахстан о здоровье народа и системе здравоохранения** (далее – КоЗНиСЗ), в котором в ст. 94 закреплено, что оказание медицинской помощи без согласия граждан допускается в от-

ношении лиц: 1) находящихся в шоковом, коматозном состоянии, не позволяющем выразить свою волю; 2) страдающих заболеваниями, представляющими опасность для окружающих; 3) страдающих тяжелыми психическими расстройствами (заболеваниями); 4) страдающих психическими расстройствами (заболеваниями) и совершивших общественно опасное деяние [209].

Особое значение имеет в исследуемом контексте ст. 148 КоЗ-НиСЗ, устанавливающая, что в целях предупреждения возникновения и распространения инфекционных и паразитарных заболеваний, отравлений населения проводятся предусмотренные документами государственной системы санитарно-эпидемиологического нормирования санитарно-противоэпидемические и санитарно-профилактические мероприятия, в том числе по осуществлению санитарной охраны территории Республики Казахстан, введению ограничительных мероприятий, в том числе карантина, по осуществлению производственного контроля, в отношении больных инфекционными и паразитарными заболеваниями, по проведению медицинских осмотров, профилактических прививок, гигиенического обучения лиц декретированной группы населения и лиц, занятых на тяжелых работах, работах с вредными и (или) опасными условиями труда, на подземных работах.

В Российской Федерации ст. 29 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» [210] устанавливает, что в целях предупреждения возникновения и распространения инфекционных заболеваний и массовых неинфекционных заболеваний (отравлений) должны своевременно и в полном объеме проводиться санитарно-противоэпидемические (профилактические) мероприятия, в том числе мероприятия по осуществлению санитарной охраны территории Российской Федерации, введению ограничительных мероприятий (карантина), осуществлению производственного контроля, мер в отношении больных инфекционными заболеваниями, проведению медицинских осмотров, профилактических прививок, гигиенического воспитания и обучения граждан. Часть указанных профилактических мероприятий имеет явно выраженный административно-принудительный характер. В частности, для санитарной охраны территории Российской Федерации в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации на основании реше-

ния федерального органа исполнительной власти, уполномоченного осуществлять государственный санитарно-эпидемиологический надзор, вводится санитарно-карантинный контроль. Порядок и условия осуществления санитарной охраны территории Российской Федерации, а также мероприятия по санитарной охране территории Российской Федерации установлены санитарно-эпидемиологическими правилами СП 3.4.1328-03 «Санитарная охрана территории Российской Федерации», утвержденными Главным государственным санитарным врачом РФ 25 мая 2003 года [211].

Карантин, как совокупность ограничительных мероприятий, вводится в пунктах пропуска через государственную границу на территории Казахстана, в организациях и на объектах хозяйственной и иной деятельности в случае угрозы возникновения и распространения инфекционных заболеваний.

Больные инфекционными заболеваниями, лица с подозрением на такие заболевания и контактировавшие с больными инфекционными заболеваниями лица, а также лица, являющиеся носителями возбудителей инфекционных болезней, подлежат лабораторному обследованию и медицинскому наблюдению или лечению и в случае, если они представляют опасность для окружающих, обязательной госпитализации или изоляции.

Кроме того, существенная часть правомочий превентивно-принудительного характера рассредоточена, к примеру, в актах административного законодательства, регулирующих различные сферы жизнедеятельности российского общества. Так, ст. 31 Федерального закона от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» [212] предусматривает, что должностные лица специально уполномоченных государственных органов по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания помимо традиционных предупредительных правомочий, типа проверки документов и досмотра, имеют право изымать у нарушителей незаконно добытую продукцию, оружие и другие орудия добытия объектов животного мира, в том числе транспортные средства, а также соответствующие документы.

Также, в соответствии с пп. 5) п. 2 ст. 9 Закона Республики Казахстан «О связи» [213] предусматривается принудительное приостановление эксплуатации радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств. Такое приостановление эксплуатации радио-

электронных средств и высокочастотных устройств допускается в случаях их несоответствия установленным документам по стандартизации и техническим нормам, создания угрозы безопасности гражданам, окружающей среде, а также при выполнении особо важных работ и мероприятий в соответствии с законодательством Республики Казахстан

Еще один пример: Федеральный закон Российской Федерации «Об электроэнергетике» [214] предусматривает в качестве меры воздействия на юридическое лицо – поставщика электрической энергии, одновременно владеющего генерирующим оборудованием, составляющим в совокупности 35 и более процентов установленной генерирующей мощности в границах ценовой зоны оптового рынка, принудительное разделение.

Отметим также следующее обстоятельство: в перечне мер административного принуждения, приведенном Ю.Н. Стариловым, отсутствует такая мера, как реквизиция. Между тем, превентивный характер указанной принудительной меры не вызывает сомнений. В действующем административном законодательстве Казахстана отсутствует специальный акт, регулирующий вопросы административной реквизиции. Вопросам регламентации применения указанной предупредительной меры посвящена ст. 253 Гражданского кодекса Республики Казахстан [215], которая устанавливает, что в случае стихийных бедствий, аварий, эпидемий, эпизоотий и при иных обстоятельствах, носящих чрезвычайный характер, имущество в интересах общества по решению государственных органов может быть изъято у собственника в порядке и на условиях, установленных законодательными актами, с выплатой ему стоимости имущества (реквизиция). «Установленный законом» порядок реквизиции раскрывается в законодательстве не полностью. В отношении земельных участков в нашем государстве действует ст. 91 Земельного кодекса Республики Казахстан [216], которая устанавливает, что в случае стихийных бедствий, режима военного положения, аварий, эпидемий, эпизоотии и при иных чрезвычайных ситуациях земельный участок в интересах общества по решению местных исполнительных органов может быть временно изъят у собственника или землепользователя с возмещением ему убытков.

Статья 279 Предпринимательского кодекса Республики Казахстан [217] гарантирует, что принудительное изъятие имущества инвестора (национализация, реквизиция) для государственных

нужд допускается в исключительных случаях, предусмотренных законодательными актами Республики Казахстан. При этом при национализации инвестору возмещаются Республикой Казахстан в полном объеме убытки, причиненные ему в результате издания законодательных актов Республики Казахстан о национализации. Реквизиция имущества инвестора осуществляется с выплатой ему рыночной стоимости имущества.

В Российской Федерации со значительными оговорками действует Сводный закон РСФСР от 28 марта 1927 г. «О реквизиции и конфискации имущества» [218], который определяет реквизицию как применяемое, в силу государственной необходимости, принудительное возмездное отчуждение или временное изъятие государством имущества, находящегося в обладании частных физических и юридических лиц, а также кооперативных и других общественных организаций.

Кроме того, российское административное законодательство содержит нормы, регулирующие применение административно-профилактических мер в условиях различного рода чрезвычайных ситуаций. Прежде всего, речь идет о ситуациях введения чрезвычайного или военного положений. Но, помимо них, к ситуациям экстренного характера могут быть отнесены, например, пожары. При тушении пожаров и проведении аварийно-спасательных работ в соответствии со ст. 22 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» [219] проводятся необходимые действия по обеспечению безопасности людей, спасению имущества, в том числе:

- проникновение в места распространения (возможного распространения) опасных факторов пожаров, а также опасных проявлений аварий, катастроф и иных чрезвычайных ситуаций;
- создание условий, препятствующих развитию пожаров, а также аварий, катастроф и иных чрезвычайных ситуаций и обеспечивающих их ликвидацию;
- использование при необходимости дополнительно имеющихся в наличии у собственника средств связи, транспорта, оборудования, средств пожаротушения и огнетушащих веществ с последующим урегулированием вопросов, связанных с их использованием, в установленном порядке;

- ограничение или запрещение доступа к местам пожаров, а также зонам аварий, катастроф и иных чрезвычайных ситуаций, ограничение или запрещение движения транспорта и пешеходов на прилегающих к ним территориях;
- охрана мест тушения пожаров, а также зон аварий, катастроф и иных чрезвычайных ситуаций (в том числе на время расследования обстоятельств и причин их возникновения);
- эвакуация с мест пожаров, аварий, катастроф и иных чрезвычайных ситуаций людей и имущества, оказание первой помощи;
- приостановление деятельности организаций, оказавшихся в зонах воздействия опасных факторов пожаров, опасных проявлений аварий, если существует угроза причинения вреда жизни и здоровью работников данных организаций и иных граждан, находящихся на их территориях.

Указанный Закон предусматривает также введение в случае необходимости особого противопожарного режима, под которым понимаются правила поведения людей, порядок организации производства и (или) содержания помещений (территорий), обеспечивающие предупреждение нарушений требований пожарной безопасности и тушение пожаров. Подобными правилами могут быть предусмотрены дополнительные административно-предупредительные меры принудительного характера.

Особые положения о применении профилактических мер принудительного характера содержат федеральные конституционные законы Российской Федерации о чрезвычайном и военном положениях. Согласно ст. 14 Федерального конституционного закона от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» [220] органам исполнительной власти предоставлены полномочия по:

- введению и обеспечению особого режима въезда на территорию, на которой введено военное положение, и выезда с этой территории, а также ограничение свободы передвижения по ней;
- организация в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, привлечения граждан к выполнению работ для нужд обороны, ликвидации последствий применения противником оружия, восстановлению поврежденных (разрушенных) объектов экономики, систем жизнеобеспечения на-

селения и военных объектов, а также к участию в борьбе с пожарами, эпидемиями и эпизоотиями;

- изъятие в соответствии с федеральными законами транспортных средств и другого необходимого для нужд обороны имущества у организаций и граждан с последующей выплатой государством стоимости изъятых имуществ;
- установлению запретов или ограничений на выбор места пребывания либо места жительства на территории, на которой введено военное положение;
- установлению ограничения движения транспортных средств и порядка осуществления их досмотра;
- установление запрета на нахождение граждан на улицах и в иных общественных местах в определенное время суток, при необходимости – осуществление проверки документов, удостоверяющих личность граждан, личного досмотра, досмотра их вещей, жилища и транспортных средств, а по основаниям, установленным федеральным законом, – задержание граждан и транспортных средств;
- осуществление военной цензуры за почтовыми отправлениями и сообщениями, передаваемыми с помощью телекоммуникационных систем, а также контроля за телефонными переговорами, создание органов цензуры, непосредственно занимающихся указанными вопросами, и определение полномочий таких органов.

Статья 15 Закона РК «О чрезвычайном положении» [123] закрепляет меры и ограничения, применяемые в условиях чрезвычайного положения. В частности, Указом Президента РК о введении чрезвычайного положения на период действия чрезвычайного положения может предусматриваться введение следующих мер и временных ограничений: 1) усиление охраны общественного порядка, охраны особо важных государственных и стратегических объектов, а также объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения и функционирование транспорта; 2) установление ограничений на свободу передвижения, в том числе транспортных средств, в местности, где введено чрезвычайное положение; 3) проверка документов, удостоверяющих личность физических лиц, личный досмотр, досмотр находящихся при них вещей, транспортных средств; 4) установление ограничений на въезд в местность, где введено чрез-

вычайное положение, или на территорию Республики Казахстан, а также выезда из них; 5) запрещение или ограничение проведения собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирований, а также зрелищных, спортивных и других массовых мероприятий; 6) запрещение забастовок и иных способов приостановления или прекращения деятельности юридических лиц; 7) приостановление деятельности юридических лиц, в которых используются взрывчатые, радиоактивные, а также химически и биологически опасные вещества; 8) эвакуация материальных и культурных ценностей в безопасные районы в случае, если существует реальная угроза их уничтожения, похищения или повреждения в связи с чрезвычайными обстоятельствами; 9) запрещение проведения выборов и республиканских референдумов в течение всего периода действия чрезвычайного положения в местности, где оно введено; 10) приостановление деятельности сетей и средств связи, за исключением правительственной связи.

В случае введения чрезвычайного положения при наличии обстоятельств, предусмотренных в п. 1 ст. 16 настоящего Закона, в местности, где вводится чрезвычайное положение, предусматриваются следующие дополнительные меры и временные ограничения: 1) введение комендантского часа; 2) осуществление контроля за средствами массовой информации посредством запросов обязательных экземпляров печатных изданий и материалов радио- и телепередач; 3) приостановление или прекращение в установленном законодательством Республики Казахстан порядке деятельности политических партий и общественных объединений, которые препятствуют устранению обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения; 4) ограничение или запрещение использования копировально-множительной техники, радио- и телепередающей аппаратуры, аудио- и видеозаписывающей техники, а также временное изъятие звукоусиливающих технических средств; 5) установление особого порядка продажи, приобретения и распределения продовольствия и предметов первой необходимости; 6) установление ограничений на осуществление отдельных видов финансово-экономической деятельности физических и юридических лиц, включая перемещение товаров, услуг и финансовых средств; 7) ограничение или запрещение продажи оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, специальных средств,

ядовитых веществ, установление особого режима оборота лекарственных, наркотических средств, психотропных веществ, прекурсоров, а также этилового спирта, алкогольной продукции; 8) временное изъятие у физических лиц оружия и боеприпасов, ядовитых веществ, а у – юридических лиц временное изъятие, наряду с оружием, боеприпасами и ядовитыми веществами, также боевой и учебной военной техники, взрывчатых и радиоактивных веществ.

Анализируя указанные акты, можно сделать вывод о том, что применяемые органами исполнительной власти административно-предупредительные меры, в отличие от мер административной ответственности, а также мер административно-процессуального принуждения, относимых автором настоящего исследования к категории мер административного пресечения, закреплены, как правило, в нормах не кодифицированного административного законодательства Республики Казахстан и Российской Федерации, преимущественно регулирующего полномочия тех или иных силовых структур либо отдельные сферы общественной жизнедеятельности.

В подтверждение данной точки зрения о разнонаправленности в административном законодательстве Республики Казахстан мер административной превенции следует назвать такие законодательные акты, как: Кодекс Республики Казахстан о здоровье народа и системе здравоохранения от 18 сентября 2009 г. [209], Закон Республики Казахстан «О дорожном движении» от 17 апреля 2014 г. № 194-V ЗРК. [221], Закон Республики Казахстан от 8 февраля 2003 г. № 387 «О чрезвычайном положении» [123], Закон Республики Казахстан от 16 апреля 1997 г. № 94 «О жилищных отношениях» [222], Закон Республики Казахстан «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» от 15 июля 1996 г. № 28-I [223] и другие. Кроме того, в системе источников, регламентирующих предупредительные меры административно-принудительного характера, действуют следующие нормативные правовые акты: Закон РК «Об органах внутренних дел в Республике Казахстан» [105], Закон РК «О принудительном лечении больных алкоголизмом, наркоманией и токсикоманией» от 7 апреля 1995 г. № 2184 [224].

Обращает на себя внимание то обстоятельство, что некоторые вопросы предупредительного принуждения урегулированы

в Республике Казахстан менее детально, нежели в действующем российском законодательстве. Это относится, в частности, к отношениям, возникающим в связи с выселением из ветхого жилья. Принудительное выселение из домов и иных жилых сооружений, непригодных для проживания, как мера административного предупреждения, применяется в соответствии с упомянутым выше Законом «О жилищных отношениях». В частности, Законом установлено, что при решении вопроса об отнесении жилых домов и жилых помещений к числу непригодных для проживания принимается во внимание степень физического износа строения (помещения), сохранности его конструкций, месторасположение строения, уровень благоустройства и так далее. В частности, считаются непригодными для проживания:

- бараки, аварийные дома (дома, грозящие обвалом);
- каменные дома с физическим износом до 70 процентов;
- деревянные дома с износом свыше 65 процентов;
- жилые дома, расположенные в пределах санитарно-защитных, пожаро-взрывоопасных зон промышленных предприятий;
- в опасных зонах оползней, селевых потоков и снежных лавин, могущих угрожать застройке и эксплуатации зданий;
- на территориях, ежегодно затапливаемых паводковыми водами.

Закон устанавливает, что принятие решения о признании жилого дома или жилого помещения непригодным для постоянного проживания независимо от его принадлежности входит в компетенцию местных исполнительных органов (районных, городских акиматов). При применении мер административного предупреждения, выраженных в виде выселения из подобных зданий и сооружений проживающих в них лиц, принимаются во внимание заключения санитарно-эпидемиологических, строительных и иных организаций, органов пожарной безопасности, а также другие материалы.

Однако гарантии выселяемым лицам закреплены в законодательстве поверхностно. Так, ст. ст. 29, 30 Закона Республики Казахстан «О жилищных отношениях» лишь устанавливают, что лицу, подвергающемуся процедуре принудительного выселения, возможно предоставление другого жилища либо выплаты денежной компенсации для приобретения другого жилья [222].

В Жилищном кодексе Российской Федерации от 29 декабря

2004 г. № 188-ФЗ [225] выселение граждан из жилых помещений, предоставленных по договорам социального найма, урегулировано целым рядом статей, подробно регулирующих порядок предоставления нового жилья (в случаях его предоставления). Так, прежде всего, ст. 84 Кодекса предусматривает, что выселение граждан из жилых помещений, предоставленных по договорам социального найма, производится в судебном порядке.

Далее указывается, что выселение может производиться с предоставлением других благоустроенных жилых помещений по договорам социального найма; с предоставлением других жилых помещений по договорам социального найма; без предоставления других жилых помещений. В последующих статьях подробно описаны условия выселения и качество предоставляемого взамен жилья.

Специфической особенностью казахстанского законодательства является то, что две меры превентивного принуждения закреплены в КоАП РК. Речь идет о предусмотренных ст. 52 КоАП РК так называемых «мерах административно-правового воздействия», под которыми понимаются: проверка знаний правил дорожного движения; установление особых требований к поведению правонарушителя; проверка знаний правил безопасного обращения с гражданским и служебным оружием и ранее были закреплены принудительные меры медицинского характера. Следует отметить, что указанные меры, согласно ч. 2 ст. 52 КоАП РК, могут применяться как наряду с наложением административного взыскания, так и вместо него – в случае освобождения лица, совершившего административное правонарушение, от административной ответственности в связи с примирением сторон или при малозначительности правонарушения.

Проверка знаний правил дорожного движения, как мера воздействия, представляется весьма полезной. В случае совершения лицом правонарушения, связанного с нарушением правил дорожного движения, и (добавим от себя) если из обстоятельств дела следует, что правонарушение совершено в результате незнания или недостаточного знания правонарушителем правил дорожного движения, начальник отделения (отдела, управления, департамента) дорожной полиции либо его заместитель может принять решение о направлении правонарушителя на сдачу экзамена для проверки знания правил дорожного движения.

Из контекста ст. ст. 52 и 54 КоАП РК следует, что к принудительным мерам, относится и «установление особых требований к поведению правонарушителя».

Так, при рассмотрении дела об административном правонарушении по ходатайству участников производства по делу об административном правонарушении и (или) органов внутренних дел судом могут быть установлены особые требования к поведению лица, совершившего административное правонарушение, предусмотренное статьями 73, 73-1, 73-2, 127, 128, 131, 434, 435, 436, 440 (частями четвертой и пятой), 442 (частью третьей), 448, 461, 482, 485 (частью второй) настоящего Кодекса на срок от трех месяцев до одного года, предусматривающие в полном объеме или отдельно запрет:

1) вопреки воле потерпевшего разыскивать, преследовать, посещать потерпевшего, вести устные, телефонные переговоры и вступать с ним в контакты иными способами, включая несовершеннолетних и (или) недееспособных членов его семьи;

2) приобретать, хранить, носить и использовать огнестрельное и другие виды оружия;

3) несовершеннолетним посещать определенные места, выезжать в другие местности без разрешения комиссии по защите прав несовершеннолетних;

4) употреблять алкогольные напитки, наркотические средства, психотропные вещества.

2. При установлении особых требований к поведению лица, совершившего административное правонарушение в сфере семейно-бытовых отношений, для охраны и защиты потерпевшего и членов его семьи суд в исключительных случаях вправе применить на срок до тридцати суток меру административно-правового воздействия в виде запрета лицу, совершившему бытовое насилие, проживать в индивидуальном жилом доме, квартире или ином жилище с потерпевшим в случае наличия у этого лица другого жилища.

В течение срока действия особых требований к поведению правонарушителя на него могут быть возложены обязанности являться в органы внутренних дел для профилактической беседы от одного до четырех раз в месяц.

Назначается указанная мера воздействия исключительно судом, однако ее содержание приводит к мысли о необходимости введения дополнительных норм, гарантирующих права правонарушителя.

Надо сказать, что природа указанной меры административно-правового воздействия и ее место в системе мер административно-правового принуждения вызывают сомнение. С одной стороны, данная мера носит ярко выраженный предупредительный характер, что подтверждается соответствующим указанием на цель применения подобных мер в КоАП РК (ч.1 ст. 52). С другой стороны, мера воздействия применяется наряду либо вместо административного взыскания, т. е. некоторым образом связана с противоправным поведением, что несколько выделяет ее из общего числа административно-предупредительных мер. Тем не менее, если внимательно проанализировать содержание указанной меры, становится ясным, что наказательной цели указанная мера не имеет и ее связь с совершенным правонарушением исключительно внешняя.

Собственно, совершение правонарушения лишь повод для применения соответствующих мер, поскольку, во-первых, очевидно свидетельствует об общественной угрозе, которую представляет правонарушитель, не знающий правил дорожного движения, а равно больной алкоголизмом, наркоманией или токсикоманией, а, во-вторых – предоставляет редкую возможность компетентным государственным органам (в данном случае суду) в процессе разбирательства вникнуть в соответствующие проблемы, обнаружить социально опасный фактор и устранить его во избежание нанесения ущерба общественным отношениям.

Несколько слов следует сказать о термине, обобщающем проверку знаний правил дорожного движения и установление особых требований к поведению правонарушителя, который употребляется в КоАП РК. Представляется, что «меры административно-правового воздействия» – термин, хотя и вполне соответствующий действительной природе мер, поименованных в ст. 52 КоАП РК, однако гораздо более объемный, включающий в себя, помимо указанных мер, множество других, что делает его употребление в существующем контексте совершенно нецелесообразным.

К сожалению, в среде ученых и практических работников правоохранительных органов сложился стереотип о том, что административная ответственность, являясь, по идее, частью административного принуждения, не связана с ней. Так, наличие в КоАП РК нормы об административном воздействии на правонарушителя дезориентирует правоприменителей. Ведь в соответствии с КоАП

РК меры административного воздействия применяются «к лицу, совершившему административное правонарушение, наряду с наложением административного взыскания». По сути, это двойственность привлечения лица к административной ответственности. Таким образом, просматривается правовой пробел и коллизия между статьями 11 и 52 КоАП РК [226, с. 87].

Действительно, мерами административно-правового воздействия называются все (!) принудительные, поощрительные, стимулирующие и тому подобные меры, имеющиеся в арсенале органов государственного управления. Безусловно, к их числу относятся и меры административной ответственности, т. е. административные взыскания. В частности, ранее указанная монография Д.В. Осинцева, посвященная анализу правового регулирования обширной методологии государственного управления, называется «Методы административно-правового воздействия» [86], при этом каждому методу соответствует определенная совокупность мер административно-правового воздействия. Представляется целесообразным использовать в тексте КоАП РК формулировку «иные меры административно-правового воздействия, применяемые к правонарушителям», или, что в большей степени соответствует правовой природе этих мер, «административно-предупредительные меры, применяемые к правонарушителям».

Анализ природы, понятия и видов предупредительных мер административно-правового принуждения позволяет сделать следующие выводы теоретико-правового значения:

Не все ученые признают факт существования предупредительных мер принудительного характера. В частности, Д.Н. Бахрах считает, что все меры административного предупреждения не имеют принудительного характера. Представляется, что данное утверждение безосновательно, что подтверждается не только теоретическими доказательствами, но и нормами действующего административного законодательства (см. ст. 52 КоАП РК о мерах административно-правового воздействия, применяемых в целях предупреждения правонарушений).

Обладая всеми признаками, присущими мерам административно-правового принуждения в целом, меры административной превенции характеризуются рядом признаков (особенностей):

- не связаны с совершением административного правонаруше-

- ния;
- принудительный характер данных мер состоит в реализации властных односторонних действий, которые не согласовываются с противоположной стороной;
 - закреплены в законодательных и иных нормативных актах, предусматривающих обязательные действия либо устанавливающих известные запреты и ограничения под угрозой применения административных санкций, а также четко регламентированные полномочия надзорных органов по обеспечению режима исполнения этих предписаний;
 - цели применения мер административной превенции имеют два вектора: предупреждение противоправных действий конкретных субъектов права и превенция неблагоприятных последствий событий и явлений техногенного, социального, природного характера;
 - содержание подобного рода мер находит свое отражение не в санкции административно-правовой нормы, а в ее диспозиции;
 - фактическим основанием для применения предупредительных мер может быть: совершение административных проступков; судимость лица или факт привлечения лица к административной ответственности; реальное предположение о возможном правонарушении или объективном противоправном деянии; наступление реальной опасности, угрожающей интересам общества, жизни и здоровью людей; ранее зарегистрированные (выявленные) в идентичных социальных условиях правонарушения (вплоть до преступлений);
 - превентивная мера применяется чаще всего на основе индивидуального акта государственного управления, но основанием может служить и норма права, закрепленная в нормативном правовом акте органа государственного управления.

Административно-предупредительные меры принуждения следует определять как закрепляемые диспозициями административно-правовых норм меры административно-правового принуждения, применяемые в определенных законодательством случаях на основании индивидуальных и нормативных актов государственного управления с целью предупреждения противоправного поведения (в том числе совершения правонарушений и преступлений)

и его последствий, а равно предотвращения наступления неблагоприятных последствий различных событий и явлений объективного характера (природных, техногенных, социальных и др.), угрожающих жизни и здоровью граждан, общественной безопасности, государственной стабильности и т. п.

Целесообразно выделять лишь две группы мер административной превенции в зависимости от цели применения таких мер: меры, направленные на предотвращение противоправного поведения, и меры, направленные на предотвращение последствий наступления и/или предотвращение наступления негативных событий или явлений объективного характера (социальных, техногенных, природных и иных).

Характеризуя место мер административной превенции в общей системе мер административно-правового принуждения, необходимо отметить, что практически всегда к цели пресечения правонарушения или наказания правонарушителя примешивается цель превенции противоправного поведения. В результате проблематичным и спорным выглядит отнесение тех или иных мер к предупредительным или пресекательным. Административно-принудительные меры в конкретной ситуации могут изменять свое целевое назначение, вследствие чего система предупредительных мер может быть представлена в различных вариантах.

Профилактические меры административно-принудительного характера в Республике Казахстан трудно объединить в какую-либо систему. Применяемые казахстанскими органами исполнительной власти административно-предупредительные меры закреплены в нормах не кодифицированного административного законодательства Казахстана, преимущественно регулирующего полномочия тех или иных силовых структур либо отдельные сферы общественной жизнедеятельности.

Обращает на себя внимание то обстоятельство, что некоторые вопросы предупредительного принуждения урегулированы в Республике Казахстан менее детально, нежели в действующем российском законодательстве

Специфической особенностью казахстанского законодательства о превенции является то, что две меры превентивного принуждения закреплены непосредственно в КоАП РК (проверка знаний правил дорожного движения и принудительные меры медицин-

ского характера). Следует признать неудачным использующийся в КоАП РК применительно к названным предупредительным мерам термин «меры административно-правового воздействия», имеющий более объемное содержание.

Представляется целесообразным использовать в тексте КоАП РК формулировку «иные меры административно-правового воздействия, применяемые к правонарушителям» или «административно-предупредительные меры, применяемые к правонарушителям».

3.2 Административное пресечение как одна из форм административно-правового принуждения

Являясь частью системы мер административно-правового принуждения, меры административного пресечения наделены всеми признаками, свойственными принудительным мерам, закрепленным административно-правовым законодательством.

Вместе с тем, это – особая группа мер административного принуждения, характеризующаяся своим назначением, субъектами и процедурой применения. Считаю необходимым остановиться на назначении и правовой природе административного пресечения подробнее.

Применением любой меры административного принуждения всегда преследуются правоохранительные цели, связанные с достижением определенного социально-правового результата. Если для превентивных административно-правовых мер – это предотвращение возможных нарушений законных прав и интересов, то для административных наказаний – предупреждение рецидива правонарушения и общая превенция правонарушений. Функциональное назначение мер административного пресечения иное. Оно заложено в самом наименовании этих правовых средств - «пресекать» правонарушение, не дать возможности нанести урон охраняемым интересам личности, общества, государства. Применение мер административного пресечения самым тесным образом связано с повседневной деятельностью органов исполнительной власти по борьбе с правонарушениями. Они играют важную роль в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности, в выполнении государственных задач по недопущению правонарушений и устранению причин, их порождающих.

Итак, административное законодательство Республики Казахстан, равно как и законодательство России, предоставляет соответствующим органам исполнительной власти право применять не только меры административной ответственности или меры административного предупреждения, но и административно-пресекательные меры, являющиеся эффективным средством прекращения

различных правонарушений. Потребности выведения определения понятия исследуемых мер обуславливают необходимость обратиться к содержательной характеристике особенностей мер административного пресечения, выделяющих их в общей системе административно-принудительных мер.

Прежде всего, следует отметить, что вопрос о понятии мер административного пресечения, их содержании в современной административно-правовой литературе исследован не слишком глубоко, а отличающиеся монументальностью исследования работы советских правоведов не в полной мере отражают особенности действующей системы этих правовых средств в рамках существующей системы государственного управления. Тем не менее, имеет смысл остановиться на существующих в науке административного права определениях понятия «меры административного пресечения» или просто – «административное пресечение».

Административно-правовая наука в лице своих представителей – ученых-правоведов – идет двумя зачастую пересекающимися путями к выявлению природы административного пресечения. Первое направление характеризуется попытками определить понятие административного пресечения через целевое назначение (т. е. способом, используемым при определении понятия «меры административной превенции»). Так, в советский период развития науки административного права Т.И. Козырева определяла меры административного пресечения как такие меры административного воздействия, которые «...применяются в целях пресечения длящихся и предотвращения новых административных правонарушений, наступления вредных последствий, а также обеспечения возможности применения административного наказания» [227, с. 16]. Равно и А.П. Корнев под мерами административного пресечения понимает «способы и средства принудительного воздействия, применяемые в целях прекращения противоправного деяния, предотвращения его общественно опасных последствий, а также в целях создания возможности для последующего привлечения нарушителя к юридической ответственности» [26, с. 194].

Современные административисты также используют подобный способ определения исследуемого понятия. А.Ф. Пехтерев, к примеру, полагает, что меры административного пресечения – это «... такие регулируемые нормами административного права и исполь-

зуемые различными органами государственного управления средства принудительного воздействия, которые направлены на прекращение противоправного поведения, его недопущение, устранение его вредных последствий, а также на создание условий для возможного привлечения виновных лиц к ответственности» [190, с. 193]. В.А. Тюрин также полагает, что «...мерами пресечения в административном праве России являются регламентируемые нормами административного права средства принудительного воздействия, применяемые уполномоченными на то органами государственной власти (должностными лицами), а в некоторых случаях и общественными формированиями, которые направлены на прекращение противоправного деяния, устранение связанных с ним вредных последствий, а также на создание оптимальных условий для последующего привлечения виновных лиц к юридической ответственности» [228, с. 24–25].

Однако существует и другой путь теоретических изысканий в вопросе об определении понятия мер пресечения. Скажем, Б.А. Жетписбаев под административным пресечением понимает принудительную деятельность органов исполнительной власти, направленную на предупреждение и прекращение противоправных действий антиобщественного характера и профилактику их повторения [47, с. 150]. В.Д. Ардашкин, называя меры административного пресечения «мерами защиты» или средствами «принудительного исполнения», определял их как «оперативные действия органов государственного управления, которые заключаются в прекращении юридических аномалий путем понуждения субъектов к исполнению лежащих на них административных обязанностей» [14, с. 8–9]. Д.Н. Бахрах и вовсе характеризует меры пресечения как «понуждение правонарушителя (гражданина или организации) к исполнению правовых обязанностей» [229, с. 22]. Как видим, сущность данного направления исследований заключена в попытке отобразить в определении цель применения мер пресечения вне связи с правонарушением и его последствиями.

Думается, искомое определение мер пресечения станет более выпуклым и научно обоснованным в том случае, если будут выделены и проанализированы основные особенности подобного рода мер. Обратимся к ним.

Прежде всего, остановимся на целевом назначении пресека-

тельных мер административного принуждения. Представляется, что данное назначение достаточно многогранно. Главная, определяющая цель применения мер административного пресечения состоит в обеспечении прекращения правонарушения, устранении противоправной ситуации. Данная цель выделяет меры пресечения в системе мер административно-правового принуждения, поскольку не преследуются ни предупредительными мерами, ни административным наказанием, ни восстановительными мерами [230, с. 97]. В подтверждение данного тезиса приведем высказывание В.Е. Севрюгина: «По своей цели меры административного пресечения отличаются от административных взысканий и административно-предупредительных мер. Главная их цель состоит в прекращении противоправного поведения, устранении противоправной ситуации, принуждении правонарушителя вести себя правомерно, в рамках установленных правил» [63, с. 90–91].

Отметим, что этимология слова «пресечение» также указывает на ближайшую и основную цель «пресекательных» действий. В толковании В. Даля слово «пресекать», «пресечь» означает «прекращать», «уничтожать», «останавливать» [9, с. 396]. Таким образом, пресечение идентично устранению, воспрепятствованию чему-либо, а административно-правовое пресечение, в частности, доведению до конца уже начатых противоправных действий.

Как средство прекращения противоправного поведения меры административного пресечения играют важную роль в обеспечении надлежащего общественного порядка, и поэтому, как справедливо отмечает А.П. Шергин, «значение этих мер в системе правоприменительных средств трудно переоценить, поскольку в ходе их применения пресекается общественно опасная деятельность нарушителя, обеспечивается возможность привлечения его к ответственности» [231, с. 7].

Применение мер пресечения оказывает психологическое воздействие на правонарушителя, удерживает его от совершения повторных порицаемых правом действий, от пренебрежения административно-правовыми запретами, понуждает правонарушителя поступать правомерно, напоминает об ответственности перед обществом, коллективом, окружающими людьми за последствия своих свободно избранных решений, поступков, действий. Более отдаленная цель мер пресечения (общее их назначение) состоит в

обеспечении правопорядка, чему и служат указанные средства принудительного воздействия в рамках возникающих административно-пресекательных правоотношений.

Второй сегмент целевого назначения мер административного пресечения составляет совокупность задач, связанных с устранением вредных последствий противоправного поведения. Воздействие мер административного пресечения направлено на восстановление нарушенного правонарушителем стабильного состояния правоотношений, общественного спокойствия, справедливости, обязывает его исправить свое поведение, нанесшее вред тому или иному правоохраняемому объекту. Устранение такого рода вредных последствий восстанавливает нормальную ситуацию, обычный ритм жизни, трудовой деятельности людей, приводит в необходимое соответствие личные и общественные интересы, обеспечивает неизбежность установленного порядка. Как известно, правонарушений без последствий не бывает. Вред наносится общественным отношениям как таковым: материализованные или психически осязаемые последствия возникают при совершении любого правонарушения. И, конечно, одна из целей административно-пресекательных мер состоит в устранении этих последствий.

Обращает на себя внимание и то обстоятельство, что административное пресечение позволяет предотвратить деяния и события, которые могут усугубить ответственность правонарушителя, вследствие чего можно говорить о применении мер административного пресечения не только в интересах государства, общества, заинтересованных лиц, но и в интересах лица, противоправные действия которого пресекаются. Кроме того, меры административного пресечения могут использоваться и для защиты интересов, здоровья, жизни самого правонарушителя (как, например, в случае управления транспортным средством в состоянии алкогольного, наркотического опьянения либо в случае помещения правонарушителя, находящегося в общественном месте в сильном опьянении, в медицинский вытрезвитель, что предохранит его от возможного ограбления и замерзания).

И, наконец, третье важное обстоятельство обуславливает применение мер административного пресечения: указанные пресекательные меры используются для того, чтобы создать необходимые условия для возможного в будущем привлечения виновных лиц к

ответственности. В ряде случаев административное пресечение предшествует привлечению к административной ответственности, связано с совершением необходимых, неотложных действий, без которых применить меру административного наказания было бы невозможно. Действительно, меры административного пресечения могут применяться как самостоятельно (закрытие в связи с антисанитарным состоянием предприятия общественного питания), так и в совокупности с административными взысканиями, при этом они обеспечивают возможность взыскания и, как правило, им предшествуют (задержание нарушителя общественного порядка с последующим наложением на него административного штрафа). Однако следует помнить, что мера административного пресечения далеко не обязательно во всех случаях сопрягается с административным наказанием: воздействие на правонарушителя может быть завершено только одним ее применением.

В административном законодательстве Республики Казахстан и Российской Федерации традиционно выделяется специальная группа мер пресечения, характеризующаяся преимущественно указанным целевым назначением – меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Так, например, процессуальным основанием привлечения к административной ответственности является надлежаще составленный протокол о нарушении – важнейший административно-процессуальный документ, фиксирующий фактические обстоятельства совершения административного правонарушения. Без этого документа уполномоченный орган или должностное лицо не могут и не будут рассматривать и разрешать по существу конкретное дело об административном проступке. Для того чтобы данный административно-процессуальный документ мог быть составлен, необходимо обеспечить соответствующие условия, т. е. возникает необходимость задержать правонарушителя на определенное время для составления административного протокола.

Таким образом, меры административного пресечения, являясь одной из форм обеспечения административно-правового принуждения, используются как средство принудительного прекращения правонарушений и предотвращения их вредных последствий. Эти меры направлены на принудительное прекращение противоправного поведения, недопущение, устранение вредных его последствий,

на создание условий для возможного привлечения виновных лиц к административной ответственности [232, с. 69].

Специальное целевое назначение мер административного пресечения позволяет индивидуализировать их, выделить из общей массы административно-принудительных средств воздействия, применяемых в борьбе с правонарушениями. С помощью анализа содержания рассматриваемых принудительных средств, правовых норм, регулирующих их применение, можно выделить и другие существенные признаки (особенности), характеризующие меры административного пресечения.

Так, существенное значение для целей определения понятия мер административного пресечения имеет вопрос об основаниях применения мер административного пресечения. Логика подсказывает, что он напрямую связан с проблематикой целевого назначения исследуемых мер. Как писал в своих ранних работах Д.Н. Бахрах, «...в отличие от административно-предупредительных мер, меры пресечения применяются в связи с совершенными правонарушениями и к субъектам, их совершившим» [54, с. 21]. Эту точку зрения разделяет В.Е. Севрюгин, который утверждает, что «...меры пресечения применяются только при наличии правонарушений, и, как все принудительные средства, являются предусмотренной законом реакцией на неправомерные действия» [63, с. 90]. В одних случаях пресекается конкретное неправомерное действие, поведение. В таких случаях основанием для применения меры пресечения служит конкретный административный проступок (например, мелкое хулиганство), в других – систематические нарушения, антиобщественный образ жизни (например, занятие проституцией или появление в общественных местах в нетрезвом состоянии).

Прежде всего, в этой связи заслуживает внимания то обстоятельство, что, будучи мерами сугубо административно-правовыми, меры пресечения направлены на прекращение не только административных правонарушений, но и любых других действий, содержащих признаки противоправного деяния, в том числе и уголовных правонарушений, т. е. преступлений. Но, в отличие от мер административной превенции, основанием применения мер пресечения является не возможная, а непосредственная опасность, угрожающая охраняемым административным правом отношениям.

Данный тезис неоднократно обосновывался в науке админи-

стративного права. В частности, Л.Л. Попов указывает на то, что «...назначение мер административного пресечения не исчерпывается борьбой с административными правонарушениями. Они могут применяться также и для прекращения преступных действий» [25, с. 303]. Указанную точку зрения разделяет и Д.Н. Бахрах, указывающий: «...средства административного пресечения могут быть использованы и в связи с преступлениями» [46, с. 452]. А.Ф. Пехтерев приводит удачный пример, подчеркивая, что «...названные меры успешно используются и для прекращения действий уголовно-правового характера. Например, хулиганские действия правонарушителя, угрожающие жизни и здоровью людей, прекращаются милицией независимо от того, являются ли они административным проступком или преступлением» [190, с. 193].

Причем, следует подчеркнуть, что поведение, которое квалифицируется как противоправное на основании норм гражданского, трудового или иных частно-правовых отраслей системы права, не может быть пресечено посредством мер административно-правового принуждения. Это связано, с одной стороны, со спецификой административно-правовых отношений, одной из сторон в которых всегда выступает орган исполнительной власти (должностное лицо), а, с другой – с принципиальной близостью объектов правовой охраны и методов воздействия, свойственных уголовному и административному праву (в части, связанной с применением мер государственного принуждения). Исключение в этой связи составят лишь дисциплинарные проступки, идентичные по своим составам административным правонарушениям и преступлениям, ответственность за которые наступает в соответствии со специальным законодательством (военными уставами и т. п.).

Помимо деяний, признаваемых в установленном законом порядке правонарушениями (административными или уголовными), основаниями применения принудительных мер пресечения могут быть и деяния, характеризующиеся пороком субъекта, объекта, субъективной или объективной стороны правонарушения, вследствие чего противоправное деяние перестает быть правонарушением (преступлением). Так, Д.Н. Бахрах также подчеркивал: «Фактическим основанием пресечения является правонарушение, виновное противоправное действие. Но меры пресечения используются и для прекращения объективно противоправных, невиновных дей-

ствий, совершаемых лицами невменяемыми, неделиктоспособными» [46, с. 452]. А.П. Корнев приводит следующие примеры: «... рассматриваемые меры используются не только для пресечения правонарушений, но и для прекращения общественно опасных действий, совершаемых лицами, не достигшими 16 лет, т. е. административно-деликтоспособного возраста, а также невменяемыми» [26, с. 194]. Л.Л. Попов и А.П. Шергин резонно замечают: «... мерами пресечения... общественные отношения охраняются от правонарушений... Однако отдельные меры административного пресечения могут применяться при отсутствии виновного противоправного деяния. Таковы принудительные действия, пресекающие общественно-опасную деятельность душевнобольных и малолетних» [32, с. 31].

Однако если тезис о возможности применения меры пресечения в отношении невиновно совершенного противоправного деяния мы поддерживаем, то высказанное Л.Л. Поповым суждение о том, что «... меры административного пресечения являются средством защиты общественных отношений от опасности независимо от того, возникла она вследствие правонарушения или иного деяния или события» [25, с. 303], представляется более чем спорным.

Л.Л. Попов обосновывает свое видение вопроса, приводя в пример ситуацию, когда органы санитарного надзора выносят решение об уничтожении продуктов питания, признанных негодными к употреблению, подчеркивая, что причиной порчи продукции может и не быть противоправное поведение ее производителя. Однако очевидно, что, во-первых, ни один производитель не станет портить сознательно производимые продукты питания, следовательно, причина порчи всегда будет объективной; во-вторых, порча собственной продукции сама по себе не является правонарушением; а, в-третьих, подобное решение об уничтожении продуктов питания принимается уполномоченным органом лишь в том случае, когда производитель совершает правонарушение, а именно: направляет испорченную продукцию для реализации. На пресечение этого правонарушения и направлена указанная принудительная мера.

Что же касается событий (т. е. не зависящих от воли человека происшествий), то пресечь их посредством психического или физического воздействия на человека или группу лиц попросту невозможно (в силу их объективного характера), вследствие чего

действия правоприменителей в таких случаях направлены на предотвращение вредных последствий происшедшего события. Таким образом, речь в данном случае пойдет об административно-предупредительных мерах, воздействующих на людей, с тем, чтобы предотвратить нанесение ущерба социально значимым ценностям.

Приведенные суждения позволяют сделать существенный вывод, характеризующий меры административного пресечения: круг оснований пресечения более широк, чем соответствующий круг оснований применения мер административной ответственности, но уже круга оснований применения мер административной превенции, приведенного в предыдущем подразделе настоящего раздела. Такими основаниями могут выступать лишь совершаемые в реальном времени объективно противоправные деяния, внешне (визуально) содержащие признаки состава правонарушения (административного или уголовного).

Итак, большинство мер административного пресечения ориентировано, прежде всего, на прекращение административных правонарушений, на обеспечение условий для привлечения виновных к административной ответственности. Вместе с тем, данные правовые средства используются и для прекращения иных деликтов — дисциплинарных правонарушений, преступлений. Более того, отдельные виды мер административного пресечения применимы только для прекращения преступных действий — специальные средства, огнестрельное оружие и др. Но в борьбе с преступлениями используются и меры пресечения, регламентируемые нормами уголовно-процессуального права. Каково соотношение мер административного и уголовно-процессуального пресечения?

В уголовном процессе, как отмечают многие ученые-процессуалисты, применение мер пресечения носит исключительный характер, оно допускается только в случаях, определяемых опасностью возникновения помех при расследовании. Меры уголовно-процессуального пресечения, по их мнению, применяются в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством в целях воспрепятствования обвиняемому скрыться от следствия и суда, продолжать преступную деятельность, помешать ходу расследования по уголовному делу, а также для обеспечения исполнения приговора. Таким образом, мера уголовно-процессуального пресечения связывается с личностью обвиняемого либо подозреваемого. Круг лиц, к

которым могут быть применены меры административного пресечения, гораздо шире, чем круг тех лиц, на которых распространяется мера уголовно-процессуального пресечения. Следует также отметить, что меры административного пресечения используются для прекращения противоправной деятельности не только физических, но и юридических лиц.

Также обращает на себя внимание тот факт, что меры уголовно-процессуального пресечения применяются относительно ограниченным кругом должностных лиц: следователями, прокурорами, дознавателями, судами в рамках уголовного процесса. Перечень же должностных лиц, применяющих меры административного пресечения, гораздо шире, в том числе и перечень должностных лиц милиции, применяющих меры административного пресечения.

Помимо этого, мера уголовно-процессуального пресечения применяется после совершения преступления (исключение составляют случаи применения мер пресечения к подозреваемым) и является, тем самым, категорией ретроспективного свойства. Мера же административного пресечения не связывается с обязательностью обращения в прошлое: она связана либо с настоящим (прекращение наличного противоправного поведения), либо с будущим (недопущение противоправного поведения, пресечение возможности создания той или иной противоправной ситуации).

При применении уголовно-процессуальных мер пресечения иногда учитывается ряд дополнительных данных о личности правонарушителя (его возраст, состояние здоровья, семейное положение, общественная опасность личности и др.). По общему правилу, наличия подобного рода дополнительных данных не требуется при избрании меры административного пресечения. В ряде случаев меры административного пресечения и меры уголовно-процессуального пресечения применяются совокупно по отношению к одному и тому же правонарушителю и по факту только одного преступления. В этой связи, является спорным утверждение К.Ж. Капсалямова о том, что «...следует строго запретить возможность применения к лицу, подозреваемому в совершении уголовно-наказуемого деяния, мер... административного воздействия ...» [233, с. 36].

Меры административного пресечения являются своеобразной предпосылкой применения мер уголовно-процессуального пресе-

чения в случае, например, административного задержания нарушителя с целью прекращения правонарушения, юридическая природа которого на момент задержания не вполне ясна. Если в дальнейшем оказывается, что проступку предшествовали совершенные задержанным уголовно-наказуемые деяния, то административное задержание трансформируется в предусмотренное уголовно-процессуальным законодательством уголовно-процессуальное задержание.

В связи с указанной спецификой оснований применения мер административного пресечения встает также вопрос и о субъектах права, в отношении которых такие меры могут применяться. В частности, следует согласиться с суждением Б.А. Жетписбаева, утверждающего, что такой круг гораздо шире, чем круг субъектов, которые могут быть привлечены к административной ответственности. Закономерно указание в качестве специфических мер пресекательного воздействия на лиц, признаваемых в установленном законодательством порядке невменяемыми, а также лиц, не достигших деликтоспособного возраста; на военнослужащих и работников правоохранительных органов (которых следовало бы расширить до государственных служащих) при совершении ими правонарушений, за которые они несут дисциплинарную ответственность по соответствующим дисциплинарным уставам; на лиц, обладающих дипломатическим иммунитетом или депутатской (иной) неприкосновенностью [47, с. 153].

Еще одна особенность мер административного пресечения последних состоит в том, что данные меры являются наиболее масштабной частью административного принуждения. К мерам административного пресечения компетентные органы и их представители вынуждены обращаться гораздо чаще, чем к мерам административного наказания и административного предупреждения. Например, к административному задержанию полиция (милиция – РФ) прибегает гораздо чаще, чем к административному штрафу. Относительная распространенность административно-пресекательных мер объясняется тем, что их применение зачастую входит в круг прямых функциональных действий многих органов исполнительной власти (например, государственных инспекций) и должностных лиц, является одновременно и их правом, и их обязанностью. Так, в Законе Республики Казахстан «Об органах внутренних дел» применение мер пресечения закреплено как «правообязанность»

органов внутренних дел (полиции).

В связи с указанной особенностью обращает на себя внимание и другое, связанное с ней обстоятельство: меры административного пресечения применяются весьма широким кругом органов исполнительной власти и их должностных лиц, осуществляющих функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы, борьбы с преступностью, общественной безопасности.

Вместе с тем, нужно отметить, что действующее законодательство определяет только общие начала применения мер административного пресечения как органами внутренних дел, так и другими уполномоченными органами исполнительной власти: детальная правовая регламентация применения административно-пресекательных мер в нем не проводится, а отдельные стороны применения некоторых мер административного пресечения находят отражение в ведомственных нормативных актах.

В Казахстане и России отсутствуют систематизированные нормативные правовые акты по применению мер административного пресечения, что следует считать существенным пробелом действующего административного законодательства двух государств. Подчеркнем, что в казахстанском законодательстве не детализируется порядок применения мер административного пресечения и по линии отдельных служб, хотя потребность в такой детальной регламентации налицо. Рассматриваемым мерам административного принуждения посвящены многие законы и подзаконные акты. Причем их диапазон весьма значителен, что создает определенные трудности для правоприменителя.

Во-первых, нормы о мерах административного пресечения содержатся в различных по своему уровню нормативных актах. Они предусмотрены в большинстве кодексов Республики Казахстан, в конституционных законах, законах, указах Президента Республики, правительственных актах, ведомственных нормативных актах. Такое обилие нормативных источников затрудняет работу правоприменителей, которые нередко, как свидетельствует анализ практики, ориентируются на ведомственные нормативные акты, а не на закон.

Во-вторых, нормы о мерах административного пресечения за-

частую дублируют друг друга, что создает дополнительную почву для злоупотреблений, основанных на возможности двоякого толкования норм права, применения аналогии права там, где это недопустимо. Так, КоАП РК содержит нормы, регулирующие процедуру осмотра территорий, помещений, вещей и т. п. в качестве меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Аналогичные нормы содержит и Кодекс «О таможенном регулировании в Республике Казахстан» [203], в ст. ст. 415 и 446 которого закреплены процедуры проведения осмотра товаров, транспортных средств, а также помещений и территорий в качестве форм таможенного контроля.

Приведенные данные свидетельствуют о разобшенности нормативного регулирования мер административного пресечения, неоднозначной законодательной интерпретации аналогичных по содержанию мер в различных законах и подзаконных актах. В литературе уже высказывались предложения о разрешении данного противоречия. По существу они сводятся к трем вариантам:

- включение норм о мерах административного пресечения в КоАП РК;
- закрепление норм об отдельных видах мер административного пресечения в базовые законы (об оружии и др.);
- кодификация норм об административном пресечении в едином правовом акте.

Можно поддержать данный вариант, но с некоторыми коррективами.

В качестве специфической особенности мер административного пресечения выступает и то обстоятельство, что указанные меры не связаны с карой, неотделимой от административных наказаний. Именно этим пресечение отграничивается от наказания, поскольку никакая мера административного пресечения не содержит тех существенных ограничений и (или) лишений субъективных прав, которые связаны с применением административных наказаний.

Не будучи непосредственно связанными с наказанием правонарушителя, меры административного пресечения в ряде случаев являются предпосылками для применения наказания. Как уже отмечалось, одна из целей их применения состоит в создании необходимых условий для возможного в будущем привлечения к административной ответственности. Выделение в законодательстве

упоминавшихся выше в тексте настоящего подраздела мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях послужило основанием для выделения в структуре административного принуждения, наряду с мерами пресечения, в качестве самостоятельной группы и мер процессуального обеспечения (пресечения). При этом сторонники такой автономизации указанной группы мер административного принуждения акцентируют внимание на том, что административное задержание, изъятие вещей и документов и тому подобные меры создают необходимые условия для реализации административной ответственности.

По нашему мнению, указанные ученые не учитывают того, что данные принудительные меры не только выполняют обеспечительную функцию, но и преследуют другие цели, предусмотренные законом. Между тем, ст. 785 КоАП РК недвусмысленно выдвигает на первый план в качестве цели применения такого рода мер именно пресечение административного правонарушения.

Существенными для характеристики мер административного пресечения представляются также их направленность, определяющая место данных правовых средств в системе административного принуждения, способ охраны законных интересов. Несомненно, с методологических и правоприменительных позиций важно определить, когда же возникает потребность в применении мер административного пресечения.

Противоправное поведение при всей его скоротечности представляет собой совокупность последовательных действий, направленных на достижение определенного результата (завладеть чужим имуществом, совершить обгон транспортного средства в неустановленных местах и т. д.). В административном законодательстве в отличие от уголовного нет института стадий совершения административного правонарушения. Административная ответственность связывается только с наличием оконченного правонарушения.

Действующее законодательство не предусматривает применение административного наказания за приготовительные действия или покушение на административное правонарушение. Кроме того, многие из административных правонарушений (длящиеся, продолжаемые) могут совершаться длительное, а порой и неопределенное время. Таковы, например, проживание без паспорта, пребывание иностранного гражданина на территории Республики Казахстан

без законных на то оснований и другие правонарушения. Подобная норма есть и в законодательстве Российской Федерации. В подобных ситуациях выполнение задач правоохраны требует неотложной реакции уполномоченных должностных лиц в виде принудительного прекращения противоправных действий (задержание вора, пытающегося проникнуть в помещение, отстранение пьяного водителя от управления транспортным средством и другие правонарушения).

Наметившееся сближение институтов уголовного и административно-деликтного законодательства позволяет прогнозировать и установление ответственности за приготовление и покушение на административное правонарушение. Административные правонарушения, в особенности в сфере экономики, сложные, длящиеся во времени деликты. Привлечение лиц к ответственности за неоконченное административное правонарушение будет, по нашему мнению, способствовать эффективной борьбе с такими общественно опасными деяниями. Именно такая потребность обуславливает генезис мер административного пресечения как одного из эффективных средств охраны правопорядка.

Следует выделить также особенность, связанную с процедурой применения мер административного пресечения. Дело в том, что процесс применения пресекательных мер может корректироваться в зависимости от характера правонарушения, срочности, сложности и необходимости урегулирования данного отношения. Но в установленных законом случаях факт применения какой-либо меры административного пресечения должен быть оформлен соответствующим процессуальным актом. Следует подчеркнуть, что процессуальный порядок оформления меры административного пресечения проще порядка совершения и оформления действий по применению административных наказаний. Применение последних связано со сложными подготовительными действиями, предшествующими рассмотрению дела об административном правонарушении, а само рассмотрение дела требует соблюдения специального административно-процессуального регламента, а иногда и коллегиального решения. Меры административного пресечения осуществляются соответствующими органами (должностными лицами) в форме обычных служебных действий, т. е. в порядке выполнения возложенных на них функций.

Применение мер административного пресечения должно быть законным. Это особенно важно в контексте возможного применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия. Никакая мера пресечения не может быть применена на основании лишь произвольного усмотрения правоприменяющего органа исполнительной власти или должностного лица; не оправдывают нарушение законности при применении административно-пресекательных мер ни интересы оперативности, целесообразности и т.п. подобные факторы, поскольку отступление от закона прямо влечет ущемление конституционных прав личности.

Наконец, последней особенностью, отличающей меры пресечения как от мер административной превенции, так и от мер административного наказания, следует признать связанную с данными мерами возможность нарушения физической неприкосновенности гражданина, причинения вреда его здоровью. Такая возможность возникает в ситуациях, когда представитель органа исполнительной власти действует в ситуации крайней необходимости, необходимой обороны, при задержании преступника. Именно с пресекательными мерами преимущественно связана возможность применения физической силы и специальных средств. Применение огнестрельного оружия и вовсе следует считать исключительной прерогативой деятельности, связанной с пресечением правонарушений, причем исключительно уголовных.

Однако в связи с последней из указанных особенностей мер административного пресечения, следует упомянуть о следующем немаловажном обстоятельстве: высказываемый некоторыми учеными (в частности, Д.Н. Бахрахом) тезис о том, что всякая принудительная мера является вынужденным нарушением неприкосновенности гражданина, следует признать научно некорректным. Дело в том, что большинство административно-принудительных мер, в том числе меры административного пресечения, не имеют отношения к неприкосновенности граждан (официальное предостережение, административный надзор, запрещение эксплуатации транспорта и ряд других мер), поскольку носят психологический характер. Проблемы же физического воздействия на объекты управления связаны с дальнейшими изысканиями, результаты которых приведены в настоящем подразделе ниже.

Таким образом, рассмотрев наиболее существенные признаки

мер административного пресечения, попытаемся определить указанное понятие. По нашему мнению, меры административного пресечения следует определить как разновидность широко используемых в практике государственного управления мер административно-правового принуждения, не связанных с привлечением к ответственности, применяемых в целях прекращения совершаемого в реальном времени объективно противоправного деяния, в отношении которого есть основания предполагать наличие у него признаков состава административного проступка либо преступления, в целях предотвращения вредных последствий подобного деяния и (или) в целях обеспечения условий для дальнейшего привлечения лица, совершающего указанное деяние, к установленной законом юридической ответственности.

Меры административного пресечения весьма многочисленны и разнообразны. По обоснованному мнению В.Е. Севрюгина, обусловлено это тем, что «...в различных условиях, в отношении различных субъектов различные государственные органы должны применять наиболее эффективные средства для прекращения антиобщественных действий» [63, с. 91]. Следствием указанного обстоятельства выступает необходимость подразделения указанных мер на группы по существенным признакам с последующей классификацией. В науке административного права существует несколько вариантов подобной классификации. Так, М.И. Пискотин относит к административно-пресекательным мерам следующие:

- задержание...;
- арест и изъятие имущества...;
- приостановление работ..., прекращение эксплуатации автомобилей, техническое состояние которых создает угрозу безопасности движения;
- временное отстранение от работы...;
- ликвидация результатов правонарушений...;
- принудительное лечение... [30, с. 175–177].

В.Е. Севрюгин к мерам административного пресечения предлагает относить следующие: административное задержание граждан; изъятие вещей и документов; личный досмотр и досмотр вещей; временное отстранение от работы; отстранение от управления транспортным средством [63, с. 90].

Развернутую классификацию мер пресечения приводит В.А.

Тюрин, предлагая классифицировать пресекательные меры по различным основаниям:

- по степени соподчиненности – на: самостоятельные (официальное требование о прекращении правонарушения, запрещение эксплуатации транспорта) и вспомогательные (административное задержание, задержание имущества, ...);
- по методам воздействия – на средства психического (официальное требование о прекращении правонарушения) и физического воздействия (доставление, административное задержание, применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия);
- по объектам воздействия – на меры личностного (доставление, административное задержание, ограничение передвижения по территории России иностранных граждан и лиц без гражданства, применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия), имущественного (задержание имущества, приостановление работы объекта разрешительной системы и др.), санитарно-эпидемиологического (отстранение от работы инфекционно-больных, ограничение въезда на территории, где введен карантин), финансово-кредитного характера (приостановление финансовых операций);
- по характеру сферы воздействия – на: меры пресечения общего назначения (доставление, административное задержание и др.) и меры специального назначения (применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия) [228, с. 26].

Д.Н. Бахрах, существенно расширяя понятие мер административного пресечения за счет мер предупредительного характера, выделяет среди указанных мер специальные меры пресечения, которые применяются только к гражданам и нарушают их физическую неприкосновенность (в их числе: средства простого физического воздействия, воздействие с помощью технических средств (дубинок, наручников и т. д.), использование огнестрельного оружия, боевой техники), и процессуальные меры пресечения, перечисленные в соответствующих статьях КоАП РФ [46, с. 450–453].

А.П. Корнев небезосновательно утверждал, что арсенал мер пресечения весьма разнообразен. В зависимости от «сущности» А.П. Корнев выделял меры психического, материального или фи-

зического воздействия, а также оперативные действия, связанные с личным, организационным или имущественным ограничением, благодаря совершению которых правонарушитель лишается возможности продолжать правонарушение, побуждается к исполнению правовых обязанностей [26, с. 194].

Исходя из целей, характера и объекта воздействия, А.П. Корнев классифицировал меры пресечения также на меры, применяемые к нарушителю; имущественного характера; технического характера; санитарно-эпидемиологического характера; финансово-кредитного характера.

При этом к мерам пресечения, применяемым к нарушителю, автор классификации относил:

- требование прекратить противоправные и иные действия, препятствующие выполнению функций государственных органов и должностных лиц;
- непосредственное применение физической силы, специальных средств и оружия;
- задержание и доставление;
- принудительное лечение страдающих заболеваниями, опасными для окружающих;
- временное отстранение от работы инфекционных больных, а также лиц, находящихся в болезненном или ином состоянии, препятствующем безопасному для окружающих выполнению ими обязанностей [26, с. 194].

Санкт-Петербургский исследователь проблематики методов государственного управления В.Д. Осинцев предлагает разделить меры административно-правового пресечения по содержанию на:

- меры временного ограничения личных прав (например, личное задержание, личный досмотр, привод, доставление лица, совершившего правонарушение, применение непосредственного принуждения);
- запрещение, ограничение или приостановление деятельности, осуществляемой без приобретения специального административно-правового статуса ... либо с нарушением режимных требований, выполнение которых обусловлено предоставленным статусом ...;
- задержание и доставление имущества, ограничение и запрещение использования (эксплуатации) имущества, а так-

же его изъятие и арест [86, с. 181–182].

Ю.Н. Стариков, не ставя, видимо, перед собой цели сгруппировать меры административного пресечения по каким-либо критериям, предлагает перечисление таких мер:

- требование к нарушителю прекратить противоправное поведение...;
- предписание...;
- привод...;
- запрещение эксплуатации транспортных средств, техническое состояние которых не отвечает установленным требованиям;
- доставление нарушителя...;
- административное задержание...;
- личный досмотр, досмотр вещей, ручной клади, изъятие вещей и документов у лиц, подозреваемых в совершении административного правонарушения или производимых при задержании этих лиц в момент совершения правонарушения...:
 - а) изъятие у водителей удостоверения на право управления транспортными средствами за нарушение правил дорожного движения;
 - б) изъятие регистрационного удостоверения...;
 - в) изъятие продуктов охоты и рыбной ловли...;
 - г) изъятие огнестрельного оружия...;
- приостановление операций налогоплательщиков по счетам...;
- выдворение нарушителей общественного порядка, не являющихся жителями определенной местности, за пределы территории, на которой введено чрезвычайное положение...;
- приостановление работ, эксплуатации машин и механизмов, функционирования определенных объектов...;
- отстранение от определенной деятельности...;
- непосредственное физическое воздействие... [43, с. 22–24].

Как видим, заниматься перечислением мер административно-правового пресечения – дело неблагодарное. И, прежде всего, потому, что при формировании списка подобных мер встает та же проблема, которая отмечалась нами в предыдущем подразделе: многие меры административно-правового принуждения имеют смешанные цели, особенно это касается мер превенции и пресечения. Одна и та же мера в разных ситуациях может рассматриваться как мера предупредительная или мера пресекающая, а может и вовсе иметь обе

цели. Тем не менее, обратим внимание на то, что подобное положение вещей не оправдывает подход к вопросу, демонстрируемый рядом ученых, в том числе Б.А. Жетписбаевым, который включает в число пресекательных мер меры, вовсе не связанные с противоправным поведением (например, надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы или принудительное лечение) [47, с. 159–160].

При анализе приведенных классификаций обращает на себя внимание одно обстоятельство, объединяющее большинство из представленных, в сущности, разнородных по своим основным критериям систем. При этом единодушие большинства ученых в данном вопросе вызывает у автора данной монографии недоумение. Итак, в подавляющем числе приведенных классификаций в качестве отдельной группы мер административного пресечения или даже в качестве отдельной меры административного пресечения названо применение физической силы и (или) специальных средств и оружия. Между тем, не следует ли признать указанные средства физического принуждения универсальными по отношению к определенному числу мер административного принуждения (не только, кстати, пресекательных)?

Поскольку проблематика физического принуждения является наиболее животрепещущей с точки зрения соблюдения основополагающих естественных прав человека на жизнь и физическую неприкосновенность, а также в связи с тем, что именно вопрос о месте применения физической силы, специальных средств и оружия в системе принуждения лежит в основе вопроса о теоретической классификации мер административного пресечения, считаем необходимым подробнее остановиться на проблеме правового регулирования применения оружия, тесно связанной и сходной по возникающим в связи с ней вопросам правоприменения и теоретического анализа с проблематикой правового регулирования применения физической силы и специальных средств. Прежде всего, остановимся на вопросах законодательного регулирования данного вопроса. Так, согласно ст. 59 Закона РК «О правоохранительных органах» [234], огнестрельное и иное оружие, специальные средства и физическая сила применяются в целях прекращения общественно опасных деяний, задержания и доставления в правоохранительные органы лиц, их совершивших, с учетом характера правонарушений

и конкретных ситуаций.

Сотрудники органов внутренних дел имеют право применять физическую силу и специальные средства, в том числе боевые приемы борьбы, наручники, резиновые палки, слезоточивые вещества, светозвуковые устройства отвлекающего воздействия, устройства для вскрытия помещений, принудительной остановки транспорта, водометы, служебных животных, бронемшины и другие специальные и транспортные средства, перечень которых определяется Правительством, для:

- отражения нападений на граждан, сотрудников органов внутренних дел и иных лиц, выполняющих служебный или общественный долг по охране общественного порядка, обеспечению общественной безопасности и борьбе с преступностью;
- освобождения заложников, пресечения массовых беспорядков и групповых нарушений общественного порядка;
- отражения нападений на здания, помещения, сооружения, транспортные средства, земельные участки, принадлежащие гражданам, организациям и государственным органам, а равно для освобождения их от захвата;
- задержания правонарушителей, если они оказывают неповиновение или сопротивление сотрудникам органов внутренних дел, иным лицам, выполняющим возложенные на них обязанности по охране общественного порядка, обеспечению общественной безопасности, для их доставления в органы внутренних дел, конвоирования и охраны задержанных, заключенных под стражу лиц, подвергнутых административному аресту, либо, если имеются достаточные основания полагать, что они могут совершить побег или причинить вред окружающим или себе, а также в отношении лиц, умышленно препятствующих сотрудникам органов внутренних дел в осуществлении возложенных на них законом обязанностей.

Запрещается применять специальные средства и приемы в отношении женщин, лиц с явными признаками инвалидности и малолетних, кроме случаев совершения ими нападения, угрожающего жизни и здоровью окружающих, группового нападения либо оказания вооруженного сопротивления.

Сотрудники органов внутренних дел в соответствии с казахстанским законодательством имеют право применять огнестрель-

ное оружие для: защиты граждан от преступного посягательства, а равно освобождения заложников; отражения нападения на сотрудников органов внутренних дел и членов их семей, лиц, выполняющих служебный или общественный долг по охране общественного порядка, обеспечению общественной безопасности и борьбе с преступностью; отражения нападения на жилые помещения граждан, на охраняемые органами внутренних дел объекты, помещения государственных организаций, отражения нападения на служебный или войсковой наряд; задержания лиц, оказывающих сопротивление либо застигнутых при совершении преступления, совершающих побег из-под стражи (кроме содержащихся под административным арестом), для задержания вооруженных лиц; остановки транспортных средств путем их повреждения, если водитель не подчиняется законным требованиям сотрудников органов внутренних дел и ставит под угрозу жизнь и здоровье граждан; защиты от нападения животных; подачи сигнала тревоги или вызова помощи; а также во всех иных случаях необходимой обороны и крайней необходимости.

Законодательством Республики Казахстан запрещается применять оружие в отношении женщин и несовершеннолетних, кроме случаев совершения ими вооруженного нападения, оказания вооруженного сопротивления, захвата заложников, транспортных средств, в том числе воздушного судна, либо группового нападения. Во всех случаях применения оружия сотрудник органов внутренних дел обязан принять необходимые меры для обеспечения безопасности окружающих граждан, оказания неотложной медицинской помощи пострадавшим, доложить непосредственному начальнику о применении оружия. О каждом случае применения оружия и специальных средств, повлекшем гибель людей или иные тяжкие последствия, незамедлительно информируется прокурор.

Российское законодательство содержит множество норм, регламентирующих применение оружия, физической силы и специальных средств. Прежде всего, в ст. 24 Федерального закона от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии» [235] сформулированы правила применения оружия гражданами Российской Федерации. В частности, статья предусматривает, что граждане могут применять имеющееся у них на законных основаниях оружие для защиты жизни, здоровья и собственности в состоянии необхо-

димой обороны или крайней необходимости. Применению оружия должно предшествовать четко выраженное предупреждение об этом лица, против которого применяется оружие, за исключением случаев, когда промедление в применении оружия создает непосредственную опасность для жизни людей или может повлечь иные тяжкие последствия. При этом применение оружия в состоянии необходимой обороны не должно причинить вред третьим лицам.

Законом запрещается применять огнестрельное оружие в отношении женщин, лиц с явными признаками инвалидности, несовершеннолетних, когда их возраст очевиден или известен, за исключением случаев совершения указанными лицами вооруженного либо группового нападения. О каждом случае применения оружия, повлекшем причинение вреда здоровью человека, владелец оружия обязан незамедлительно, но не позднее суток, сообщить в орган внутренних дел по месту применения оружия.

Помимо этого, специальные правила применения физической силы, специальных средств и оружия предусмотрены для должностных лиц различных органов исполнительной власти. Среди источников таких норм в России можно назвать: Закон Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (глава 5), Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» (глава 3); Таможенный кодекс Российской Федерации (§ 3 главы 39); Федеральный закон «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» (глава 3) от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ; Федеральный закон от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ «О государственной границе» (раздел 7); Закон Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовное наказание в виде лишения свободы» (глава 5); Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 8 января 1997 г. №1-ФЗ (ст. 86); постановление Правительства Российской Федерации от 24 октября 2012 г. № 1089 «Об обеспечении боевым ручным стрелковым оружием, а также охотничьим огнестрельным оружием, используемым в качестве служебного, и специальными средствами должностных лиц Федерального агентства по рыболовству, осуществляющих федеральный государственный контроль (надзор) в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов» и многие другие.

Следует отметить, что, как правило, в указанных актах содержатся также специальные статьи, предусматривающие полномочия соответствующих органов исполнительной власти (а точнее – их должностных лиц), в которых перечисляются их возможности в плане применения различных мер пресечения. Таким образом, применение оружия, специальных средств и физической силы связывается законодателями обоих государств с определенным множеством мер предупреждения и пресечения, среди которых: задержание правонарушителя, остановка транспортного средства, принудительное выселение, принудительное лечение, и многие другие. Так, в части изучения существующих проблем правового регулирования вопросов применения огнестрельного оружия можно более подробно ознакомиться в работе А.И. Каплунова «Правовое регулирование применения сотрудниками милиции огнестрельного оружия: проблемы и пути совершенствования» [236, с. 75–82], косвенно позволяющей сделать вывод о том, что такого рода инструментарий принуждения имеет несколько иную природу, чем собственно меры пресечения или предупреждения.

Кроме того, в научной литературе присутствуют суждения. В частности, А.П. Корнев, характеризуя меры административного пресечения, отмечает: «Перечень средств и способов пресечения, содержащихся в правовых актах, не является исчерпывающим. В сложных экстремальных ситуациях допускается пресечение противоправных действий средствами и способами, не указанными в законодательстве. Так, согласно российскому закону «О полиции» сотрудник полиции, находясь в состоянии необходимой обороны, в случае крайней необходимости или при задержании лица, совершившего преступление, при отсутствии у него необходимых специальных средств или огнестрельного оружия, вправе использовать любые подручные средства, а также, по основаниям и в порядке, которые установлены настоящим Федеральным законом, применять иное не состоящее на вооружении полиции оружие [26, с. 194]. Таким образом, ученый, не придавая тому должного значения, отделяет меры пресечения от средств и способов пресечения, связывая последние с применением физической силы, специальных средств и оружия.

Действительно, если обратиться к сущности принуждения, речь о которой шла в настоящем исследовании несколько выше, мы

вспомним обоснованный нами тезис о том, что принуждение проявляется всего в двух формах: физической и психологической. И если приемы психологического воздействия крайне разнообразны (среди них и средства материального характера, и организационные мероприятия, и угрозы, и многие другие), то физическое воздействие всегда связано либо с применением физической силы, либо с использованием оружия (специальных средств).

Из всего вышесказанного можно сделать несколько выводов, которые позволят нам несколько упростить складывающуюся неблагоприятную ситуацию с разнопорядковыми классификационными группами мер административного принуждения в рамках осуществляемой классификации таких мер. Указанные выводы можно сформулировать следующим образом:

- меры административно-правового принуждения следует отличать от способов и приемов принуждения;
- мера принуждения представляет собой особую совокупность таких приемов и способов, направленную на достижение управленческого результата посредством воздействия на тот или иной рычаг, определяющий поведение личности в заданной ситуации;
- при этом способы психологического воздействия в рамках меры принуждения зачастую связаны с приемами физического воздействия (наиболее существенный рычаг человеческого поведения – страх за свою жизнь, страх перед физической болью);
- применение физической силы, равно как и применение специальных средств или оружия нельзя признать самостоятельной разновидностью мер административного принуждения;
- применение физической силы, применение оружия, применение специальных средств суть универсальные способы физического воздействия на человека, являющиеся структурными элементами многих мер административно-правового принуждения, в том числе предупредительных, пресекательных и карательных.

Несколько слов следует сказать о применении оружия как крайней меры физического воздействия, угрожающей здоровью и самой жизни человека. Безусловно, применение оружия, в том числе холодного и огнестрельного, возможно лишь в самом крайнем слу-

чае, о котором и говорит современное административное законодательство. Как было указано выше, оружие может быть применено лишь в ситуации необходимой обороны и крайней необходимости, пределы которой (крайней необходимости) определяет законодательство. Это объяснимо: в современном мире нет большей ценности, чем здоровье и жизнь человека, следовательно, основаниями для использования средств, угрожающих жизни и здоровью, могут быть лишь аналогичные ситуации, угрожающие жизни и здоровью лиц, применяющих оружие, либо третьих лиц.

Указанные бесспорные суждения, однако, порождают экстремальные выводы, не вполне соответствующие, с нашей точки зрения, практическим реалиям, а также логике вопроса. Так, В.Е. Севрюгин, закономерно полагая, что «...огнестрельное оружие может применяться только к лицам, совершившим преступление и, причем, тяжкое преступление», утверждает, что вследствие этого «...применение оружия является мерой уголовного, а не административного принуждения» [63, с. 93]. Представляется, что такой вывод является несколько преувеличенным и оторванным от правовой действительности. Дело в том, что, как мы уже говорили, административная превенция направлена на предотвращение не только административных, но и уголовных правонарушений. Действительно, оружие может применяться лишь в строго оговоренных законом случаях; этими случаями являются ситуации, представляющие опасность для жизни и здоровья людей, и, как правило, квалифицируемые уголовным законом как преступления, а следовательно, «...применение последнего против лиц, совершающих административные проступки, незаконно и является грубейшим нарушением законности» [63, —с.93].

Однако, как справедливо замечает сам В.Е. Севрюгин, «...организационные вопросы применения табельного огнестрельного оружия регулируются ведомственными административными актами» [63, с. 93], а также, по нашему мнению, другими нормативными правовыми актами административного законодательства, в частности, законами. Подчеркнем, что указанными актами регулируются не только организационные вопросы, но и случаи, порядок, субъекты, объекты и прочие аспекты применения оружия. И это, вопреки мнению В.Е. Севрюгина, напрямую означает отнесение общественных отношений, возникающих в связи с применением

оружия представителями органов государственной власти и управления, к числу общественных отношений, составляющих предмет правового регулирования административного права.

Кроме того, с нашей точки зрения, говорить об «уголовном принуждении» как состоявшемся правовом явлении неуместно, поскольку российское отраслевое законодательство выделяет уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное принуждение, характеризующееся определенной спецификой, частично описанной в настоящем подразделе выше. Всякое же принуждение, осуществляемое от имени государства в отношении лиц, совершающих объективно противоправные деяния, характеризующиеся признаками составов различных правонарушений (в том числе и преступлений), следует признать административно-правовым.

Таким образом, в данной монографии, полагаем уместным предложить собственную классификацию мер административного пресечения, основанную на изложенных выше соображениях о соотношении мер и способов (средств) административно-правового принуждения. Итак, по таким составляющим, как меры и способы (средства) административного принуждения, меры пресечения подразделяются на:

- физические (задержание невменяемого, принудительное лечение душевнобольного, отстранение от управления транспортным средством лица, находящегося в состоянии алкогольного, наркотического опьянения, и некоторые другие адресованные физическим лицам немногочисленные меры, не связанные с возможностью воздействия на психику объекта принудительного воздействия);
- психологические (предупреждение о возможности применения оружия, изъятие документов и вещей, различные меры финансово-кредитного характера, все меры, адресованные юридическим лицам);
- комплексные (абсолютное большинство применяемых к физическим лицам мер пресечения, связанных одновременно с возможностью и физического, и психологического воздействия на личность).

Помимо приведенной классификации, представляется целесообразным предложить классификацию мер пресечения в зависимости от основной цели их применения, сопутствующей цели прекра-

щения противоправного поведения.

Ввиду указанного критерия, по нашему мнению, следует выделять:

- меры визуального пресечения;
- меры контрольно-надзорного пресечения;
- меры процессуального пресечения.

Первая группа мер в структуре данной классификации обобщает те меры административно-правового пресечения, которые преимущественно направлены на пресечение совершаемого в момент применения такой меры противоправного деяния, реализация которого носит кратковременный характер. Такие меры, как правило, имеют несложную структуру, основаны на простейших методах воздействия на психику управляемых или вовсе связаны с физическим воздействием на правонарушителя. Большинство подобных мер носит комплексный характер. В указанной группе находятся меры непосредственного пресечения, применяемые в состоянии необходимой обороны и крайней необходимости.

Выделение в структуре мер административного пресечения мер визуального пресечения, по нашему мнению, во многом снимает существующую неопределенность в понимании вопроса о применении оружия, физической силы и специальных средств. Действительно, помимо перечисляемых в законодательстве мер (задержание, досмотр, изъятие), в практике государственного управления используются меры, которые состоят в непосредственном прекращении противоправного деяния, свидетелем которого становится уполномоченный на его прекращение властный субъект. Это и есть та группа мер, которую специалисты традиционно связывают с применением физической силы, специальных средств и оружия. В науке она именуется группой мер непосредственного воздействия на личность правонарушителя. Однако необходимо помнить о том, что визуальное пресечение, помимо физического воздействия, может также состоять в психологическом давлении (например, угроза применения оружия в случае прекращения противоправных действий).

Безусловно, составляющие указанную группу меры связаны с личностью правонарушителя и не могут быть адресованы юридическому лицу. Однако в подобной трактовке указанная группа становится объединяющей для различных мер и способов пресечения,

более или менее явно и сильно воздействующих на личность, в том числе и для выделяющихся своей целевой направленностью мер процессуального пресечения. При этом остается без внимания тот факт, что все меры пресечения направлены на коррекцию поведения людей в той или иной степени очевидными либо косвенными способами.

Вторая группа мер пресечения, при выраженном пресекательном назначении, имеет своей целью предотвращение вредных последствий длящихся латентных правонарушений, характеризующих, как правило, экономическую, финансовую (в том числе налоговую) сферы жизнедеятельности общества, но распространенных и в других областях (например, в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения). Такие меры зачастую адресованы в законодательстве юридическим лицам, отличаются комплексным характером, применяются в ходе осуществления контрольно-надзорной деятельности органов государственного управления.

В состав второй группы мер – контрольно-надзорного пресечения – входят такие меры, как приостановление деятельности юридического лица или индивидуального предпринимателя; прекращение операций по счетам; отстранение от работы лица, страдающего заболеваниями, несовместимыми с осуществляемой деятельностью. Отдельные отраслевые кодексы соответствующие процедуры именуют в качестве форм и порядка проведения контроля. Например, ст. 407 главы 47 Кодекса «О таможенном регулировании в Республике Казахстан» предусматривает такие меры, как: таможенный осмотр; таможенный досмотр; личный таможенный досмотр; таможенный осмотр помещений и территорий; таможенная проверка.

Третья группа мер отличается спецификой, нашедшей отражение в законодательстве. Так, КоАП РФ содержит главу 27, регламентирующую применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Этим же вопросам посвящена глава 40 КоАП РК. Процессуальные меры административного пресечения подвержены наибольшей правовой регламентации. Их целевое назначение может быть сформулировано так: пресечение противоправного деяния, ориентированное на возможность последующего привлечения виновного к административной или иного

вида юридической ответственности.

Административные меры процессуального пресечения отличаются определенным своеобразием, прежде всего, потому, что непосредственно связаны с применением мер административной ответственности (административных взысканий). Не случайно правовая регламентация порядка применения указанных мер осуществляется и в России, и в Казахстане в рамках кодексов об административных правонарушениях. Д.Н. Бахрах в своих ранних работах выделял следующие отличительные признаки мер процессуального пресечения:

- процессуальные принудительные средства выполняют в правоохранительном регулировании служебную, вспомогательную роль, поскольку цель этого вида принуждения – обеспечение производства по применению самостоятельных принудительных средств;
- процессуальное принуждение осуществляется только в рамках производства, в ходе которого решается вопрос о возможности применения к виновному мер административного принуждения;
- специфичны основания реализации процессуальных средств;
- меры процессуального принуждения не являются санкциями;
- установлен особый процессуальный порядок реализации рассматриваемых мер принуждения [92, с. 60–61].

Кроме того, меры процессуального пресечения составляют едва ли не самую многочисленную и предметно определенную группу мер административного пресечения. Поскольку эти меры осуществляются после совершения противоправного деяния, они во многом способствуют выявлению доказательств и, в целом, оптимизации рассмотрения дел об административных и других правонарушениях. В связи с этим в науке административного права высказано мнение о том, что «...необходимо постепенно расширять спектр мер административного принуждения (и в первую очередь мер административного пресечения), осуществление которых должно быть процессуально регламентировано, причисляя их к группе мер обеспечения производства» [237, с. 165].

Указанная позиция заслуживает пристального внимания, поскольку меры пресечения как группа мер, направленных на прекращение противоправного поведения, безусловно, должны служить

целям административной (уголовной) юстиции, так как не вызывает сомнения тот факт, что всякое нарушение закона нуждается в тщательнейшем разбирательстве с последующим привлечением виновных к ответственности, а также принятием дополнительных мер восстановительного и профилактического характера, направленных на превенцию подобных правонарушений в будущем.

Таким образом, следует констатировать, что в науке административного права формируется научная концепция расширения перечня мер процессуального пресечения, полагаем, имеющая все основания дать начало позитивной правотворческой тенденции. Так, в российском законодательстве в мае 2005 г. появилась новая мера процессуального пресечения, отсутствующая в КоАП РК: временный запрет деятельности (ст. 27.16, 27.17 КоАП РФ). Ее применение стало возможным лишь в конце 2005 года вследствие особого порядка вступления в силу указанных статей Кодекса. Данная мера имеет, безусловно, большое пресекательное значение в отношении противоправной общественно опасной деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Однако обеспечительное назначение указанной меры пресечения в контексте административного процесса оставалось до последнего времени недооцененным и в Российской Федерации.

По существу, временный запрет деятельности, как это отражено в российском Кодексе, заключается в кратковременном, установленном на срок до рассмотрения дела судом или должностными лицами, указанными в пунктах 1 и 4 части 2 ст. 23.31 настоящего Кодекса, прекращении деятельности филиалов, представительств, структурных подразделений юридического лица, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг.

Российский законодатель установил, что данная мера может применяться, если за совершение административного правонарушения возможно назначение административного наказания в виде административного приостановления деятельности, и только в исключительных случаях, если это необходимо для предотвращения непосредственной угрозы жизни или здоровью людей, возникновения эпидемии, эпизоотии, заражения (засорения) подкарантинных объектов карантинными объектами, наступления радиационной

аварии или техногенной катастрофы, причинения существенного вреда состоянию или качеству окружающей среды, для устранения допущенных нарушений, выразившихся в незаконном привлечении к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства, либо в несоблюдении установленных в соответствии с федеральным законом в отношении иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных организаций ограничений на осуществление отдельных видов деятельности, либо в нарушении правил привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности, осуществляемой на торговых объектах (в том числе в торговых комплексах), либо в повторном неприменении в установленных федеральными законами случаях контрольно-кассовой техники, и если предотвращение указанных обстоятельств другими способами невозможно.

Особо оговорено, что при нарушении законодательства Российской Федерации о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма временный запрет деятельности не применяется. В этих случаях приостановление операций по счетам организации производится в соответствии с законодательством Российской Федерации о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

Срок временного запрета деятельности не должен превышать пяти суток, считая с момента фактического прекращения деятельности филиалов, представительств, структурных подразделений юридического лица, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг. Порядок применения указанной меры традиционен: должностным лицом, уполномоченным налагать соответствующее данной мере пресечения взыскание, оформляется протокол, копия которого вручается под расписку соответствующему субъекту, содержащий необходимые процессуальные сведения, в том числе и объяснения представителя юридического лица (индивидуального предпринимателя), который должен быть подписан должностным лицом, применяющим меру процессуального обеспечения, и лицом, в отношении которого эта мера применяется.

Внесение подобной меры административно-процессуального

принуждения в казахстанский КоАП РК представляется целесообразным, поскольку это будет способствовать совершенствованию деятельности органов государственного управления по пресечению неправомерной деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, угрожающей жизни, здоровью граждан, безопасности государства, общественному спокойствию и благосостоянию.

Следует отметить, что и российский, и казахстанский законодатель расшифровывают цели применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении сходным образом, называя следующие:

- пресечение административного правонарушения;
- установление личности правонарушителя;
- составление протокола об административном правонарушении;
- обеспечение своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении;
- обеспечение своевременного и правильного исполнения принятого по делу постановления.

Очевидно, что пресечение в перечне приведенных целей – первая, но далеко не единственная цель применения соответствующих принудительных мер. Это во многом объясняет повышенное внимание правотворческих органов государственной власти к проблематике указанных мер.

Тем не менее, следует обратить внимание на то, что статья 785 КоАП РК, определяющая соответствующие цели, видимо, по причинам, связанным с юридической техникой нормотворчества в нашей стране, не распространяет их на случаи применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях к юридическим лицам (цели перечислены в части первой данной статьи, а меры, применяемые к юридическим лицам, в части второй данной статьи). Таким образом, складывается впечатление, что в отношении юридических лиц применение принудительных мер процессуального характера может иметь и другие цели. Это, безусловно, не так. Однако несовершенство законодательной техники может дорого обойтись правопорядку Республики Казахстан.

Надо отметить, что ст. 785 КоАП РК вызывает не только вышеупомянутое нарекание. Кроме него, обращает на себя внимание

специалистов множество как логических, так и функциональных погрешностей данной статьи, о которых следует упомянуть. Так, А. Таранов закономерно указывает на то, что буквальное толкование ст. 785 КоАП РК дает право утверждать: меры процессуального пресечения должны быть связаны с производством по делам об административных правонарушениях (возбуждением и иными стадиями), но на практике возможны и иные случаи. В частности, такая мера пресечения, как задержание, может иметь «продолжение процессуального завершения» [94, с. 14], то есть может заканчиваться наложением административного взыскания в виде административного ареста.

Части 5 и 6 ст. 785 КоАП РК также нуждаются в доработке. Так, согласно версии законодателя, применение мер обеспечения производства может быть обжаловано по правилам главы 44 КоАП РК. Однако часть пятая ст. 785 КоАП РК содержит положение о том, что вред, причиненный незаконными действиями должностных лиц, подлежит возмещению в соответствии с правилами, установленными законодательством. Такого указания, на наш взгляд, недостаточно, поскольку остается неясным соотношение норм части пятой ст. 785 и других норм казахстанского законодательства, регламентирующих ответственность государственных служащих. В этой связи целесообразно также обратить внимание на часть вторую ст. 27.1 КоАП РФ, более корректно разрешающую существующую правовую коллизию, предусматривая, что вред, причиненный незаконным применением мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, подлежит возмещению в порядке, предусмотренном гражданским законодательством.

В целом отметим неудачную конструкцию ст. 785 КоАП РК, разделяющей меры административно-процессуального принуждения на группы в зависимости от того, к юридическому или физическому лицу они применяются. Российское административное законодательство избежало подобной ошибки. Дело в том, что, как мы уже отмечали, мера принуждения всегда (!) применяется к физическому лицу, хотя адресована может быть и лицу юридическому.

По своему содержанию меры, адресованные юридическому лицу (их перечень, безусловно, меньше: изъятие документов, осмотр помещений, территорий, транспортных средств, иного имущества, документов), не отличаются от одноименных мер, адресо-

ванных физическим лицам, что снимает необходимость подобной дифференциации. Более того, такая мера, как наложение ареста на имущество, должна быть применима и к индивидуальным предпринимателям, также осуществляющим предпринимательскую деятельность, но без образования юридического лица.

Разделение мер процессуального пресечения недопустимо и, главное, нелогично ограничивает арсенал подобных мер правоприменителя в отношении юридических лиц, поскольку подразумевает существование закрытого перечня таких мер. В частности, на практике реально может возникнуть ситуация, когда в судебном порядке на вышеуказанном основании, базирующемся на буквальном толковании нормы права, будет обжаловано как незаконное задержание генерального директора, главного бухгалтера или иного ответственного работника юридического лица, к которому по материалам дела есть определенные вопросы относительно деятельности юридического лица. Думается, неразумно искусственно создавать почву для подобных прецедентов.

Перечень мер процессуального пресечения в российском и казахстанском кодексах не вполне идентичен. Если российский законодатель называет в числе подобных мер доставление; административное задержание; личный досмотр, досмотр вещей, досмотр транспортного средства, находящихся при физическом лице; осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов; изъятие вещей и документов; отстранение от управления транспортным средством соответствующего вида; медицинское освидетельствование на состояние опьянения; задержание транспортного средства, запрещение его эксплуатации; арест товаров, транспортных средств и иных вещей; привод; временный запрет деятельности, то КоАП РК содержит указание также на две дополнительные меры, применяемые в отношении юридических лиц: изъятие документов, принадлежащих юридическому лицу, а также наложение ареста на товары, транспортные средства и иное имущество, принадлежащее юридическому лицу. В то же время в КоАП РК отсутствует как мера пресечения временный запрет деятельности, но специально выделен применительно к физическим лицам осмотр, проведение которого российский законодатель допускает исключительно в отношении юридического лица или индивиду-

ального предпринимателя.

Поскольку в законодательстве и научной литературе достаточно детально охарактеризованы основания и порядок применения мер административного пресечения, считаем нецелесообразным останавливаться на этом вопросе подробно. Однако, думается, в рамках настоящего исследования необходимо проанализировать некоторые спорные вопросы, связанные с нормативной регламентацией мер процессуального пресечения в казахстанском и российском административном праве.

Так, относительно доставления и в российских, и в казахстанских нормах, регламентирующих его производство, отсутствует указание на конкретный срок доставления. Статья 786 КоАП РК и статья 27.2 КоАП РФ указывают, что доставление должно быть осуществлено в возможно короткий срок. Существует несколько вариантов определения срока доставления. К примеру, В.А. Тюрин, вслед за Г.Т. Агеенковой, предлагает закрепить в законодательстве положение о том, чтобы «...срок доставления засчитывался в срок административного задержания» [228, с.27]. Не вполне соглашаясь с данным ученым в этом вопросе (поскольку предлагаемая им конструкция не всегда будет воплотима в жизнь), тем не менее, констатируем, что фиксацию в законодательстве таких моментов, как:

- необходимость доставления в ближайший орган внутренних дел (полицию), орган местного самоуправления, иной государственный орган (в соответствии с типом правонарушения);
- необходимость проведения всех необходимых процедур (составление протокола об административном правонарушении, установление личности правонарушителя) в течение ограниченного времени с момента доставления к месту составления протокола об административном правонарушении (предположительно, в течение одного часа);
- необходимость засчитывать в срок административного задержания срок доставления за вычетом времени, затраченного на путь, к месту составления протокола об административном правонарушении, – следует признать абсолютно необходимой.

Несколько подробнее остановимся на проблематике административного задержания. Административное задержание законодателем рассматривается как временное лишение (ограничение – в

редакции, предлагаемой ст. 27.3 КоАП РФ) физического лица личной свободы, в частности, свободы действия и передвижения с принудительным содержанием в специальном помещении в течение определенного времени с целью пресечения его противоправных действий (ст. 787 КоАП РК).

Общим основанием административного задержания служит административный проступок. Помимо указанной общей предпосылки - совершения проступка – для правомерного задержания необходимо одно из следующих условий (дополнительных):

- наличие серьезных оснований предполагать, что активные противоправные действия будут продолжаться, что правонарушитель может причинить ущерб общественным интересам, другим гражданам, себе;
- отсутствие возможности составить протокол о проступке и осуществить иные действия непосредственно на месте (личность виновного не установлена, нужно провести медицинское обследование и другие действия);
- отказ правонарушителя уплатить штраф на месте или расписаться в квитанционной книжке и указать свой адрес, если отсутствуют свидетели, которые могут сообщить необходимые данные о нарушителе.

Следует подчеркнуть, что, помимо КоАП РК, к основным нормативным актам, регламентирующим задержание в Республике Казахстан, относится Закон «Об органах внутренних дел» [105], согласно которому, органы внутренних дел являются правоохранительным государственным органом, предназначенным для защиты жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства от противоправных посягательств, охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности и осуществляют задачи по: профилактике правонарушений; охране общественного порядка; борьбе с преступностью; исполнению уголовных наказаний и иных мер уголовно-правового воздействия, а также административных взысканий; предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, обеспечению пожарной безопасности, организации гражданской обороны.

Изучению института административного задержания было посвящено очень много работ, а именно, таких авторов, как: А.Е. Лунев (Административная ответственность за правонаруше-

ния. - М., 1961), В.П. Кудрявцев (Административное задержание. Автореф. дисс... к.ю.н., 1983 г.), А.П. Коренев (Административное право. – М., 1998 г.), Д.Н. Бахрах (Административное право. – М., 1993 г.), М.И. Жумагулов (Применение мер административного принуждения Госавтоинспекцией. Дисс... к.ю.н., 1997 г.), содержание которых было направлено на устранение существующих пробелов в правовом регулировании данной меры.

Анализ научных концепций в этой области, имеющегося опыта практических работников правоохранительных органов по применению административного задержания в отношении правонарушителей позволяет нам высказать следующие соображения.

В науке административного права на территории СНГ существует различная трактовка понятия, сущности, целей и других композиционных элементов административного задержания. И это объясняется тем, что ряд авторов воспринимает меру административного задержания и такую меру, как доставление, в единстве [238], другие авторы эти меры признают разными.

В первом случае, отсутствие разграничения между ними объясняется тем, что фактическое административное задержание и доставление рассматриваются в единстве.

Во втором случае, доставление является мерой, предшествующей административному задержанию, при этом подразумевается содержание лица в опорном пункте полиции и других служебных помещениях.

Раскрывая суть понятия «фактическое задержание», имеется ввиду разбирательство на месте совершения административного проступка, его следует отличать от административно-процессуального задержания, т. е. доставление и содержание задержанного в определенном органе.

Такая точка зрения имеет право на существование, так как все действия, в большинстве случаев связанные с фактическим задержанием лица, его совершившего административный проступок, взаимообусловлены и представлены в рамках единой правовой модели принуждения.

Например, когда лицо доставляется в дежурную часть органов внутренних дел и содержится там в течение установленного законодательством времени, вполне обосновано признать их не самостоятельными мерами, а мерами, обеспечивающими процессуаль-

ное производство по делу.

В этой связи все действия, отраженные в единой модели административного задержания, объединяет наличие связи с кратковременным ограничением свободы, пресечением самой возможности совершения противоправного проступка правонарушителем.

Отталкиваясь от содержания главы 40 КоАП РК в части применения указанных мер административного воздействия, сотрудникам полиции весьма проблематично определиться в принятии правильного решения. Зачастую сотрудники полиции считают, что при наличии достаточных оснований лицо всегда следует доставлять в органы внутренних дел.

Такая трактовка является упрощенным вариантом реагирования правоохранительных органов на противоправные проступки и весьма остро стоит вопрос о том, насколько точно соблюдается принцип законности при применении этих мер воздействия.

По нашему мнению, такая упрощенность правоприменительного процесса противоречит нормам законодательства, в которых доставление лица в соответствующий орган и его содержание в рамках административного задержания производится только в случае невозможности разобраться на месте совершенного правонарушения (ст. 785 КоАП РК).

Вполне обосновано возникает вопрос: какой смысл вкладывается в понятие «невозможно разобраться на месте»?

Анализируя нормы административного законодательства, монографические исследования ученых-административистов, статистические данные правоприменительной деятельности должностных лиц правоохранительных органов, мы можем выделить следующие обстоятельства:

- важность производства процессуальных действий, выполнение которых невозможно на месте совершения административного правонарушения;
- отсутствие возможности установления личности правонарушителя на месте совершения административного правонарушения;
- противодействие задержанного лица:
 - а) выяснению обстоятельств совершенного им противоправного действия;
 - б) проведению первоначального административного расследо-

вания;

в) привлечения правонарушителя к административной ответственности.

В ходе правоприменительной деятельности, в ряде случаев при административном задержании правонарушителя, не обязательно его доставление.

В этой связи важно учитывать, что доставление и административное задержание могут применяться отдельно друг от друга. Кроме того, именно действующее законодательство является панацеей при разрешении спорных вопросов, связанных с применением указанных мер.

Таким образом, закрепление законодателем административного задержания и доставления, как самостоятельных мер административного принуждения, является объективным фактом.

Однако в споре рождается истина, и существующие научные точки зрения имеют право на существование.

Наша точка зрения в этом вопросе опирается на содержание ст. ст. 786-789 КоАП РК, в которых закрепляется их деление на самостоятельные меры административного принуждения.

Это подразумевает, что административное задержание и доставление, по нашему мнению, это самостоятельные меры административно-процессуального пресечения, тесно взаимосвязанные между собой.

В административном законодательстве Республики Казахстан на сегодняшний день нет четкой формулировки реализации механизма применения административного задержания. В этой связи, очень часто действия сотрудников полиции не регламентированы законодательством.

При такой ситуации возникает дилемма при выборе:

- принять решение в отношении лица на месте совершения правонарушения;
- доставить в ОВД и содержать там до завершения процессуальных действий.

Возникшая при этом ситуация двойственности предполагает необходимость законодательно дополнить основания административного задержания в случаях, когда разобраться на месте совершенного правонарушения не представляется возможным. В этой связи, важным аспектом совершенствования института админи-

стративного принуждения является унификация каждого блока мер административного воздействия.

Рассмотрение административного задержания, как меры административно-процессуального пресечения, позволит нам уяснить юридическую природу указанной меры. Так, зачастую она реализуется как мера административно-процессуального пресечения, содержанием которой является создание условий, необходимых для производства процессуальных действий и пресечения самой возможности продолжения противоправных действий правонарушителем.

Детальный анализ целей административного задержания позволяет нам заявить, что:

- применение административного задержания не всегда обеспечивает пресечение правонарушения, так как оно может быть окончательным действием;
- при применении данной меры зачастую необходимо выяснение обстоятельств совершенного административного правонарушения, квалификации, т. е. совершение определенных процессуальных действий.

Таким образом, в различных юридических ситуациях процессуальные действия предшествуют административному задержанию (например, в процессе досмотра лица и других действий), а в ряде случаев осуществляются в процессе административного задержания (например, в дежурной части органов внутренних дел выясняются анкетные данные административного задержанного).

В отношении задержанного в административном порядке, в большинстве случаев, совершаются процессуальные действия. Таким образом, это лишнее подтверждает, что административное задержание признается мерой административно-процессуального пресечения, предусматривающей достижение цели – производства процессуальных действий.

Административное задержание применяется по факту совершенного правонарушения на стадии возбуждения дела. Ее применение влечет реализацию мер, способствующих обеспечению доказательственной базы и исполнению по делу взысканий [239, с. 114–117].

Специалисты, в частности М.И. Еропкин [240], предлагают различать административное задержание и личное задержание лица,

подозреваемого в совершении правонарушения. Несомненно, следует отличать административное задержание от личного задержания лиц, подозреваемых в совершении преступных действий. Последнее производится в случаях, прямо предусмотренных уголовным законом. Так, орган дознания вправе задерживать лицо, подозреваемое в совершении преступления, за которое может быть назначено наказание в виде лишения свободы, только при наличии одного из следующих оснований:

- когда это лицо застигнуто непосредственно после его совершения;
- когда очевидцы, в том числе и потерпевшие, прямо укажут на данное лицо, как на совершившее преступление;
- когда на подозреваемом или его одежде, при нем или в его жилище будут обнаружены явные следы преступления.

Однако остается нерешенным вопрос об отличии тех форм задержания, которые регламентируются Кодексом об административных правонарушениях и другими нормативными правовыми актами (например, Таможенным кодексом). А.А. Таранов, в частности, в этой связи призывает законодателя быть последовательным и признать, что, «...если при составлении протокола об административном правонарушении констатируется правонарушение и определяется личность его совершившего, то это лицо может быть подозреваемым» [94, с. 14]. Недостаточно ясно, как это скажется на теоретическом разграничении форм задержания, тем не менее, полагаем, что следует согласиться с позицией Б.В. Россинского, считающего, что «...совершенствование производства по делам об административных правонарушениях требует устранения имеющихся противоречий в порядке осуществления собственно мер обеспечения производства и одноименных с ними обычных административно-предупредительных мер, применяемых в процессе реализации государственными органами своих правоохранительных, надзорных полномочий» [237, с. 165]. Действительно, прежде всего, сама законодательная техника не приемлет упоминание в текстах нормативных правовых актов омонимов, т. е. идентичных словоформ, имеющих разное смысловое значение. Кроме того, унификация процедуры, на наш взгляд, пойдет лишь на пользу и правоприменителю и, безусловно, гражданам, в отношении которых может применяться задержание. То же относится и к таким ме-

рам пресечения и предупреждения, как личный досмотр, досмотр грузов, остановка транспортных средств.

Обращает на себя внимание то обстоятельство, что цели административного задержания в российском и казахстанском кодексах сформулированы по-разному. Ст. 27.3 КоАП РФ упоминает о таких целях, как необходимость обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении и необходимость исполнения постановления по делу об административном правонарушении. Ст. 787 КоАП РК говорит лишь о цели пресечения противоправных действий правонарушителя-задерживаемого и обеспечения производства. Безусловно, всякая мера процессуального пресечения направлена на прекращение противоправных действий, поэтому хотелось бы видеть в КоАП РК более подробную расшифровку целей административного задержания, так как именно некорректная цель совершаемого управленческого действия зачастую отличает правомерное поведение должностного лица исполнительного органа власти от противоправного.

В юридической науке и практике административное задержание по основаниям, целям и срокам разделяют на две группы: задержание на общих основаниях и специальные виды задержания. Специальное задержание возможно на более длительное время, чем общее, поэтому оно может производиться только в случае совершения лицом определенного, прямо указанного в законе проступка (например, мелкого хулиганства). К задержанию на общих основаниях обычно относят такое задержание, которое производится работниками органов внутренних дел (полиции) на срок не более трех часов, а задержанных содержат в дежурной комнате или ином служебном помещении.

Законодательство закрепляет несколько специальных видов административного задержания, среди них:

- задержание лиц, находящихся в состоянии опьянения;
- задержание лиц, совершивших мелкое хулиганство;
- задержание лиц, уклоняющихся от явки в суд, рассматривающий дело о совершенных ими проступках;
- задержание нарушителей пограничного режима.

Специальные виды административного задержания, как правило, характеризуются более продолжительными сроками задержания. В любом случае задержание не может быть продолжительнее

48 часов.

Отметим, что административное задержание как мера обеспечения производства может не применяться:

- при малозначительности административного правонарушения и возможности ограничиться устным замечанием;
- при возможности на месте совершения правонарушения установить личность нарушителя и обстоятельства данного происшествия;
- при совершении правонарушения лицами, обладающими льготами, привилегиями.

В отношении привода следует упомянуть о его сходстве с одноименными процедурами, регулируемые гражданским, арбитражным процессуальным законодательством. Статья 790 КоАП РК (равно как и ст. 27.15 КоАП РФ) не дает определения приводу, констатируя лишь, что в случаях, предусмотренных ст. 785 КоАП РК, производится привод физического лица либо законного представителя юридического лица, в отношении которых ведется производство по административному делу, законного представителя несовершеннолетнего лица, привлекаемого к административной ответственности. Наряду с необходимостью детального закрепления целей и сущности привода, следует также обратить внимание законодателя на необходимость закрепления срока привода. Так, В.А. Тюрин резонно предлагает закрепить в законодательстве положение о том, что привод лица осуществляется на срок, «необходимый для проведения соответствующих процессуальных действий» [228, с. 29].

Особо остановимся на относительно новой для действующего административного законодательства двух стран мере процессуального пресечения – осмотре. Российское законодательство, как уже было сказано выше, упоминает осмотр применительно к юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю (при этом выявляется недоработанность норм ст. 27.1 КоАП РФ, где индивидуальный предприниматель не упомянут в качестве объекта управленческого воздействия осмотра).

По замыслу российского законодателя, осмотр осуществляется в отношении принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю и используемых им для осуществления предпринимательской деятельности помещений, территорий

и находящихся там вещей и документов. Производится осмотр должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, в присутствии представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя или его представителя и двух понятых. В случае необходимости при осмотре применяются фото- и киносъемка, видеозапись, иные установленные способы фиксации вещественных доказательств. Об осмотре составляется протокол, помимо прочего, сведения об осмотренных территориях и помещениях, о виде, количестве, об иных идентификационных признаках вещей, о виде и реквизитах документов.

Казахстанский законодатель характеризует содержание осмотра несколько иначе. Получившая закрепление в Кодексе в 2014 г. ст. 793 КоАП РК данная мера устанавливает, что с целью выявления следов административного правонарушения, иных материальных объектов, а также обстоятельств, имеющих значение для составления протокола об административном правонарушении, уполномоченное должностное лицо вправе в пределах своих полномочий произвести осмотр местности, предметов, документов, живых лиц.

Осмотр, согласно ст. 794 КоАП РК, производится безотлагательно, когда возникает необходимость, с участием понятых или без таковых (в труднодоступной местности, при отсутствии надлежащих средств сообщения или когда в силу других объективных причин нет возможности для привлечения граждан в качестве понятых), а также при необходимости с участием правонарушителя, потерпевшего, свидетелей, специалиста. Казахское законодательство допускает производство изъятий материальных объектов в ходе осмотра. Изъятию подлежат только те объекты, которые могут иметь отношение к делу. Изъятые объекты упаковываются, опечатываются и заверяются подписями уполномоченного должностного лица и понятых. Следует отметить, что смешение таких мер, как осмотр и изъятие, негативно сказывается на общем уровне правовой регламентации, осуществляемой КоАП РК, поскольку свидетельствует о низком уровне теоретической разработанности проблематики мер процессуального пресечения и недостатке практики нормотворческой работы в области процессуальных отраслей в нашей стране.

Кроме того, неясно, каким образом должен осуществляться осмотр «живых лиц» и как такая мера соотносится с личным досмо-

тром, как, впрочем, и с досмотром вещей. (Кстати, в российском кодексе поименованы в одном подпункте (п.п. 3 ч. 1 ст. 27.1 КоАП РФ) с осмотром принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, вещей и документов, что подчеркивает единство природы осмотра и досмотра. Действительно, согласно ст. 791 КоАП РК, личный досмотр и досмотр вещей производятся по определенным процессуальным правилам, среди которых правило, гласящее, что досмотру предшествует предложение предъявить вещи, являющиеся орудием или непосредственным объектом правонарушения, и правило о необходимости осуществления досмотра должностным лицом одного пола с досматриваемым.

Думается, что осмотр как меру процессуально-пресекающего характера стоит ограничить такими объектами, как помещения и территории, поскольку прочие объекты могут быть исследованы в рамках применения других мер процессуального пресечения, более детально и корректно, с точки зрения соблюдения прав и свобод человека, описанные в административном законодательстве.

В соответствии со ст. 798 КоАП РК, осмотр территорий, помещений, товаров, иного имущества, принадлежащих юридическому лицу, а также соответствующих документов производится должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях юридических лиц. Его порядок и условия практически полностью соответствуют аналогичным параметрам, установленным российским законом. Тем не менее, здесь мы видим также расширенное понимание исследуемой меры, поскольку российский закон подразумевает возможность осмотра лишь в отношении используемых юридическим лицом для осуществления предпринимательской деятельности помещений, территорий и находящихся там вещей и документов. Казахское законодательство таких ограничений не содержит.

Процедура осмотра вызывает нарекания и у казахстанских, и у российских специалистов. В отношении ст. 793 КоАП РК А. Таранов отмечал, что она даже не содержит четких целей [94, с.14]. Формулировку целей осмотра необходимо дополнить и перечнем лиц, уполномоченных осуществлять осмотр, а также основаниями проведения такого мероприятия, поскольку проведение осмотра с участием уполномоченных должностных лиц, представителя юридического лица, понятых не гарантирует законность применения

соответствующей меры.

Несовершенство норм об осмотре подчеркивается и в работах российских ученых. Так, Б.В. Россинский подчеркивает «явную недоработанность» [237, с. 167] в ст. 27.8 КоАП РФ порядка осуществления осмотра принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов. Ученый обращает внимание на то, что в ст. 27.8 КоАП РФ закреплено, что осмотр осуществляется в присутствии представителя (а не законного представителя) юридического лица, индивидуального предпринимателя или его представителя и двух понятых (аналогичное положение содержит и ст. 798 КоАП РК). Использование термина «представитель» в данном контексте явно неудачно, поскольку в соответствии со ст. 25.5 КоАП РФ представителем является участник производства по делу об административном правонарушении, который оказывает юридическую помощь потерпевшему. Очевидно, в ст. 27.8 КоАП РФ под представителем законодатель понимал какого-либо сотрудника юридического лица или работника индивидуального предпринимателя.

В отношении такой новой меры процессуального пресечения, как арест товаров, транспортных средств и иных вещей, следует, прежде всего, отметить, что российский законодатель предполагает возможность применения указанной меры как к юридическим, так и к физическим лицам. Ст. 27.14 КоАП РФ определяет арест товаров, транспортных средств и иных вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, как составление описи указанных товаров, транспортных средств и иных вещей с объявлением лицу, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении, либо его законному представителю о запрете распоряжаться (а в случае необходимости – и пользоваться) ими. Применяется арест, по смыслу российского Кодекса, в случае, если указанные товары, транспортные средства и иные вещи изъять невозможно и (или) их сохранность может быть обеспечена без изъятия. Товары, транспортные средства и иные вещи, на которые наложен арест, могут быть переданы на ответственное хранение иным лицам, назначенным должностным лицом, наложившим арест.

Арест товаров, транспортных средств и иных вещей осущест-

вляется должностными лицами в присутствии владельца вещей и двух понятых. В случае необходимости применяются фото- и киносъемка, видеозапись, иные установленные способы фиксации вещественных доказательств. Об аресте составляется протокол. В протоколе содержатся, в числе прочего, опись и идентификационные признаки арестовываемого имущества. При необходимости вещи, на которые наложен арест, упаковываются и (или) опечатываются.

Статья 800 КоАП РК предусматривает, что наложение ареста на товары, транспортные средства и иное имущество, принадлежащие юридическому лицу, явившиеся орудиями либо предметами совершения административного правонарушения, представляет собой опись указанных товаров, транспортных средств и иного имущества с объявлением представителю юридического лица, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении, о запрете распоряжаться (а в необходимых случаях – и пользоваться) ими. Остается непонятым, по какой причине наш законодатель ограничил возможности применения данной меры пресечения.

Следует согласиться с А. Тарановым, который считает, что арест имущества как мера обеспечения может быть произведен только с санкции судьи, в ведении которого находится дело, поскольку из смысла ст. 800 КоАП РК можно сделать вывод о том, что арестовываемое имущество в перспективе может быть изъято либо конфисковано. Процессуальная природа ареста и указанных взысканий едина – принудительное отчуждение имущества [94, с. 13–18]. Конституционные положения предусматривают возможность отчуждения имущества у собственника не иначе как по решению суда (п. 3 ст. 26 Конституции Республики Казахстан).

Сходная проблема возникает при практической реализации нормативных установлений законодательства в части такой меры процессуального пресечения, как изъятие вещей и документов. В.Б. Россинский отмечает, что допустимость изъятия имущества по решению должностных лиц органов исполнительной власти в качестве меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях определена в постановлениях Конституционного Суда РФ, в которых указывается, что до вынесения судебного решения административные органы и должностные лица,

реализующие полномочия по осуществлению мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, вправе изымать у нарушителей вещи и документы, поскольку подобная мера не является санкцией за совершенное правонарушение и не связана с лишением имущества. Между тем, согласно положениям ст. 27.10 КоАП РФ, изъятые вещи, подвергающиеся быстрой порче, после их изъятия сдаются для реализации, а при невозможности реализации уничтожаются. Изъятые наркотические средства и психотропные вещества, этиловый спирт, алкогольная и спирто-содержащая продукция, не отвечающие обязательным требованиям стандартов, санитарных правил и гигиенических нормативов, также подлежат направлению на переработку или уничтожению в порядке, установленном Правительством Российской Федерации с момента вступления в законную силу постановления по делу об административном правонарушении.

Говоря об изъятии вещей, следует отметить, что в Федеративной Республике Германия, в соответствии с параграфом 6 раздела 2 Закона об исполнении административных решений, понятие «допустимости административного принуждения» определяется как «... административный акт, регламентирующий выдачу вещей, совершение или допущение действия либо воздержание от действия, может быть исполнен с помощью мер принуждения...» [24], с. 194].

Традиционно большое число мер административно-процессуального пресечения связано с вопросами обеспечения безопасности дорожного движения. Как российский, так и казахстанский кодексы предусматривают возможность применения таких мер, как отстранение от управления транспортным средством (соединенное с медицинским освидетельствованием на состояние алкогольного, наркотического, иного опьянения), задержание транспортного средства и запрещение эксплуатации транспортного средства (к последним двум мерам казахстанский законодатель добавил меру доставления транспортного средства), а также досмотр транспортного средства.

В ходе сравнительного анализа норм казахстанского и российского законодательства выявляется, что статьи, регламентирующие порядок применения таких мер, как задержание (доставление) и запрещение эксплуатации транспортного средства, сформулированы

в кодексах двух стран абсолютно разными способами. Ст. 797 КоАП РК устанавливает, что уполномоченное должностное лицо вправе задерживать, доставлять и запрещать эксплуатацию транспортных средств, маломерных судов путем доставки их для временного хранения на специальные площадки или стоянки, в том числе с использованием другого транспортного средства (эвакуатора), маломерного судна или изъятия государственных регистрационных номерных знаков до устранения причин задержания транспортного средства, маломерного судна, при совершении целого ряда нарушений, связанных с охраной животного мира, лесов, континентального шельфа (ст. ст. 230 (часть вторая), 367, 368, 370, 372, 381, 382, 383, 392, 393, 394, 395, 396, 506, 510, 511, 512, 513, 514, 515, 516, 517, 571, 572, 573, 575, 581, 582, 586, 589, 590 (части вторая, третья и четвертая), 593 (части вторая, третья, четвертая, пятая, шестая и седьмая), 597 (части третья, четвертая), 608, 612 (части первая, вторая, четвертая, пятая), 613 (часть вторая), 654 (в части правонарушений, предусмотренных ст. ст. 590, 591, 592, 593, 594, 595, 596, 597, 598, 599, 600, 601, 602, 603, 606, 607, 610, 611, 612, 613) КоАП РК). Таким образом, выходит, что на практике задержание, доставление и запрещение эксплуатации транспортного средства в равной степени могут быть применены как по отдельности, так и все вместе (!) в случае совершения одного из названных в данной статье правонарушений. При этом особо оговорено, что доставление (эвакуация) транспортного средства для его временного хранения на специальных площадках, стоянках или площадках, прилегающих к стационарному посту транспортного контроля, также может быть применено в случаях нарушения водителем транспортного средства правил остановки или стоянки в его отсутствие, а также к транспортным средствам, оставленным водителями на дороге без присмотра, когда установить их место нахождения не представляется возможным.

Кроме того, ч. 3 ст. 797 КоАП РК содержит и вовсе непонятную норму: «Эксплуатация транспортного средства, маломерного судна с неисправностями, с которыми их эксплуатация запрещена, или переоборудованных без соответствующего разрешения, или не зарегистрированных в установленном порядке, или не прошедших государственного или обязательного технического осмотра, а равно без государственных регистрационных номерных знаков либо со

скрытыми, поддельными или не соответствующими национальному стандарту номерными знаками запрещается». Данная норма, по мысли законодателя, видимо, предназначенная для регламентации оснований применения запрещения эксплуатации транспортного средства как меры процессуального пресечения, с одной стороны, вступает в противоречие с ч. 1 ст. 797 КоАП РК, формулирующей большее число подобных оснований, а, с другой – изложена с нарушением элементарных правил не только юридической техники (предписывающей по возможности единообразное изложение сходных норм), но и элементарных правил грамматики (запрещающих тавтологию).

Представляется, что формулировки ст. 797 КоАП РК следует признать крайне неудачными. Во-первых, задержание транспортного средства и запрещение его эксплуатации – это различные меры пресечения, что подтверждается соответствующими формулировками ст. 27.13 КоАП РФ, предусматривающей отдельные перечни оснований для применения той и другой меры. В частности, транспортное средство задерживается до устранения причины задержания при нарушениях правил эксплуатации транспортного средства и управления транспортным средством соответствующего вида, предусмотренных ч. 2 и 3 ст. ст. 11.8, ч. 1 статьи 11.8.1, ст. 11.9, 11.26, 11.29, ч. 1 ст. 12.3, ч. 2 ст. 12.5, ч. 1 и 2 ст. 12.7, ч. 1 ст. 12.8, ч. 4 ст. 12.19, ст. 12.26 КоАП РФ (т. е. управление в состоянии алкогольного опьянения, без документов или не имея права на управление, с неисправными тормозами, рулевым управлением, сцепным устройством; уклонение от медицинского освидетельствования, остановка (стоянка) на проезжей части или в тоннеле).

В то же время, запрещается эксплуатация транспортного средства (при этом государственные регистрационные знаки подлежат снятию до устранения причины запрещения эксплуатации транспортного средства) при нарушениях правил эксплуатации транспортного средства и управления транспортным средством, предусмотренных ст. ст. 9.3, 12.1, ст. 12.4, ч. 2-6 ст. 12.5 КоАП РФ (т. е. нарушение правил или норм эксплуатации тракторов, самоходных, дорожно-строительных и иных машин, прицепов к ним; управление транспортным средством, не прошедшим технического осмотра; нарушение правил установки на транспортном средстве устройств для подачи специальных световых или звуковых сигнала-

лов либо незаконное нанесение специальных цветографических схем автомобилей оперативных служб; управление транспортным средством при наличии неисправностей или условий, при которых эксплуатация транспортных средств запрещена).

Дополним, что задержание транспортного средства соответствующего вида, помещение его на стоянку, хранение, а также запрещение эксплуатации транспортного средства, согласно ч. 5 ст. 27.13 КоАП РФ, осуществляется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. В частности, согласно таким Правилам [242], задержание транспортного средства представляет собой временное принудительное прекращение использования транспортного средства, включающее (в случае невозможности устранения причины задержания на месте выявления административного правонарушения) помещение его на специализированную стоянку – специально отведенное охраняемое место хранения задержанных транспортных средств. Как видим, доставление транспортного средства (в отличие от доставления физического лица) неотделимо от его задержания, и наоборот.

Таким образом, цели применения исследуемых мер пресечения для российского законодателя выглядят совсем иначе, чем для казахстанского. Безусловно, и КоАП РФ содержит погрешности, отмечаемые российскими правоведами. Так, Б.В. Россинский указывает, что необходимо устранить ситуацию, при которой в случае управления транспортным средством с неисправными тормозами, рулевым управлением или сцепным устройством в поезде применяются одновременно и задержание, и запрещение эксплуатации транспортного средства [237, с. 173–175]. Однако, думается, недостатки формулировок казахстанского кодекса намного существенней, а, следовательно, совершенно необходимо уточнить нормы ст. 797 КоАП РК, откорректировав перечень оснований применения соответствующих мер, а также включив в нее положения о целях и содержании указанных мер процессуального пресечения. Ориентиром в этом вопросе может служить и российский кодекс.

Закljučая исследование принудительных мер, а именно, мер административного пресечения, заметим, что само наименование меры пресечения – запрещение эксплуатации – следует, по нашему мнению, признать неудачным, поскольку запрет, как известно, это не мера (т. е. не само воздействие), а установка для примене-

ния меры принуждения (т. е. психического или физического воздействия), которая при этом будет направлена на обеспечение бездействия со стороны объекта воздействия. К тому же очевидно, что запрет на эксплуатацию транспортных средств в указанных ст. 797 КоАП РК случаях уже отражен в действующем административном законодательстве (в Правилах безопасности дорожного движения и др. актах), в противном случае нарушение запрета не считалось бы административным правонарушением. Возможно, более корректным было бы использовать формулировку, отражающую содержание меры. К примеру, «принудительное снятие государственных регистрационных знаков» или другая подобная формулировка были бы более удачными. Цель же применения указанной меры может быть сформулирована следующим образом: в целях пресечения действий, нарушающих нормативные запреты на эксплуатацию транспортных средств.

В заключение сформулируем ряд теоретических выводов и практических рекомендаций, обусловленных результатами осуществленного исследования природы и разновидностей мер административно-правового пресечения.

К основным особенностям мер административного пресечения следует отнести следующие:

- целевое назначение этих мер многогранно: а) главная цель состоит в обеспечении прекращения конкретного правонарушения, устранении противоправной ситуации, а также в обеспечении правопорядка; б) второй сегмент целевого назначения составляет совокупность задач, связанных с устранением вредных последствий противоправного поведения; кроме того, административное пресечение позволяет предотвратить деяния и события, которые могут усугубить ответственность правонарушителя; в) пресекательные меры используются также для того, чтобы создать необходимые условия для возможного в будущем привлечения виновных лиц к ответственности;
- круг оснований пресечения более широк, чем соответствующий круг оснований применения мер административной ответственности, но уже круга оснований применения мер административной превенции;
- круг субъектов, к которым применяются пресекательные меры

административно-правового принуждения, гораздо шире круга субъектов, которые могут быть привлечены к административной ответственности;

- меры пресечения являются наиболее масштабной частью административного принуждения;
- меры административного пресечения применяются широким кругом органов исполнительной власти и их должностных лиц;
- указанные меры не связаны с карой;
- в установленных законом случаях факт применения какой-либо меры административного пресечения должен быть оформлен соответствующим процессуальным актом;
- в законодательстве Казахстана и России отсутствуют систематизированные нормативные правовые акты по применению мер административного пресечения, что следует считать существенным пробелом действующего административного законодательства двух государств;
- меры пресечения отличает возможность нарушения физической неприкосновенности гражданина, причинения вреда его здоровью.

Меры административного пресечения – это разновидность широко используемых в практике государственного управления мер административно-правового принуждения, не связанных с привлечением к ответственности, применяемых в целях прекращения совершаемого в реальном времени объективно противоправного деяния, в отношении которого есть основания предполагать наличие у него признаков состава административного проступка либо преступления, в целях предотвращения вредных последствий подобного деяния и (или) в целях обеспечения условий для дальнейшего привлечения лица, совершающего указанное деяние, к установленной законом юридической ответственности.

Меры административного пресечения весьма многочисленны и разнообразны, что обуславливает необходимость их классификации:

- по составляющим проявление меры способам (средствам) принуждения меры пресечения подразделяются на: физические (применение физической силы, специальных средств и оружия), психологические и комплексные (абсолютное боль-

- шинство применяемых к физическим лицам мер пресечения);
- в зависимости от основной цели их применения, сопутствующей цели прекращения противоправного поведения, меры пресечения подразделяются на: меры визуального пресечения (преимущественно направлены на пресечение совершаемого в момент применения такой меры противоправного деяния, реализация которого носит кратковременный характер); меры контрольно-надзорного пресечения (имеют своей целью предотвращение вредных последствий длящихся латентных правонарушений); меры процессуального пресечения (непосредственно связаны с применением мер административной ответственности);
 - меры процессуального пресечения – особая группа административно-принудительных мер. В науке административного права оформляется научная концепция расширения перечня мер процессуального пресечения. Так, в КоАП РФ появилась новая мера процессуального пресечения, отсутствующая в КоАП РК: временный запрет деятельности. Следует признать целесообразным внесение подобной меры административно-процессуального принуждения в казахстанский КоАП РК;
 - нормы КоАП РК о мерах процессуального пресечения сформулированы чрезвычайно неудачно, что с очевидностью демонстрирует сравнительный анализ указанных норм с аналогичными нормами КоАП РФ. Как российское, так и казахстанское законодательство о мерах административно-процессуального пресечения нуждается в серьезной корректировке, однако нормы КоАП РК находятся в гораздо более удручающем состоянии;
 - существенные нарекания вызывает ст. 785 КоАП РК. В целом обращает на себя внимание неудачная конструкция ст. 785 КоАП РК, разделяющей меры административно-процессуального принуждения на группы в зависимости от того, к юридическому или физическому лицу они применяются. В отличие от КоАП РФ, в КоАП РК отсутствует, как мера пресечения, временный запрет деятельности, но специально выделен применительно к физическим лицам осмотр.

Имеются серьезные нарекания на формулировки порядка реализации таких мер, как задержание, досмотр, осмотр и другие. В

частности:

- применительно к досмотру в законодательстве необходимо предусмотреть ряд правил, направленных на обеспечение прав досматриваемого лица;
- осмотр следует ограничить такими объектами, как помещения и территории, поскольку прочие объекты могут быть исследованы в рамках применения других мер процессуального пресечения.

3.3 Административные взыскания и административно-восстановительные меры в системе мер административного принуждения

Переходя к анализу третьей из выделяемых в структуре административно-правового принуждения группы – мерам административной ответственности - отметим, прежде всего, некоторые обстоятельства, характеризующие место института административных взысканий (именно так именует казахстанское законодательство меры административной ответственности) в общей системе административного принуждения.

Дело в том, что в теории административного права административные взыскания неразрывно связаны с такими ключевыми категориями данной отрасли права, как административная ответственность и административно-правовое принуждение. И та, и другая категории трактуют административное взыскание как меру (ответственности, принуждения), что позволяет «с ходу» определить административное взыскание как меру воздействия на субъект права. Однако если об административно-правовом принуждении мы говорили в настоящей работе достаточно подробно, то феномен административной ответственности остается за рамками настоящего исследования, ограниченного определенной темой. Указанное обстоятельство определяет необходимость вкратце остановиться в настоящем подразделе на проблематике административной ответственности, неразрывно связанной с подлежащей здесь анализу группой мер административного принуждения.

Обращаясь к истории формирования научных взглядов на административную ответственность как явление правовой действительности, К.С. Бельский справедливо пишет, что в 50-е г. XX века понятие административной ответственности (как, впрочем, и сам термин) было сравнительно новым для отечественной административно-правовой науки, и вкус к его изучению только пробуждался [243, с. 12]. В 60–80-е г. изучение института административной ответственности становится одним из главных направлений в административно-правовых исследованиях, что обусловило создание

множества трудов, посвященных данному институту.

Следует отдать должное ученым, среди которых: Д.Н. Бахрах, К.С. Бельский, И.А. Галаган, И.И. Веремеенко, Б.М. Лазарев, А.Е. Лунев, Н.Г. Салищева, Г. Сапаргалиев, М.С. Студеникина. Л.Л. Попов, А.П. Шергин, О.М. Якуба и другие – проделавшим огромную работу по разработке проблем административной ответственности и подготовке теоретической базы для принятия Основ законодательства Союза ССР 1980 г. об административных правонарушениях и соответствующих кодексов союзных республик 1984–1985г., на долгие годы нормативно оформивших достаточно прогрессивное для своего времени понимание вопросов административной ответственности, включая проблемы видов и порядка наложения административных взысканий.

В связи с тем, что административная ответственность – вид юридической ответственности, т. е. как никакое другое явление в административном праве связана с определенными ограничениями прав и свобод человека, закрепленными конституционно и в России, и в Казахстане, проблематика административной ответственности изучается весьма глубоко и достаточно широким кругом специалистов. Так, целый ряд современных нам российских ученых в настоящее время также занимаются проблемами административной ответственности. Среди них, помимо некоторых из уже перечисленных, можно назвать А.Б. Агапова, Л.А. Калинин, В.Ф. Ломакину, Н.А. Морозову, Л.А. Николаеву, А.Ф. Пехтерева, О.С. Рогачеву, Б.В. Россинского, А.К. Соловьева, А.И. Стахова, Р.И. Тарнапольского, Н.Ю. Хаманеву, А.Ю. Якимова и многих других. В казахстанской науке административного права особо выделяются исследования проблематики административной ответственности таких ученых, как А.Е. Жатканбаева, Б.А. Жетписбаев, Р.А. Подопригора, А.А. Таранов, С.А Шапинова и другие.

По сей день традиционную полемику в науке административного права вызывает определение понятия административной ответственности. Однако, обобщив наиболее распространенные в научной среде определения данного явления, можно определить административную ответственность как вид юридической ответственности, которая выражается в применении органом управления (должностным лицом) административного взыскания к лицу, совершившему административное правонарушение [29, с. 265; 41,

с. 18; 56, с. 269–270; 61, с. 19; 244, с. 54; 245, с. 20–21]. Такого рода подход к определению всех видов юридической ответственности является традиционным и в нашей правовой системе. В частности, Б.А. Жетписбаев в русле вышеуказанного подхода определяет административную ответственность как «вид юридической ответственности, осуществляющий применение административных взысканий за административные правонарушения уполномоченным на то государственным органом или должностным лицом в порядке, установленном административным законодательством, исполнение которого может быть обеспечено принудительной силой государственной власти» [50, с. 58].

Полемизируя с подобным определением понятия административной ответственности, К.С. Бельский обращает внимание на то, что отождествление понятий «административная ответственность» и «административное взыскание» имеет деструктивный характер, лишая административную ответственность как правовую категорию права на существование [243, с. 12; 246, с. 180–183]. При этом, на его взгляд, само по себе административное взыскание (наказание) или их система по своей природе не может «заполнить» всего содержания понятия административной ответственности, происхождение и становление которого связано с глубинными слоями философии, религии, морали и, наконец, права. Поддерживая указанную точку зрения, подчеркнем, что административная ответственность много шире как правовое явление любой, самой разработанной системы административных взысканий. Следствием этого является то, что во многих научных работах, посвященных проблемам административной ответственности, вовсе не содержится определения указанного явления [46, с. 477; 247, с. 5]. Авторы, предметнее других вникающие в сущность административной ответственности, предпочитают подчеркивать многогранность исследуемого явления посредством анализа основных черт, признаков, характеристик административной ответственности.

В результате анализа подобного рода работ складывается определенное представление о системе признаков административной ответственности, наиболее существенные из которых считаем необходимым привести ниже. Предваряя перечисление отличительных признаков административной ответственности, укажем также на то, что как вид юридической ответственности она характеризу-

ется всеми признаками последней, а именно:

- административная ответственность неразрывно связана с правовым государственным принуждением;
- административная ответственность влечет за собой наступление неблагоприятных последствий для правонарушителей, предусмотренных санкцией административно-правовой нормы (в виде лишений и ограничений морального и физического характера);
- административная ответственность характеризуется выведением итоговой правовой оценки совершенного деяния, осуществляемым от имени государства;
- основанием административной ответственности является правонарушение;
- применение административной ответственности урегулировано нормами материального и процессуального законодательства.

Общие признаки объединяют административную ответственность с такими видами юридической ответственности, как уголовная, материальная, дисциплинарная и другие. В литературе много говорится о принципах юридической ответственности, под которыми понимаются основополагающие идеи, выражающие сущность, природу и назначение институтов ответственности. Следует признать, что административная ответственность как разновидность юридической характеризуется такими принципами, как законность, неотвратимость и индивидуализация. Предметно принципы расписаны в работе А.А. Иванова «Цели юридической ответственности, ее функции и принципы» [248, с. 66–69], но эти вопросы в данной монографии не рассматриваются.

Примечательна существующая в теории права дискуссия о структуре юридической ответственности, связанная с узкой трактовкой юридической ответственности в ее традиционно юридическом ретроспективном понимании либо с расширенным пониманием ответственности как некоего единства «негативной» юридической ответственности и ее положительного проявления – «позитивной» ответственности.

Так, по мнению А.Т. Ащеулова и Г.А. Жайлина, «...юридическая ответственность в общей теории права определяется как средство обеспечения правомерного поведения и борьбы с правонарушени-

ями» [249, с. 6]. Данное определение является достаточно емким, охватывая основные отрасли права.

Вместе с тем, ряд ученых, среди которых Д.В. Чухвичев, В.Н. Бровченко, П.Е. Недбайло, М.С. Строгович, Н.В. Витрук, В.О. Лучин, Б.Л. Назаров и другие, считают, что «...ответственность, понимаемая исключительно в качестве системы государственного принуждения, не позволяет осознать объективную необходимость, лежащую в основе правовой ответственности и права вообще; такая ответственность выступает как насилие» [250, с. 18].

Поэтому в системе взглядов указанных ученых юридическая ответственность представляется конгломератом субъективного отношения человека к своим будущим поступкам, т. е. своеобразной виной за возможное поведение (иначе определить «позитивную» ответственность невозможно) и реальными последствиями неправомерного поведения, характеризующимися всеми вышеперечисленными признаками и выражающимися в применении государством принудительных мер к правонарушителю.

Мы не разделяем приведенный широкий взгляд на институт ответственности. С нашей точки зрения, так называемая «позитивная ответственность» суть категория сугубо моральная, не имеющая ничего общего не только с государственным принуждением, обеспечивающим «негативную» ответственность, но и вообще с правом.

Это особенно актуально в современной правовой действительности, поскольку, как обоснованно указывает А.А. Таранов, «... сегодня правовые меры оказались «один на один» с пресечением правонарушений, и право не имеет социальной поддержки» [251, с. 32]. Отягощение же понятия «юридическая ответственность» подобным пониманием не принесет пользы ни теоретикам права, ни правоприменителям, лишь усложнив и без того сложную конструкцию данного правового феномена лишним философским аспектом. Вследствие этого правомерным представляется следующий тезис О.Э. Лейста: «...взгляд на «позитивную» ответственность лишь как на другой аспект ответственности «негативной», опасен неправомерным смещением акцентов» [252, с. 228–229].

По мнению Э.Б. Мухамеджанова, «при всем разнообразии определений юридической ответственности в правовой литературе оно применяется для обозначения негативных последствий для лица,

допустившего противоправный, виновный проступок или преступление» [253, с. 91].

Итак, не претендуя на детальный анализ понятия юридической ответственности, в контексте настоящего исследования мы понимаем юридическую ответственность в «узком» смысле этого слова – как негативную реакцию государства на противоправное поведение субъекта права, выражающуюся в применении мер правового государственного принуждения.

В этой связи, заслуживает внимания высказанная А.Д. Тагаевым точка зрения о том, что «...основное отличие юридической ответственности от иных мер государственного принуждения состоит в том, что она применяется только в случае совершения правонарушения, в то время как другие меры государственного принуждения могут быть вызваны иными социальными и государственно-правовыми причинами» [254, с. 104].

Соответствующее понимание относится и к понятию административной ответственности, среди специфических признаков которой выделяются следующие:

- основанием административной ответственности выступает административное правонарушение, под которым ст. 25 КоАП РК понимает противоправное, виновное (умышленное или неосторожное) действие или бездействие физического лица или противоправное действие либо бездействие юридического лица, за которое Кодексом предусмотрена административная ответственность;
- субъектами административной ответственности (что следует из приведенного определения правонарушения) могут быть как физические, так и юридические лица. Проблема статуса юридического лица в правоотношениях, связанных с наложением административных взысканий, весьма остра и дискуссионна. На ней следует остановиться подробнее, что и будет сделано ниже;
- мерой административной ответственности является административное взыскание (наказание – по версии российского законодательства). По мнению большинства специалистов, категории «административная ответственность» и «административное взыскание» соотносятся между собой как целое и часть [245, с. 19]. Административное взыскание является

сущностным элементом структуры административной ответственности;

- применение административной ответственности возложено на таких субъектов права, как судьи, органы исполнительной власти и управления, другие государственные органы (их должностные лица), уполномоченные на то законодательством. Так, ст. 682 КоАП РК устанавливает, что дела об административных правонарушениях рассматривают: судьи специализированных административных судов; судьи специализированных межрайонных судов по делам несовершеннолетних; должностные лица государственных органов, а именно органы внутренних дел, органы государственных инспекций и другие органы государственного надзора и контроля (их должностные лица), уполномоченные на то ст. ст. 685–735 Кодекса (т. е. статьями Особенной части КоАП РК). Преимущественно внесудебный порядок применения административных наказаний признается и российскими административистами, что подтверждается также и позицией законодателя: в КоАП РФ содержится перечень органов, компетентных рассматривать дела об административных правонарушениях, который насчитывает более 50 внесудебных органов;
- административная ответственность реализуется органом (должностным лицом), которому нарушитель непосредственно по службе не подчинен (в этом ключевое отличие административной ответственности от дисциплинарной);
- применение административной ответственности не влечет судимости для лица, совершившего административное правонарушение. Однако наложение административного взыскания всегда влечет за собой правовое последствие в виде особого правового положения привлеченного к ответственности правонарушителя, при котором последний считается подвергнутому административному взысканию в течение определенного времени (а именно: в течение года со дня окончания исполнения постановления о наложении административного взыскания - ст. 61 КоАП РК);
- процессуальной формой применения административной ответственности выступает производство по делам об административных правонарушениях, также регламентируемое нор-

мами КоАП РК и состоящее из стадий возбуждения производства по делу, рассмотрения дела и принятия по нему решения, исполнения постановления по делу об административном правонарушении и обжалования принятого решения.

Приведенные признаки административной ответственности следует считать универсальными, поскольку они характерны не только для казахстанской правовой системы, но и для российской (а также большинства других иностранных правовых систем). Тем не менее, ряд из перечисленных признаков нуждаются в некоторых существенных, на наш взгляд, комментариях и уточнениях, с учетом практики российского законодательства в том числе.

Прежде всего, следует обратить внимание на вопрос об основании административной ответственности. Точнее – об основаниях, поскольку в науке административного права вполне закономерно подчеркивается, что таких оснований два: нормативное и фактическое [246, с. 180]. Что касается фактического основания, то здесь все более или менее ясно, по крайней мере, на первый взгляд: административная ответственность наступает за совершенное противоправное и (или) виновное деяние, содержащее признаки состава правонарушения, закрепленные в КоАП РК. Следует отметить, что законодательство Республики Казахстан более последовательно в части закрепления нормативных установлений, касающихся административной ответственности, по сравнению с российским законодательством, где нормы об административной ответственности можно найти в самых разнообразных нормативных правовых актах как федерального, так и регионального уровня, однако и казахстанское законодательство страдает неопределенностью нормативной базы в исследуемой области.

Так, помимо норм КоАП РК, ст. 2 которого, к слову, закрепляет, что основанием административной ответственности является совершение деяния, содержащего признаки состава правонарушения, предусмотренного в особенной части Кодекса (и только!), нормы о юридической ответственности очевидно административного характера содержатся, к примеру, в Законе Республики Казахстан «О противодействии коррупции» от 18 ноября 2015 года [255]. Так, требует пересмотра п. 10 ст. 27 указанного Закона, в котором устанавливается ответственность кандидатов на государственную должность за *«непредставление или представление неполных, не-*

достоверных деклараций и сведений, перечисленных в настоящей статье, лицами, указанными в пунктах 1 и 2 настоящей статьи (за исключением лиц, уволенных с государственной службы по отрицательным мотивам), если в содеянном не содержится признаков уголовно наказуемого деяния, является основанием для отказа в наделении лица соответствующими полномочиями либо влечет дисциплинарную ответственность в предусмотренном законом порядке».

Налицо очевидный случай установления административной ответственности с января 2020 года в области налогообложения. При этом в соответствии со ст. 274 КоАП РК, за данное административное правонарушение уже предусмотрен штраф от 50 до 200 месячных расчетных показателей и данное правонарушение и ответственность, отраженные в указанном Законе, дублируют содержание указанной статьи. Следует также отметить, что данная норма закона вводит в заблуждение правоприменителя в части определения нормативного правового акта, на который необходима ссылка при привлечении лица к ответственности, так как данный состав изъят из системы процессуальных установлений административно-процессуального законодательства. Так, уполномоченным органом выступают органы государственных доходов, в соответствии со ст. 720 КоАП РК. В этом случае возникают вопросы, связанные с механизмом привлечения к ответственности: кто, как и на каком основании будет рассматривать дело о правонарушении, каким образом будут собраны доказательства, какие меры пресечения можно применять к правонарушителю, на что будет ссылаться при принятии решения должностное лицо (или судья?), рассматривающее дело, и т. д. Кроме того, неясно, распространится ли на указанный случай действие ст. 61 КоАП РК, определяющей последствия исполнения постановления о привлечении к административной ответственности (очевидно, нет).

Таким образом, правовым основанием для привлечения к административной ответственности в Республике Казахстан может служить не только Кодекс об административных правонарушениях, но и другие нормативные правовые акты административного законодательства. Более того, фактическим основанием административной ответственности в таком случае может выступать проступок, состав которого закреплен не только в КоАП РК, но и в

других актах административного законодательства Республики. В противном случае следует признать, что, помимо административной и дисциплинарной ответственности, нормы административного законодательства регулируют и некий третий вид ответственности (либо третий, четвертый и проч.). Задав последний, на наш взгляд, риторический вопрос, мы обращаем взгляд на российское законодательство, также содержащее примеры регламентации мер юридической ответственности за рамками привычных институтов уголовной, административной, дисциплинарной и гражданско-правовой ответственности.

Однако российское законодательство в этом смысле характеризуется несколько иным подходом, который следует признать имеющим под собой некую научную основу. Дело в том, что нормы об административной ответственности в российском праве занесены в различные источники, исходя из двух основных принципов. Согласно первому из них, административная ответственность может устанавливаться не только законодательными актами Российской Федерации, но и законодательными актами органов представительной власти субъектов Российской Федерации.

В соответствии со ст. 1.3 КоАП РФ, к ведению Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится установление общих положений и принципов законодательства об административных правонарушениях, перечня видов административных наказаний и правил их применения; административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации; порядка производства по делам об административных правонарушениях, в том числе установление мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях; порядка исполнения постановлений о назначении административных наказаний. Кроме того, Кодекс определяет подсудность дел об административных правонарушениях судам, комиссиям по делам несовершеннолетних и защите их прав и федеральным органам исполнительной власти.

Таким образом, в ведении субъектов Российской Федерации остаются вопросы, связанные с введением новых составов адми-

нистративных правонарушений. Данное обстоятельство вызывает возражения научной общественности России, поскольку связано с зачастую некорректным использованием предоставляемой КоАП РФ возможности. Так, используя ее, региональные законодательные органы допускают противоречие региональных актов с федеральным законодательством и даже конституционными установлениями. Более детально проблемы регионального законодательства рассмотрены в работах: Д.В. Осинцева [86, с. 189–207]; И.Р. Винаркевич, И.А. Полянского [256, с. 54–72]. Подобная практика правового регулирования не соответствует Конституции Российской Федерации, что не раз отмечалось российскими учеными [257, с. 171], поскольку противоречит принципу, закрепленному ст. 55 Конституции Российской Федерации, согласно которому, права и свободы граждан могут быть ограничены только федеральным законом. Однако КоАП РФ до настоящего момента продолжает действовать в такой неконституционной редакции.

Второй принцип разброса норм об административной ответственности связан с общими, глобальными тенденциями, существующими в российском законодательстве. Суть указанных тенденций заключается в углубляющейся дифференциации выделяемых в административном праве подотраслей, которые постепенно, стараниями ученых, специализирующихся в соответствующих областях правовой науки об управлении, оформляются в качестве самостоятельных отраслей права. Это касается таких конгломератов административно-правовых норм, как таможенное, финансовое, земельное, налоговое, бюджетное, аграрное, экологическое, лесное и т. п. отрасли законодательства. В результате активной научной работы по обоснованию самостоятельности указанных подотраслей административного права достаточно ярко обозначились соответствующие специфические особенности применения норм об административной ответственности в той или иной области. В российской правовой доктрине все более набирают силу концепции, признающие особенности и самостоятельность финансовой, налоговой, бюджетной и некоторых других видов ответственности. И действительно: вполне очевидно, что привлечение к ответственности за налоговое правонарушение будет в значительной степени отличаться от привлечения к ответственности за мелкое хулиганство.

Следствием описанного процесса стало то, что многие «отрас-

леобразующие» нормативные правовые документы российского права на сегодняшний день включают в себя разделы, содержащие нормы об ответственности за соответствующие правонарушения. Так, Налоговый кодекс Российской Федерации (часть 1 утверждена федеральным законом от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ, часть 2 – от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ) содержит целый Раздел VII «Налоговые правонарушения и ответственность за их совершение». При этом вопрос о соотношении положений КоАП РФ, также содержащим нормы об административной ответственности за налоговые правонарушения (ст. ст. 15.3-15.9 и 15.11), и части первой Налогового Кодекса Российской Федерации решен следующим образом: субъектами ответственности, согласно статьям КоАП РФ, являются должностные лица организаций, а поскольку в силу глав 15, 16 и 18 Налогового Кодекса Российской Федерации в соответствующих случаях субъектами ответственности являются сами организации, а не их должностные лица, привлечение последних к административной ответственности не исключает привлечения организаций к ответственности, установленной налоговым законодательством.

Уровень разработанности исследуемой проблематики в Казахстане позволяет современным казахстанским специалистам, в свою очередь, задуматься над возможностью дифференциации норм об административной ответственности в подобном российскому ключе. Однако необоснованное включение в административное законодательство норм об административной ответственности, выходящей за рамки урегулированного нормами КоАП РК института административной ответственности, следует признать недопустимым. Соответствующие одиночные нормы подлежат включению в состав Кодекса по итогам корректировки формулировок соответствующих составов с учетом обозначенных им принципов и общих положений.

Следующий признак административной ответственности, нуждающийся в комментариях, это признак, обозначающий субъекта административного правонарушения. Так, В.Г. Татарян отмечал, что «следует предусмотреть ответственность не только физических лиц, но и юридических лиц, ...» [258, с. 197].

Итак, помимо физического лица (а также физического лица, облеченного специальным правовым статусом – должностного лица, военнослужащего и т. п.), к административной ответ-

ственности может быть привлечено юридическое лицо. Подобная практика характерна для административного права уже достаточно длительный период времени. Однако до последнего времени и наука, и законодательство обходили проблематику привлечения юридического лица к ответственности. Между тем, в этой связи встает очень серьезный вопрос о классификации субъектов административной ответственности и не менее важный вопрос о вине юридического лица как необходимом элементе субъективной стороны состава административного правонарушения.

КоАП РК (равно как и КоАП РФ) предусматривает в качестве субъектов административной ответственности физических и юридических лиц. В то же время, должностные лица государственных органов при исполнении возложенных на них функций выступают не как физические лица, а как лица, посредством которых осуществляется правоспособность государства, в том числе и публичные функции государства. Действия должностных лиц признаются действиями государства, так как государство само по себе вне должностных лиц государственных органов существовать не может, так же, как участвовать в общественных отношениях. Поэтому правосубъектность должностных лиц не совпадает с правосубъектностью физических лиц, находясь в прямом соотношении с правосубъектностью государства. Аналогично в отношении должностных лиц юридического лица можно сказать, что такое должностное лицо выступает не от своего имени, его правосубъектность не является в буквальном смысле правосубъектностью физического лица, поскольку во многом определяется правоспособностью юридического лица. Напомним, что действиями юридического лица могут признаваться только действия должностных лиц и, в отдельных случаях, действия его работников. При этом действия должностного лица обуславливаются его должностными функциями. Все это обуславливает необходимость концептуальной доработки законодательства об административной ответственности в части определения субъектов административной ответственности.

Отсутствие единой классификации субъектов административной ответственности также привело к отходу от принципа вины как необходимого условия привлечения к административной ответственности. Между тем, единая классификация субъектов административной ответственности обуславливает последовательное

применение принципа вины ко всем субъектам административной ответственности, в том числе и к юридическим лицам.

Следует отметить, что российское законодательство пошло по пути включения в законодательство понятия вины юридического лица, что вытекает из смысла и содержания понятия административного правонарушения, определяемого как противоправное виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое установлена административная ответственность (ст. 2.1 КоАП РФ), и принципа презумпции невиновности (ст. 1.5 КоАП РФ), согласно которому, лицо (подразумевается – всякое) подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина.

Так, важным событием в административно-правовой сфере Казахстана явилось закрепление в КоАП РК принципа «презумпции невиновности». Законодательное закрепление данного принципа создало предпосылки для избежания необоснованного привлечения лиц к административной ответственности еще на стадии предварительного административного расследования [226, с. 85].

Однако, к сожалению, казахстанское законодательство исходит из принципа «объективного вменения» в отношении юридических лиц, что следует и из определения понятия правонарушения, приведенного в ст. 25 КоАП РК, и из формулировки принципа вины и презумпции невиновности (ст. ст.ст. 10 и 11 КоАП РК), согласно смыслу которых, лишь физическое лицо подлежит административной ответственности только за те правонарушения, в отношении которых установлена его вина. Таким образом, казахстанский законодатель во главу угла поставил сам факт нарушения административного запрета юридическим лицом. Подобный подход представляется несколько опрометчивым, поскольку ставит предпринимателей (т. е. лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью с образованием юридических лиц) в бесправное, зачастую – безвыходное положение. Здесь мы вновь подходим к пониманию того, что юридическое лицо – правовая фикция, призванная отразить внешнее, отстраненное представление о коллективе людей, объединенных общим делом. Между тем, все деяния юридического лица – это практические действия или бездействие его сотрудников и руководства. В современной экономико-правовой реальности, к

сожалению, нередко случаи, когда осуществить предписанное законом оказывается невозможным по объективным причинам.

Нельзя признать, что путь, по которому пошел российский законодатель, безупречен. В российской административно-правовой литературе много сказано о пороках введенного в нормы права понятия вины юридического лица. Так, зачастую исследуемое понятие рассматривается как совокупность объективных и субъективных факторов [25, с. 345; 259, с. 89]. По мнению сторонников данной концепции, объективная вина – это вина организации с точки зрения государственного органа, налагающего административное наказание в зависимости от характера конкретных действий или бездействия юридического лица, нарушающего установленные правила, в то время как субъективная вина представляет собой отношение организации в лице ее коллектива, администрации, должностных лиц к противоправному деянию. Подобный подход вызывает серьезные возражения, прежде всего, потому, что вина является правовой характеристикой субъекта и субъективной стороны административного правонарушения, а, следовательно, не может быть объективной. По сути, попытка определить вину таким образом приводит к отождествлению понятий «вина» и «противоправность», разных по своему юридическому содержанию, что нашло свое отражение в казахстанском законодательстве об административной ответственности.

Альтернативный взгляд на проблему вины юридического лица предполагает определение последней как неприложение юридическим лицом допускаемых и требуемых законодательством усилий для выполнения возложенных на него обязанностей, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность, а также неиспользование предоставленных прав и возможностей для устранения причин административного правонарушения [260, с. 63–70; 261, с. 257]. Соответствующий подход положен в основу формулировки ч. 2. ст. 2.1 КоАП РФ. Думается, следует согласиться с Л.А. Калининой, полагающей, что «данная трактовка вины юридического лица также... не содержит сущностных критериев, по которым можно было бы различать вину юридического и физического лица...», поскольку «...в качестве признака вины указывается бездействие» [262, с. 52]. Подобный подход также, в свою очередь, предполагает возвращение к принципу «объективного вменения».

Существует вариант, предполагающий заимствование конструкции виновной ответственности из гражданского законодательства [263, с. 22]. Статья 401 Гражданского Кодекса Российской Федерации предусматривает, что лицо признается невиновным, если при той степени заботливости и осмотрительности, какая от него требовалась по характеру обязательства и условиям оборота, оно приняло все меры для надлежащего исполнения обязательства. В данном случае мы вновь сталкиваемся с ситуацией, когда следует вспомнить, что юридическое лицо не может заботиться или быть осмотрительным, поскольку у него нет тех индивидуализирующих признаков, каковые позволяют проделывать соответствующие манипуляции. Заботливость и осмотрительность – свойства личности, человека, но не правовой конструкции. Одновременно, ряд ученых-административистов предлагают определять вину юридического лица по противоправным последствиям его деятельности.

Таким образом, анализ представленных вариантов трактовки понятия «вина юридического лица», на наш взгляд, свидетельствует об условности самой представленной формулировки. Вместе с тем, потребности оптимизации экономической деятельности коллективных субъектов права требуют, чтобы при привлечении к ответственности юридических лиц соблюдались элементарные требования социальной справедливости. Это означает, что вина должна учитываться при решении вопроса о привлечении к административной ответственности, но не «вина» метафизического юридического лица, а вина конкретных должностных лиц такого юридического лица, уполномоченных на совершение соответствующих деяний. От термина «вина юридического лица» целесообразно отказаться вовсе. Подобный вариант формулировки содержится, к примеру, в п. 4 ст. 110 Налогового кодекса Российской Федерации и находит поддержку у некоторых российских ученых [262, с. 53].

В Казахстане о нецелесообразности данного признака правонарушения в отношении юридических лиц ранее высказывалась точка зрения. Так, Е.О. Тузельбаев отмечал, что «... в нормативных актах, регламентирующих административную ответственность юридических лиц, как правило, не предусматривается необходимость учета степени вины юридического лица, исходя из того, что само совершение административного правонарушения юридическим лицом предполагает априори наличие его вины» [206, с. 20].

В дополнение к сказанному отметим, что КоАП РК не учитывает гражданско-правовой концепции юридического лица. Так как понятие, признаки, порядок образования, регистрации, ликвидации, правовое регулирование деятельности, порядок образования органов, их компетенция и многие другие вопросы, связанные с правовым статусом юридического лица, регулируются гражданским законодательством и относятся к предмету отрасли гражданского права, административное законодательство должно руководствоваться в этих вопросах положениями гражданского законодательства. В соответствии с концепцией гражданского права, юридическое лицо приобретает права и принимает на себя обязанности через действия своих органов (как правило, через свой исполнительный орган и высшего должностного лица исполнительного органа) или своих работников. При этом высшее должностное лицо юридического лица, как правило, действует от имени юридического лица без доверенности и на основании учредительных документов. Именно через действия такого лица и осуществляется правоспособность юридического лица в целом.

Из этого с неизбежностью следует, что административные правонарушения юридическое лицо может совершить только через действия своего должностного лица, соответственно, административная ответственность (ответственность за нарушение установленного государством административного порядка) может быть возложена на такое должностное лицо. Думается, что при привлечении к ответственности юридического лица взыскание преимущественно должно налагаться на должностное лицо, виновное в совершении правонарушения. Исключениями могут быть случаи невозможности привлечения должностного лица к ответственности, а равно случаи, когда существо административного взыскания предполагает возможность его применения исключительно к юридическому лицу (запрет или ограничения на занятие определенной деятельностью, лишение лицензии и т. д.).

Институт административной ответственности юридических лиц в Республике Казахстан есть ни что иное, как механизм государственного регулирования экономики. Соответственно, особенностью этого института является, помимо правоохранительной, фискальная направленность.

Важным моментом при производстве по делам об администра-

тивных правонарушениях является обеспечение процесса доказывания по делу. В этой связи, требуется более четкая регламентация мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Например, осмотр принадлежащих юридическому лицу территорий, помещений и другие меры.

Законодатель в соответствии со ст. 798 КоАП РК определяет, что осмотр осуществляется в присутствии представителя юридического лица с участием двух понятых.

Термин «представитель» неудачен, так как, в соответствии со ст. 753 КоАП РК, (представитель потерпевшего), представителем могут быть лица, правомочные в силу закона представлять при производстве по делу об административном правонарушении законные интересы потерпевшего.

Скорее всего, в качестве такого лица следует говорить о сотруднике (представителе) юридического лица. То есть, осмотр должен производиться в присутствии **законного** представителя юридического лица или иного сотрудника, наделенного полномочиями руководителя.

В содержании со ст. 28 КоАП РК административной ответственности подлежат: «2) юридическое лицо». На этом раскрытие ответственности юридического лица заканчивается.

Более того, не нашли закрепление положения, касающиеся административной ответственности реорганизованных юридических лиц. Например, в КоАП РФ п. 7 ст. 2.10 в случаях реорганизации юридического лица административная ответственность наступает независимо от того, было ли известно привлекаемому к административной ответственности лицу о факте административного правонарушения до завершения реорганизации.

Данное положение может быть реализовано при преобразовании юридического лица лишь со сменой организационно-правовой формы. Горький опыт правоприменения этой нормы в России в части административной ответственности юридических лиц при реорганизации сливающихся, присоединяющихся, разделяющихся и выделяющихся юридических лиц ведет к негативным последствиям правоприменения.

И это объясняется следующим. Реорганизация юридического лица сравнима с понятием наследования физического лица, которое не несет ответственности за личные обязательства наследода-

теля. А административная ответственность – это индивидуальная обязанность, которая не может быть отчуждена.

На практике существуют проблемы, не нашедшие своего разрешения ни в ГК РК, ни в иных законодательных актах. Это – вопрос о возможности привлечения к административной ответственности юридического лица, которое является правопреемником лица, совершившего правонарушение по заключенным сделкам и имуществу. Но вопрос в том, что имущество и сделки не являются признаками состава правонарушения [264, с. 11–12].

К выводу, сделанному нами, о том, что содержание ч. 2 ст. 28 КоАП РК создаст множество неблагоприятных для граждан ситуаций, обращает внимание и Р.А. Подопригора, отмечая, что «... за одно правонарушение может наступить двойная ответственность, что нарушает основополагающие принципы ответственности, ... создает благодатную почву для совершения коррупционных правонарушений» [265, с. 59].

Следует констатировать, что вина юридического лица определяется по формальному признаку нарушения административного запрета. То есть, юридическое лицо не освобождается от административной ответственности даже при отсутствии наступления вредных последствий от совершенного проступка. Хотя существует компромисс, выражающийся в признании малозначительности проступка (ст. 64-1 КоАП РК).

На практике это не срабатывает – по причине формального подхода к оценке деяния, т. е. законодатель во главу угла ставит сам факт нарушения административного запрета. Развивая эту мысль, мы переходим к анализу ст. 10 КоАП РК. Так, принцип презумпции невиновности юридического лица весьма проблематичен в реализации. Исходя из содержания нормы, юридическое лицо не обязано доказывать свою невиновность. Обязанность по доказыванию этих обстоятельств возлагается на сторону обвинения.

Однако производство по делам об административных правонарушениях не предусматривает наличие обвинителя. В качестве такового выступает орган административной юрисдикции.

Парадокс заключается в том, что орган административной юрисдикции не является субъектом доказывания, а, в соответствии с действующим административным законодательством, оценивает доказательства по делу.

Далее, в содержании протокола об административном правонарушении фиксируется факт совершения правонарушения и, соответственно, должностное лицо уполномоченного органа не обязательно вносить в него обстоятельства возможности исключения нарушения административного запрета. В том числе и представители юридического лица не обязаны давать объяснения и замечания при составлении протокола.

Таким образом, в содержании КоАП РК не закреплён механизм установления вины юридического лица. Однако должностные лица контролирующих и правоохранительных органов на сегодня не испытывают затруднений при привлечении юридических лиц к ответственности, в связи с тем, что исключают сам факт доказывания вины юридического лица, и, соответственно, соблюдения принципа презумпции невиновности.

Наличие в Кодексе института административной ответственности юридических лиц требует внесения изменения в административно-процессуальные нормы. Так, в административном протоколе, составляемом по факту совершения административного правонарушения юридическим лицом, должны содержать несколько иные сведения, а именно: точное наименование юридического лица, его адрес, банковские реквизиты, телефон, телефакс, фамилия, имя, отчество представителя юридического лица, свидетельство о государственной регистрации юридического лица, и т. д.

Кроме того, в КоАП РК отсутствует понятие юридического лица. В ст. 33 Гражданского кодекса РК дается понятие юридического лица, однако это определение воспринимается только в гражданско-правовом аспекте. А, как известно, при привлечении к административной ответственности юридического лица действующее законодательство предусматривает рассмотрение дел об административных правонарушениях и наложение взыскания на юридических лиц в несудебном порядке (уполномоченными органами и должностными лицами). Например, ст. 203 «Продажа товаров без документов», ст. 386 «Нарушение правил содержания и защиты зеленых насаждений», ст. 394 «Нарушение правил захоронения отходов и других материалов, а также правил консервации и демонтажа на континентальном шельфе РК», ст. 412 «Нарушение или невыполнение правил безопасности на водоемах» и другие нормы КоАП РК.

Как представляется, обозначенная несогласованность норм КоАП РК с гражданско-правовой концепцией юридического лица привела к подобным внутренним проблемам в самом Кодексе, вступающем в противоречие с установленным им же принципом недопустимости повторного привлечения одного лица к административной ответственности за одно и то же правонарушение, предусмотренном ст. 12 КоАП РК. Полагаем, что законодателю следует обратить внимание на возможность введения альтернативного порядка применения мер административной ответственности в соответствующих случаях.

Кроме того, предлагаем следующее понятие юридического лица – это организация, которая имеет на праве собственности, на праве хозяйственного ведения и на праве оперативного управления обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде, а также быть участником в производстве по делам об административных правонарушениях, иметь самостоятельный баланс и смету [265, с. 7–10].

Следующий вопрос, вытекающий из перечисленных нами признаков административной ответственности, связан с проявлениями, «материализацией» административной ответственности. Помимо не нуждающегося в обосновании факта, что привлечение к административной ответственности заключается в применении к правонарушителю административных взысканий (наказаний), в науке административного права высказан тезис, согласно которому применение к виновному в совершении противоправного деяния лицу мер принуждения не ограничивается применением административных взысканий, но связано с применением административно-восстановительных мер.

Так, Ю.Н. Старилов пишет: «Как правило, под административной ответственностью понимается применение не всех, а только части мер административного принуждения, а именно административных взысканий и административно-восстановительных мер, которые влекут для виновных обременительные последствия морального, имущественного, личного характера» [43, с. 28]. Данное высказывание выглядит вполне обоснованным, если учесть, что административно-восстановительные меры применяются на практи-

ке исключительно с целью возмещения причиненного административным правонарушением ущерба, восстановления справедливого правового положения сторон правоотношения.

Несмотря на вспомогательный характер административно-восстановительных мер, их значение в правоприменительной практике весьма велико. Особенно возросла роль таких мер в связи с массовыми длящимися правонарушениями, имевшими место в последние годы во всех странах постсоветского пространства и связанными, как правило, с отмытием и капитализацией огромных доходов части населения, приобретенных за неправдоподобно короткое время не совсем законным путем. Надо сказать, что стремление узаконить, «вложить» нажитые колоссальные богатства, к сожалению, также связано с нарушением многочисленных норм санитарного, экологического, аграрного, лесного, земельного, градостроительного, архитектурного и тому подобного административного законодательства, контроль за соблюдением этих норм, и борьба с нарушениями в этой области в последние годы была значительно ослаблена.

Прежде всего, речь идет, безусловно, о капитальных вложениях в недвижимость, а именно – возведение жилых домов, коттеджей, усадеб и вилл в заповедниках, заказниках, водоохраных зонах, зачастую на захваченных землях с нарушением всех мыслимых и немыслимых технических, экологических и прочих норм и правил. В России уже есть подобный опыт принудительного сноса целого коттеджного поселка, построенного в водоохраной зоне. 28 февраля 2005 г. по решению суда начался снос коттеджного поселка на берегах Истринского водохранилища. Предвидя общественный резонанс, заместитель руководителя российской Федеральной службы по надзору в сфере природопользования О. Митволь заранее разъяснил: снос будет проведен как показательная акция. «Отрадно, что сегодня люди стали задумываться о своих действиях, – сказал О. Митволь, – в результате уже сейчас резко сократилось число сделок с проблемными участками» [266].

Подобные примеры наглядно демонстрируют высокую профилактическую эффективность применяемых административно-восстановительных мер. Однако они же показывают, в какой степени их применение связано с возможностью попраania неотъемлемых прав и законных интересов физических лиц, поскольку приобрета-

тели элитных коттеджей – не мошенники и бандиты. Это обычные добросовестные граждане (во всяком случае, приобретая коттедж, они действуют именно в этом качестве), которым органы власти (!) выдали правоустанавливающие документы на соответствующие постройки и участки.

Помимо указанной меры (сноса незаконно либо с существенными нарушениями построенного здания или сооружения), к числу административно-восстановительных мер традиционно относятся следующие меры, присутствующие как в казахстанском, так и в российском законодательстве:

- прекращение права пользования земельным участком и изъятие неиспользуемого по назначению земельного участка;
- возмещение ущерба, причиненного административным, санитарным и экологическим правонарушением;
- административное выселение из самовольно занятой жилой площади по санкции прокурора;
- изъятие незаконно полученного, состоящее во взимании в доход бюджета сумм, полученных в результате нарушения финансовой дисциплины;
- возмещение расходов лечебно-профилактических и санитарно-профилактических учреждений на проведение ими гигиенических, противоэпидемических и медицинских мероприятий при возникновении массовых заболеваний или отравлении людей;
- возмещение вреда, причиненного природной окружающей среде в результате деятельности юридического лица (индивидуального предпринимателя), нарушившего экологические нормы и правила;
- восстановление первоначального положения и возмещение причиненных убытков лицами, нарушившими нормы антимонопольного законодательства;
- и другие.

Следует подчеркнуть, что казахстанское законодательство включило принудительный снос самовольно возводимого или возведенного строения в число административных взысканий, еще раз продемонстрировав тем самым тесное переплетение мер ответственности с мерами административного восстановления.

Так, Б.А. Жетписбаев отмечает, что «...вопросы перечня и клас-

сификации мер административного восстановления не нашли достаточного отражения в современной административно-правовой литературе. Так, ...такие меры ...как снос самовольно возведенных строений и сооружений; административное выселение из самовольно занятых жилых зданий и сооружений; изъятие незаконно приобретенного и т. д. ...в зависимости от обстоятельств и условий их применения, можно относить как к мерам административного восстановления, так и к мерам административного предупреждения, пресечения и ответственности» [267, с. 23; 268, с. 131].

В целом, по нашему мнению, следует признать закономерным такое тесное соотнесение мер административной ответственности и административно-восстановительных мер. Несмотря на то, что цели применения и сама природа этих мер различны, меры восстановления неизменно следуют за мерами административной ответственности в тех случаях, когда совершенное правонарушителем противоправное деяние связано с причинением вреда, т. е. состав правонарушения характеризуется таким признаком объективной стороны, как негативные последствия совершенного деяния.

На наш взгляд, норма административного права, закрепляющая материальный состав административного правонарушения, должна корреспондировать с соответствующей нормой, предусматривающей применение мер восстановления существовавшего до совершения проступка положения вещей, будь то возмещение материального вреда либо другой вариант восстановления нарушенного баланса интересов. При этом, как видно из перечня административно-восстановительных мер, при фактическом или эквивалентном (материальном возмещении) восстановлении правопорядка могут применяться как процедуры, предусмотренные в рамках гражданского судопроизводства (реализуемые службой судебных приставов, применяющие соответствующие меры принуждения), так и собственно административно-правовые процедуры, проведение которых возложено на соответствующие органы исполнительной власти, иные государственные органы.

Вследствие разнообразия особенностей причиняемого различными видами административных правонарушений вреда достаточно проблематично говорить о кодификации норм административного права, регламентирующих применение принудительных мер административного восстановления. Особенно сложная ситуация

возникает при разрешении вопроса о соотношении деятельности судебных приставов (судебных исполнителей), деятельность которых является, безусловно, административной, однако урегулирована нормами гражданского процессуального законодательства, и восстановительной деятельности прочих административных органов.

В случае принудительного исполнения решения судьи по административному делу (делу об административном правонарушении) исполнительное производство по судебным решениям осуществляется в качестве административной процедуры, т. е. судебный пристав трансформируется в принуждающий элемент органа, наделенного административно-юрисдикционными полномочиями, статус которого приобретает в таких случаях судья. Как бы то ни было, объединение норм об исполнительном производстве с нормами о применении других административно-восстановительных мер следует признать нецелесообразным. Следовательно, в настоящее время возможность кодификации законодательства об административно-восстановительных мерах принуждения в контексте законодательства об административной ответственности представляется более чем призрачной.

Часть первая ст. 40 КоАП РК определяет административное взыскание как меру государственного принуждения, применяемую уполномоченными на то законом судьей, органами (должностными лицами) за совершение административного правонарушения, заключающуюся в предусмотренном Кодексом лишении или ограничении прав и свобод лица, совершившего такое правонарушение. При этом отмечаем, что основным проявлением административной ответственности выступает административное взыскание, под которым следует понимать меру административно-правового принуждения, характеризующуюся карательной направленностью, заключающейся в применении к правонарушителю определенных лишений, ограничений, обязанности его претерпеть определенные негативные последствия своего противоправного поведения.

Таким образом, выступая в качестве меры административной ответственности, административное взыскание направлено, как и уголовное наказание, на воздаяние за неправомерное деяние, виновно совершенное субъектом права. В своей карательной направленности, которую не следует трактовать как цель административного

взыскания, последнее родственно уголовному наказанию, которое также призвано «воздавать» за преступление, т. е. за проступок, отличающийся более высокой степенью общественной опасности. Что же касается целей административного взыскания, то они достаточно четко сформулированы в законе. Так, ч. 2 ст. 40 КоАП РК определяет, что административное взыскание применяется в целях воспитания лица, совершившего правонарушение, в духе соблюдения требований законодательства и уважения правопорядка, а также предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами. При этом взыскание не должно иметь целью причинение физических страданий лицу, совершившему административное правонарушение, или унижение его человеческого достоинства, а также нанесение вреда деловой репутации юридического лица.

Если сравнить положения КоАП РК с нормами КоАП РФ, то выяснится, что российский законодатель пошел по пути минимизации теоретических пояснений, включаемых в текст законодательного акта, поскольку в ст. 3.1 Кодекса понятие административного наказания сформулировано более чем скупое, это «...установленная государством мера ответственности за совершение административного правонарушения, применяемая в целях предупреждения совершения новых правонарушений, как самим правонарушителем, так и другими лицами». Помимо этого, статья содержит указание на то, что целью наказания не может быть унижение, причинение физического страдания или нанесение вреда деловой репутации юридического лица.

Подобную лаконичность российской статьи 3.1 не следует относить к ее достоинствам, поскольку в данном случае формулировка определения понятия «административное наказание» не содержит ни сущностных признаков, отражающих содержание оказываемого наказанием воздействия, ни признака принудительности, являющегося ключевым для каждой меры административной ответственности. Обобщение же целей административного наказания до глобальной цели общей и частной превенции может негативно сказаться на правоприменительном процессе.

Родство административных взысканий и уголовных наказаний, по-видимому, все более четко и выпукло проявляющееся в связи с трансформацией взаимоотношений «личность-государство» в

сторону категорического паритета, основанного на признании приоритета прав и свобод личности над интересами государства, стало причиной, обусловившей сближение систем уголовных и административных взысканий, проявившееся в Российской Федерации в переименовании административных взысканий в административные наказания в рамках принятия ныне действующего КоАП РФ. Думается, такой подход во многом снимает вопрос о правомерности применения в отношении административного правонарушения категории общественной опасности, что, на наш взгляд, необходимо, поскольку отсутствие такого важного признака объекта правонарушения может служить основой для расширительного толкования как правоприменителем, так и законодателем задач, целей и самого перечня не только административных взысканий, но и административных правонарушений. И действительно, если противоправным признается общественно полезное (нейтральное) поведение, то за что и на каком основании такое поведение признается проступком (перед кем?) и наказывается?

Следует отметить, что разграничение правонарушения и преступления как оснований того или иного вида ответственности является предметом изучения уже не один десяток лет, начиная с Н.С. Таганцева, занимавшегося указанным вопросом на рубеже XIX–XX веков, и заканчивая плеядой современных нам ученых, среди которых: Н.Ф. Кузнецова, В.И. Кузнецов, И.Я. Козаченко, С.Ф. Милуков, Г.Н. Борзенков, Н.А. Лопашенко и многие другие. С сожалением отметим, что современное правоведение склоняется к мысли о том, что признак общественной опасности присущ только уголовно-наказуемому деянию, т. е. преступлению. Административному же правонарушению общественная опасность не присуща, для него более характерна общественная вредность, что обосновывается тем обстоятельством, что в ст. 2.2 КоАП РФ употребляется термин «вредные последствия», а в статье 2.7 говорится о «причинении вреда охраняемым законом интересам» [269, с. 35–40]. Как представляется, введение в юридическую терминологию понятия «общественная вредность» не имеет никакого смысла, поскольку отражает лишь «разновидности» общественной опасности. Приведенный тезис о «вредных последствиях» и «причинении вреда», якобы характеризующих административный проступок, в отличие от уголовного правонарушения, опровергается простым логиче-

ским рассуждением о том, являются ли последствия преступления полезными (или все-таки вредными?).

Оставляя данный вопрос открытым, поскольку он выходит за рамки содержания данной монографии, перейдем непосредственно к системе административных взысканий, отметив родство указанной меры административно-правового принуждения с аналогичной мерой принуждения уголовно-правового. В правовой литературе система административных взысканий традиционно определяется как «закрепленный в законодательстве в определенной последовательности (по степени тяжести) относительно устойчивый, дифференцированный перечень мер административной ответственности, объединенных общностью оснований, целей, функций и процедуры применения» [49, с. 103]. Более современные представления связывают понимание данной системы с философской трактовкой, в свете которой система административных взысканий предстает как «...относительно самостоятельная и устойчивая в структуре административного принуждения упорядоченная по критерию сравнительной суровости совокупность видов административных наказаний, взаимодействие и взаимосвязь которых обусловлены единством функционального назначения административного наказания в административно-наказательной политике государства» [270, с. 26].

Следует согласиться с учеными, придающими особое значение систематизации административных взысканий по определенному критерию, а именно: в зависимости от тяжести налагаемых в связи с конкретным наказанием ограничений или лишений, претерпеваемых правонарушителем. Как справедливо отмечает в данной работе И.В. Максимов, «...содержательное единство и многообразие элементов, их диалектическая согласованность надлежало бы обеспечить необходимость справедливого и гуманного распределения бремени негативных последствий административных наказаний во всяком случае с учетом значимости тех ценностей, которые государство призвано охранять в соответствии с легитимной волей общества» [270, с. 26].

Создание оптимальной системы административных взысканий значительно упрощает и правотворчество в исследуемой области, облегчая законодателю выбор административных взысканий для отдельных противоправных деяний в соответствии с их обществен-

ной значимостью, и правоприменение, ограничивая субъективное усмотрение должностного лица при определении административного взыскания в соответствии с определенными законом видами, размерами и сроками наказания.

Один из ключевых признаков системы административных взысканий, под которым мы, естественно, понимаем систему, содержащуюся в действующем административном законодательстве, является структурно-иерархическое единство. Д.Н. Бахрах пишет: «Подобно тому, как это сделано в уголовном и трудовом праве, в КоАП перечень дан в определенной последовательности: от менее суровых к более суровым. Иными словами, законодатель сконструировал «лестницу наказаний», которая будет учитываться и законодательными органами субъектов РФ, и многочисленными органами (должностными лицами), которые будут налагать такие санкции» [271, с. 38]. Системный подход к административным наказаниям имеет немаловажное значение, поскольку ориентирует правоприменителя на первоочередное применение менее сурового административного наказания, если таковое допускается санкцией соответствующей статьи Особенной части Кодекса. Кроме того, упорядоченность системы наказаний от менее суровых к более суровым является показателем гуманного подхода при применении административного наказания, отражением принципов справедливости, равенства и законности государственно-властного принуждения.

Действующий КоАП РФ закрепляет девять видов административных наказаний, к числу которых относятся: предупреждение; административный штраф; возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения; конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения; лишение специального права, предоставленного физическому лицу; административный арест; административное выдворение за пределы России иностранного гражданина или лица без гражданства; дисквалификация; административное приостановление деятельности. КоАП Республики Казахстан, в отличие от российского КоАП, систематизировал административные взыскания, дополнив систему взысканий в ст. 45 такими мерами, как лишение лицензии, специального разрешения, квалификационного аттестата (свидетельства) или приостановление ее (его) действия на определенный вид деятельности либо совершения определенных

действий (п. 6 ч. 1); приостановление или запрещение деятельности индивидуального предпринимателя (п. 7 ч. 1); принудительный снос самовольно возводимого или возведенного строения (п. 8 ч. 1).

Надо отметить, что, характеризуя систему административных наказаний Российской Федерации, не каждый из российских исследователей приходит к выводу о заложенной в ней законодателем какой-либо закономерности. К примеру, отмечается, что «...по расположению административных наказаний в системе нельзя сделать вывод относительно оценки законодателем тяжести (строгости) каждого из наказаний в соотношении между собой» [272, с. 150]. Представляется, что в отношении казахстанского законодательства это утверждение даже более справедливо, нежели в отношении законодательства Российской Федерации.

Это объясняется тем, что российская система административных наказаний ориентирована преимущественно на такой субъект административной ответственности, как физическое лицо, в то время как казахстанский законодатель включил в число административных взысканий немало и тех, которые следует применять к юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям. В связи с таким положением вещей ст. 45 КоАП РК, определяющая систему административных наказаний, нуждается в более серьезной доработке, нежели существующая в России система наказаний, в результате небольшой корректировки приобретающая законченный логичный вид, признаваемый учеными оптимальным. Так, И.В. Максимов полагает более правильным упорядочить виды административных наказаний (при сохранении принципа построения – от менее сурового наказания к более суровому) следующим образом: предупреждение; административный штраф; возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения; конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения; лишение специального права, предоставленного физическому лицу; дисквалификация; административное выдворение за пределы РФ иностранного гражданина или лица без гражданства; административный арест [270, с. 23]. Однако в данной системе не нашлось места для такого наказания, как административное приостановление деятельности.

Проявляя солидарность взглядам российского ученого, отме-

тим, что, выстраивая перечень административных взысканий, законодатель, на наш взгляд, должен ориентироваться на степень суровости административного наказания в зависимости от сравнительной конституционной «ценности» объекта его ограничительного воздействия, т. е. от места, которое ограничиваемое взысканием право или свобода правонарушителя занимают в системе конституционных прав и свобод. Так, для правоведа очевидно, что личные права имеют большую ценность, нежели права экономические, социальные. Однако трудность заключается в том, что право собственности физического лица и экономические права юридического лица, предпринимателя очень сложно «взвесить», оценив их сравнительную ценность.

Тем не менее, с учетом изложенного представляется, что некоторые корректировки в систему административных взысканий Республики Казахстан все же можно внести. Так, выдворение, являющееся мерой, ограничивающей право иностранного гражданина или лица без гражданства на выбор места пребывания и жительства, а также свободу передвижения в межгосударственном контексте, очевидно является менее суровым взысканием, нежели административный арест, представляющий собой временное лишение лица личной свободы, соединенное со множеством других ограничений. Аналогично принудительный снос самовольно возводимого или возведенного строения по степени суровости находится в одном ряду с возмездным изъятием и конфискацией, но никак не может быть оценен как взыскание более суровое, чем запрещение деятельности юридического лица (что равносильно его ликвидации).

Таким образом, если предположить, что в системе взысканий неизменными останутся присутствующие в ней сейчас взыскания, система административных взысканий должна быть представлена в КоАП РК в следующем виде:

- предупреждение;
- административный штраф;
- возмездное изъятие предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения;
- конфискация предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения, доходов, денег или ценных бумаг, полученных вслед-

- ствие совершения административного правонарушения;
- принудительный снос самовольно возводимого или возведенного строения;
 - лишение специального права;
 - лишение лицензии, специального разрешения, квалификационного аттестата (свидетельства) или приостановление ее (его) действия на определенный вид деятельности либо совершение определенных действий;
 - приостановление или запрещение деятельности индивидуального предпринимателя;
 - административное выдворение за пределы Республики Казахстан иностранца или лица без гражданства;
 - административный арест.

Установив перечень административных взысканий и определив их систематическую последовательность, мы можем себе позволить остановиться на законодательной и научной классификации административных взысканий, что позволит более пристально присмотреться к их группам при переходе к анализу конкретных мер административной ответственности.

Итак, административные взыскания различаются по характеру воздействия на правонарушителя, самостоятельности применения, распространяемости на субъектов правонарушений определенного объема санкции, а также по ряду других признаков – порядку обжалования, времени воздействия на нарушителя (кратковременные и длительные). Для понимания специфики административных взысканий целесообразно провести их классификацию по следующим основным критериям.

Прежде всего, лишения, которые претерпевают субъекты проступка в результате применения отдельных видов административных взысканий, затрагивают различные сферы их интересов и прав. Представляется, что по характеру воздействия на субъекта ответственности все административные взыскания можно подразделить на четыре группы:

- взыскание морально-правового характера (предупреждение);
- взыскания, связанные с ограничением экономических прав, в том числе имущественных прав (штраф, возмездное изъятие и конфискация предмета, принудительный снос самовольно возводимого или возведенного строения) и свободы предпри-

нительской деятельности (приостановление или запрещение деятельности);

- взыскания, связанные с лишением специальных прав (лишение специального права, лишение лицензии, специального разрешения, квалификационного аттестата (свидетельства), дисквалификация и др.);
- взыскания, связанные с ограничением личных прав (административный арест, выдворение за пределы страны).

По самостоятельности применения все административные взыскания делятся на основные, дополнительные, а также те, которые могут применяться и в том, и в другом качестве. Любопытно, что российское законодательство отказалось от собственно дополнительных наказаний, определив лишь перечень основных и тех, что могут использоваться и как основные, и как дополнительные. К первым ст. 3.3 КоАП РФ относит предупреждение, административный штраф, лишение специального права, предоставленного физическому лицу, административный арест, дисквалификацию и административное приостановление деятельности. Во второй же группе оказались такие меры ответственности, как возмездное изъятие и конфискация предмета, явившегося предметом или непосредственным объектом правонарушения, а также административное выдворение.

В КоАП РК меры административного взыскания расположены в ином порядке. В качестве основных, в соответствии со ст. 42 Кодекса, применяются предупреждение, административный штраф и административный арест, в то время как конфискация, принудительный снос незаконно возводимого или возведенного строения могут применяться только в качестве дополнительного административного взыскания.

Лишение специального права, лишение разрешения либо приостановление его действия, а также исключение из реестра, приостановление или запрещение деятельности или отдельных ее видов, а также административное выдворение за пределы Республики Казахстан иностранцев или лиц без гражданства могут применяться в качестве как основных, так и дополнительных административных взысканий.

В кодексе 2001 г. трудно было проследить логику казахстанского законодателя, наделившего возмездное изъятие (автор: в кодексе

2014 г. данная мера исключена) и конфискацию свойствами второ-степенного наказания, однако вполне по силам объяснить соответствующее решение в отношении принудительного сноса незаконно возводимого или возведенного строения. Дело в том, что последнее взыскание приобрело статус меры административной ответственности относительно недавно и, на наш взгляд, не вполне обоснованно, поскольку носит ярко выраженный административно-восстановительный характер.

Прежде всего, следует указать на то, что, как и само введение в систему взысканий такой меры административной ответственности, как принудительный снос самовольно незаконно возводимого или возведенного строения, правовое регулирование указанной меры в рамках КоАП РК следует признать абсолютно неудовлетворительным. По сути, регулирование отсутствует – ст. 49 КоАП РК лишь устанавливает, что данное взыскание налагается судьей в случаях, предусмотренных статьями особенной части Кодекса, а ст. ст. 911 и 912 КоАП РК предписывают реализацию принудительного сноса лицу, в отношении которого избран данный вид взыскания, и за его счет.

Включение принудительного сноса в число мер ответственности, полагаем, может негативно сказаться, с одной стороны, на результатах управленческого процесса, поскольку должностные лица государственных органов вправе применять указанную меру лишь по итогам производства по делу об административном правонарушении, виновного в совершении которого можно так и не установить (по различным причинам материально-правового и процессуального характера), вследствие чего невозможно будет применить и само взыскание, а, с другой стороны – на правовом положении лиц, в отношении которых такая мера будет применяться, поскольку помимо сноса строения (выступающего, чаще всего, в качестве общественно необходимой цели привлечения лица к административной ответственности), такие лица будут вынуждены претерпевать и другие взыскания, поскольку снос может быть назначен исключительно в качестве дополнительного взыскания.

Указанные соображения приводят нас к выводу о том, что принудительный снос самовольно возводимого или возведенного строения следует исключить из числа мер административной ответственности. Признание же основными или двояко применяе-

мыми прочих административных взысканий можно считать спорным. Следует лишь отметить, что российский законодатель, на наш взгляд, более последовательно идет по пути минимизации причиняемого административным взысканием ущерба правам и свободам правонарушителя, что проявляется, в частности, и в расширении круга наказаний, применяемых только в качестве основных, и в установлении правила, согласно которому, за одно административное правонарушение может быть назначено основное, либо основное и одно дополнительное наказание (ч. 3 ст. 3.3 КоАП РФ), в то время как ч. 6 ст. 55 КоАП РК предусматривает возможность наложения на правонарушителя основного и нескольких (!) дополнительных взысканий.

Третий критерий классификации мер административной ответственности – административная деликтоспособность субъектов административной ответственности, которая может быть общей, специальной и особенной. С учетом этого законодатель предусмотрел для различных субъектов правонарушений различные условия распространения административных взысканий на те или иные категории лиц.

Прежде всего, субъектами административной ответственности являются физические и юридические лица. В связи с этим законодательством предусмотрено, что ряд административных взысканий могут применяться только к физическим лицам. Так, российское законодательство устанавливает возможность применения к юридическим лицам лишь таких наказаний, как предупреждение, штраф, возмездное изъятие, конфискация, а также административное приостановление деятельности. Казахстанский кодекс добавляет к числу этих взысканий также лишение специального права, лишение или приостановление действия лицензии (специального свидетельства, квалификационного, принудительный снос самовольно возводимого или возведенного строения, а также запрещение деятельности юридического лица).

Кроме того, установлен законодательный подход в отношении размеров устанавливаемых санкций (в особенности, штрафа) по отношению к физическим лицам и должностным лицам. В отношении последних суммы штрафов увеличены до 750 месячных расчетных показателей (в России нижняя граница штрафа остается неизменной, однако должностные лица могут подвергаться штрафу

в размере до 50 минимальных размеров оплаты труда, что вдвое больше соответствующих размеров штрафа, налагаемого на гражданина). Отметим одну существенную особенность российских норм о должностных лицах от соответствующих норм казахстанского законодательства: давая в ст. 2.4 КоАП РФ понятие должностного лица, российский законодатель уточняет, что совершившие административные правонарушения в связи с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций руководители и другие работники иных организаций (имеется в виду не государственных органов), а также лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, несут административную ответственность как должностные лица, если законом не установлено иное.

Отдельные категории граждан не могут привлекаться к ответственности с применением определенных взысканий. Так, административный арест не может применяться к беременным женщинам и женщинам, имеющим детей в возрасте до четырнадцати лет, к лицам, не достигшим восемнадцатилетнего возраста, к инвалидам I и II групп, а также к женщинам в возрасте свыше пятидесяти восьми лет и к мужчинам свыше шестидесяти трех лет.

Лишение права управления транспортными средствами не может применяться к лицам, которые пользуются этими средствами в связи с инвалидностью, за исключением случаев управления в состоянии опьянения, уклонения от прохождения в установленном порядке освидетельствования на состояние опьянения, а также оставления указанными лицами, в нарушение установленных правил, места дорожно-транспортного происшествия, участниками которого они являлись. Равно лишение права охоты, рыболовства, хранения и ношения охотничьего оружия и рыболовных снастей, а также возмездное изъятие и конфискация указанных предметов не могут применяться к лицам, для которых охота (рыболовство) является основным законным источником существования.

Административное выдворение за пределы Республики Казахстан применяется как мера административного взыскания только в отношении иностранцев и лиц без гражданства, совершивших административное правонарушение.

Наконец, по способу определения объема санкций административные взыскания могут быть:

- относительно-определенными (например, ч. 2 ст. 374 КоАП РК предусматривает наложение штрафа на физических лиц в размере двадцати, на должностных лиц, индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, являющихся субъектами малого или среднего предпринимательства, – в размере пятидесяти, на юридических лиц, являющихся субъектами крупного предпринимательства, – в размере четырехсот месячных расчетных показателей);
- абсолютно-определенными (например, ч. 1 ст. 434-1 КоАП РК предусматривает санкцию за нарушение правил поведения на спортивных и спортивно-массовых, зрелищных культурно-массовых мероприятиях физическими лицами в виде: проноса в места проведения спортивных и спортивно-массовых, зрелищных культурно-массовых мероприятий алкогольной продукции, продукции в металлической, стеклянной таре, пиротехнических изделий и иных предметов, использование которых может представлять угрозу жизни и здоровью людей либо причинить материальный ущерб физическим и юридическим лицам; использования плакатов, эмблем, транспарантов и иных визуальных предметов, направленных на разжигание социальной, расовой, национальной, религиозной, сословной и родовой розни, а равно ущемляющих права физических лиц во время проведения спортивных и спортивно-массовых, зрелищных культурно-массовых мероприятий, если эти действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния, в виде штрафа на физических лиц в размере двадцати месячных расчетных показателей);
- альтернативными (ст. 81 КоАП РК устанавливает ответственность за нарушение медицинским работником правил выдачи листа или справки о временной нетрудоспособности в виде предупреждения или штрафа на физических лиц в размере пяти, на должностных лиц – в размере десяти месячных расчетных показателей);
- кумулятивными (ст. 446 КоАП РК предусматривает, что продажа, распространение или рекламирование продукции эротического содержания в не отведенных для этих целей местах влекут штраф на физических лиц в размере двадцати месячных расчетных показателей с конфискацией продукции эротического содержания).

В интересах научной объективности надо подчеркнуть, что, помимо приведенных традиционных классификационных критериев и групп, позаимствованных автором настоящего монографического издания из классического советского административного права [49, с. 104–106], современная правовая наука разработала и другие, не менее интересные критерии классификации. В частности, Д.В. Осинцев предлагает подразделять административные наказания на две группы – в зависимости от того, связано ли с профессиональной деятельностью правонарушителя совершенное им противоправное деяние. В зависимости от указанного критерия данный автор предлагает выделять организационно-имущественные обязывающие наказания и организационно-деятельностные запрещающие административные наказания [86, с.207].

Возвращаясь от теоретических вопросов к проблемам действующего административного законодательства двух государств, отметим, что сравнительный анализ норм российского и казахстанского кодексов приводит к следующему очевидному выводу. В КоАП РФ, в отличие от КоАП РК, закреплена такая мера административной ответственности, как дисквалификация, однако отсутствуют такие меры, как: принудительный снос самовольно возводимого или возведенного строения, запрещение деятельности юридического лица или индивидуального предпринимателя, лишение юридического лица специального права, а также лишение лицензии, специального разрешения, квалификационного аттестата (свидетельства) или приостановление ее (его) действия на определенные виды деятельности либо совершение определенных действий. Если принудительный снос самовольно возводимого или возведенного строения отсутствует в системе административных наказаний по вполне понятным причинам, описанным выше, то отсутствие остальных мер нуждается в дополнительном анализе, так же как и введение новой для постсоветского пространства меры административной ответственности - дисквалификации.

Итак, остановимся подробнее на таком неизвестном казахстанскому праву виде административного взыскания, как дисквалификация.

Появление этого вида административного наказания в российском законодательстве объективно обусловлено многочисленными нарушениями со стороны руководящих работников юридических

лиц. Дисквалификация характерна не только для правовой системы России. По существу, указанная мера заимствована из немецкого законодательства, где (и не только там) применяется уже более 100 лет. Опыт применения дисквалификации в странах Западной Европы свидетельствует об эффективности данного средства государственного воздействия на субъектов экономической деятельности.

Согласно ст. 3.11 КоАП РФ, дисквалификация заключается в лишении физического лица права замещать должности федеральной государственной гражданской службы, должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, должности муниципальной службы, занимать должности в исполнительном органе управления юридического лица, входить в совет директоров (наблюдательный совет), осуществлять предпринимательскую деятельность по управлению юридическим лицом, осуществлять управление юридическим лицом в иных случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, либо осуществлять деятельность по предоставлению государственных и муниципальных услуг либо деятельность в сфере подготовки спортсменов (включая их медицинское обеспечение) и организации и проведения спортивных мероприятий, либо осуществлять деятельность в области проведения экспертизы промышленной безопасности, либо осуществлять деятельность в области независимой оценки пожарного риска (аудита пожарной безопасности), либо осуществлять деятельность в области проведения экспертизы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, либо осуществлять медицинскую деятельность или фармацевтическую деятельность, либо осуществлять деятельность в области управления многоквартирными домами.

Согласно ст. 3.11 КоАП РФ, дисквалификация применима:

- к лицам, замещающим должности федеральной государственной гражданской службы, должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, должности муниципальной службы;
- к лицам, осуществляющим организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в органе юридического лица;
- к членам совета директоров (наблюдательного совета);
- к лицам, осуществляющим предпринимательскую деятель-

ность без образования юридического лица;

- к лицам, занимающимся частной практикой, к лицам, являющимся работниками многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг (далее — многофункциональный центр), работниками иных организаций, осуществляющих в соответствии с законодательством Российской Федерации функции многофункционального центра, или работниками государственного учреждения, осуществляющего деятельность по предоставлению государственных услуг в области государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним и государственного кадастрового учета недвижимого имущества, либо к тренерам, специалистам по спортивной медицине или иным специалистам в области физической культуры и спорта, занимающим должности, предусмотренные перечнем, утвержденным в соответствии с законодательством Российской Федерации, либо к экспертам в области промышленной безопасности, либо к экспертам в области оценки пожарного риска, либо к лицам, осуществляющим деятельность в области проведения экспертизы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, медицинским работникам, фармацевтическим работникам, либо к лицам, осуществляющим деятельность в области управления многоквартирными домами.

В соответствии с ч. 1 ст. 3.3 КоАП РФ дисквалификация может устанавливаться и применяться только в качестве основного наказания. Санкция в виде дисквалификации предусмотрена за совершение следующих административных правонарушений:

- нарушение трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, т. е. предусмотренного частью 1 настоящей статьи, лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное административное правонарушение (ч. 2 ст. 5.27 КоАП РФ);
- фиктивное или преднамеренное банкротство (ст. 14.12 КоАП РФ);
- неправомерные действия при банкротстве (ст. 14.13 КоАП РФ);

- непредставление или представление недостоверных сведений о юридическом лице или об индивидуальном предпринимателе в орган, осуществляющий государственную регистрацию юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в случаях, если такое представление предусмотрено законом (ч. 4 ст. 14.25 КоАП РФ).

Согласно данным, поступившим в Судебный департамент при Верховном Суде РФ, в 2003 г. большинство рассмотренных дел в судах общей юрисдикции по дисквалификации касалось административных правонарушений в сфере нарушения законодательства о труде и об охране труда (ч. 2 ст. 5.27 КоАП РФ). В целом по России в 2003 г. судами общей юрисдикции за нарушение законодательства о труде и об охране труда было дисквалифицировано 294 лица.

Как признают российские специалисты, введение нового административного наказания связано с некоторыми проблемами, которые следует решать до введения подобной меры в законодательство. В частности, норма о дисквалификации должна быть согласована с положениями трудового законодательства, регулирующими вопросы увольнения с работы. Это связано с тем, что отсутствие в перечне оснований увольнения работника по инициативе работодателя такого основания, как дисквалификация, делает невыполнимым на практике постановление о дисквалификации, вынесенное судьей.

Помимо этого, необходимо определиться с органом государственной власти, на который должна быть возложена обязанность осуществлять формирование и ведение Реестра дисквалифицированных лиц. Так, постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2002 г. № 805 «О формировании и ведении Реестра дисквалифицированных лиц» [273] (далее – Реестр) было установлено, что Федеральная служба России по финансовому оздоровлению и банкротству является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим формирование и ведение реестра дисквалифицированных лиц.

Сам по себе Реестр дисквалифицированных лиц представлен в электронном и печатном виде. Ведение реестра в электронном виде заключается в занесении данных в компьютер с помощью специальной программы. Реестр в печатном виде – это подшивка, которая состоит из страниц, содержащих персональные данные дисквалифицированных лиц, а также даты начала и окончания дисквалифи-

кации. Согласно сведениям, приводимым Н.С. Шигиным, данные в реестре, где по состоянию на 12 мая 2004 г. значились 102 человека, значительно расходятся с данными, приведенными в отчете Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации. Разница составляет 192 человека [274, с. 145]. Содержащиеся в реестре сведения не отражают фактического состояния дел в связи с тем, что судьи не направляют в уполномоченные органы копии принятых ими постановлений о дисквалификации. Таким образом, недостатки механизма исполнения положений законодательства ведут к тому, что дисквалифицированное лицо может беспрепятственно занять руководящую должность в другой организации за отсутствием соответствующих сведений в Реестре дисквалифицированных лиц.

Кроме того, в литературе отмечается, что существующее правовое регулирование дисквалификации не лишено и других недостатков, которые в ряде случаев могут снизить эффективность применения данного вида административного наказания. Так, М.С. Студеникина указывает, что сами по себе деяния, за которые применяется дисквалификация, как правило, сопряжены с причинением крупного ущерба и охватываются нормами уголовного законодательства, в соответствии с которыми возможно применение дополнительной меры наказания в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью. Отсутствие особых квалифицирующих признаков, позволяющих отграничить преступление от административного проступка, может повлечь необоснованное выведение ряда лиц из сферы действия уголовного закона [275, с. 19].

Согласно ч. 3 ст. 4.5 КоАП РФ, за административные правонарушения, влекущие применение административного наказания в виде дисквалификации, лицо может быть привлечено к административной ответственности не позднее одного года со дня совершения административного правонарушения, а при длящемся административном правонарушении – одного года со дня его обнаружения. Поэтому, как справедливо отмечает А.Ф. Килина, срок давности является недостаточным для установления всех признаков административного правонарушения, за которые предусмотрена дисквалификация, поскольку факт совершения административного правонарушения и факт его выявления часто могут не совпадать

[276, с. 151].

Реализация данного вида взыскания в КоАП РК видится нами обоснованной с дополнением статьи 41 КоАП РК подпунктом 5-1) ч. 1 «лишение права занимать определенную должность» или в редакции РФ «дисквалификация». Применение данной нормы в Российской Федерации определено ст. 3.11 «Дисквалификация», действие которой распространяется на должности в исполнительном органе управления юридическим лицом. И в этом случае, отталкиваясь от содержания Закона РК «О государственной службе», речь не идет о государственных (политических, административных) служащих.

Соответственно и применительно к КоАП РК эта проблема остается открытой и может иметь ограничительные рамки. Так, если лицо назначено Президентом, то и освобождение должно иметь специальные процедуры в соответствии с содержанием главы 49 КоАП РК.

Таким образом, вышеизложенное свидетельствует о том, что для создания механизма оптимальной реализации дисквалификации как меры административной ответственности необходимо внести соответствующие нормы в КоАП РК и корреспондирующие ему акты трудового законодательства, определить орган, который будет заниматься ведением реестра дисквалифицированных лиц, проработать механизм назначения дисквалификации и занесения необходимых сведений в Реестр дисквалифицированных лиц. Только тогда дисквалификация станет действенной мерой административной ответственности.

В контексте предложенного алгоритма исследования на данном этапе целесообразно обратиться к анализу сущности таких мер административной ответственности, как: приостановление или запрещение деятельности юридического лица или индивидуального предпринимателя, лишение юридического лица специального права, а также лишение лицензии, специального разрешения, квалификационного аттестата (свидетельства) или приостановление ее (его) действия на определенные виды деятельности либо совершение определенных действий, – а также к выяснению вопроса о причинах отсутствия соответствующих мер административной ответственности в российской системе административных наказаний.

Предваряя анализ, обратим внимание на несколько очевидных

недостатков в формулировках статей, касающихся приостановления или запрещения деятельности индивидуального предпринимателя или юридического лица. Прежде всего, вызывает недоумение то обстоятельство, что ч. 1 ст. 41 КоАП РК именует данное административное взыскание следующим образом: «приостановление или запрещение деятельности индивидуального предпринимателя». Одновременно ч. 2 указанной статьи устанавливает, что к юридическим лицам, помимо прочего, может применяться такая мера ответственности, как «приостановление или запрещение деятельности или отдельных видов деятельности юридического лица». В то же время ст. 48 КоАП РК называется и вовсе «Приостановление либо запрещение деятельности или отдельных видов деятельности индивидуального предпринимателя или юридического лица». Налицо явный дефект, с точки зрения юридической техники. Ввиду его очевидности, он вряд ли может стать причиной правовой коллизии, но правила законотворческой этики требуют внесения соответствующих изменения в тексты соответствующих статей. Проще всего именовать соответствующую меру ответственности «приостановление или запрещение деятельности».

Далее, обратившись к тексту ст. 48 КоАП РК, обнаруживаем, что текст статьи не содержит пояснения сути регламентируемой меры административной ответственности. Более того, вчитываясь в ее содержание, задаемся вопросом об отличии приостановления деятельности от ее запрещения. Итак, в соответствии со ст. 48 КоАП РК, приостановление или запрещение деятельности производится только в судебном порядке по заявлению органа (должностного лица), уполномоченного рассматривать дела об административных правонарушениях. Исковое заявление о приостановлении или запрещении деятельности направляется в суд в порядке и на основаниях, установленных законодательными актами Республики Казахстан (при этом, не пояснено, какими конкретно!). Заявление рассматривается в десятидневный срок.

Часть 3 статьи поясняет, в каких случаях следует применять приостановление деятельности: в случаях, когда нарушение устранимо – проведением необходимых действий (мероприятий) в срок, установленный судом для их устранения. Однако ч. 4 указанной статьи устанавливает, что и приостановление, и запрещение (!) деятельности индивидуального предпринимателя или юридического

лица допускаются без судебного решения в исключительных случаях на срок не более трех дней с обязательным предъявлением в указанный срок искового заявления в суд. При этом акт о запрещении или приостановлении деятельности действует до вынесения судебного решения.

Так в чем же отличие приостановления деятельности от ее запрещения, если и то и другое устанавливается на определенный срок? Думается, в данном случае имеет место очередная неточность формулировки законодательного текста. Цель установления конкретного срока для бессудного приостановления деятельности с последующим обязательным обращением в суд весьма похвальна, однако ее достижение возможно более простым и грамотным способом, а именно: следует ограничить возможности внесудебного воздействия на деятельность индивидуального предпринимателя или юридического лица лишь такой мерой, как приостановление деятельности. При этом в редакции ч. 4 ст. 53 достаточно исключить слова «или запрещение» после слова «приостановление».

Законодатель обходит стороной и вопрос о сроке приостановления деятельности юридического лица или индивидуального предпринимателя, что следует также считать существенным пробелом законодательства.

Отметим, что введение в административно-правовую практику такой меры ответственности, как запрещение деятельности индивидуального предпринимателя или юридического лица, весьма настораживает, тем более, что правовое регулирование данной меры также не удовлетворяет требованиям однозначности и полноты регламентации возникающих в связи с ее применением общественных отношений.

Вот лишь некоторые вопросы, возникающие при анализе норм КоАП РК о запрещении деятельности:

- почему в тексте ст. ст. 48 и 801 КоАП РК указанная мера сопровождается двумя различными пояснениями либо употребляется вовсе без оных и имеет ли это какое-либо юридическое значение? Так, ч. 4 ст. 48 КоАП РК указывает: «...запрещение деятельности или отдельных ее видов производится только в судебном порядке на основании материалов органа (должностного лица), уполномоченного рассматривать дела об административных правонарушениях, если за совершение

административного правонарушения возможно назначение санкции в виде приостановления либо запрещения деятельности. Рассмотрение таких дел судом осуществляется в течение десяти суток», а часть 2 ст. 801 КоАП РК устанавливает, что «...о приостановлении либо запрещении деятельности или отдельных ее видов составляется акт, в котором указываются основание применения этой меры, дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы должностного лица, составившего акт, сведения о лице, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, объект деятельности, подвергшийся временному запрету деятельности, время фактического прекращения деятельности, объяснения лица и иные данные, необходимые для правильного разрешения дела. При этом акт о приостановлении либо запрещении деятельности или отдельных ее видов действует до вынесения судебного решения»;

Как видим, существуют теоретические и практические проблемы, возникающие в связи с введением в законодательство исследуемой меры административной ответственности, что ставит вопрос о том, насколько четко законодатель отдавал себе отчет в сущности и последствиях применения подобной меры в рамках административного производства. Дело в том, что помимо очевидной сложности правового регулирования подобной меры и неизбежности возникновения чрезвычайно серьезных негативных последствий применения подобной меры как для непосредственных виновников правонарушения, так и неопределенного числа зависимых, аффилированных и просто связанных с правонарушителем в рамках предпринимательской и трудовой деятельности лиц, данная мера не может быть признана необходимой в рамках достижения целей применения института административной ответственности. Если будет позволена такая аналогия, то подобная мера равносильна введению в административное право такой меры ответственности, как смертная казнь, поскольку означает гражданскую смерть юридического лица (которое и так существует исключительно в гражданском обороте) и экономическую смерть индивидуального предпринимателя, влекущую необратимые последствия, многие из которых могут оказаться негативными в общественном смысле. Тем более, что управленческих целей вполне можно добиться в рамках при-

менения более адекватной меры – приостановления деятельности.

Итак, ст. 3.12 КоАП РФ изначально определяет содержание административного приостановления деятельности, указывая, что оно заключается во временном прекращении деятельности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридических лиц, их филиалов, представительств, структурных подразделений, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг. Благодаря указанной норме становится ясным, что приостановление может касаться как всего юридического лица, так и его подразделений, а также отдельных сегментов производства, оборудования или строений.

Кроме того, ст. 3.12 устанавливает случаи применения соответствующей санкции, среди которых: угроза жизни или здоровью людей, возникновение эпидемии, эпизоотии, заражение (засорение) подкарантинных объектов карантинными объектами, наступление радиационной аварии или техногенной катастрофы, причинение существенного вреда состоянию или качеству окружающей среды, а также совершение административного правонарушения в области оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, в области противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. При этом дополнительно оговорено, что административное приостановление деятельности назначается судьей только в случаях, предусмотренных статьями Особенной части Кодекса и только в том случае, если менее строгий вид административного наказания не сможет обеспечить достижение цели административного наказания.

Срок административного приостановления деятельности не может быть более девяноста суток. При этом судья на основании ходатайства лица, осуществляющего предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, или юридического лица досрочно прекращает исполнение административного наказания в виде административного приостановления деятельности, если будет установлено, что устранены обстоятельства, послужившие основанием для назначения данного административного наказания из числа перечисленных в ч. 1 ст. 3.12.

Анализ ст. 32.12 КоАП РФ показывает, что российский законодатель достаточно ответственно подошел к вопросу регламентации исполнения постановления об административном приостановлении деятельности. В частности, однозначно установлено, что постановление судьи об административном приостановлении деятельности немедленно после его вынесения исполняется судебным приставом-исполнителем. При этом производится наложение пломб, опечатывание помещений, мест хранения товаров и иных материальных ценностей, касс, а также применяются другие меры по исполнению указанных в постановлении об административном приостановлении деятельности мероприятий, необходимых для исполнения административного наказания в виде административного приостановления деятельности.

Особо отметим, что ч. 2 ст. 32.12 ограничивает властное усмотрение судьи и судебного пристава-исполнителя, не допуская применения в ходе исполнения постановления о наложении наказания мер, которые могут повлечь необратимые последствия для производственного процесса, а также для функционирования и сохранности объектов жизнеобеспечения.

Кроме того, анализируемая статья устанавливает порядок принятия решения о досрочном прекращении исполнения взыскания, предписывая судье в 5-дневный срок рассмотреть ходатайство и при этом запросить письменное заключение должностного лица, уполномоченного составлять протокол об административном правонарушении. Такое заключение не является обязательным для судьи, однако несогласие судьи с заключением должно быть мотивировано.

Представляется, что опыт российского законодательства выглядит более обоснованным и логичным, вследствие чего корректировку норм КоАП РК целесообразно было бы осуществить с учетом имеющихся научных разработок, представлений и правовых положений, закрепленных в российской административно-правовой науке и административном законодательстве Российской Федерации.

Вопрос о сущности такого административного взыскания, как лишение специального права, связан с вопросом о возможности применения указанной меры ответственности к юридическому лицу. Дело в том, что традиционно в действовавшем ранее админи-

стративно-деликтном законодательстве Союза ССР подобная мера именовалась лишением специального права, предоставленного физическому лицу, что было связано с определенными особенностями процедуры исполнения данной меры. В действующем российском КоАП подобный подход поддержан и закреплен (см. ст. ст. 3.8 и 32.5-32.7 КоАП РФ). Представляется, что распространение казахстанским законодателем нормы ст. 46 не только на физических лиц может привести к прогнозируемой путанице в правоприменении, поскольку, во-первых, установленный ст. ст. 900–904 КоАП РК порядок исполнения постановления о наложении соответствующего взыскания ориентирован также на физических лиц, а, во-вторых – специальные права, предоставляемые юридическим лицам (на должностных лиц), связаны с проблемами лицензирования, сертификации, аттестации, аккредитации и т. п. специальными разрешениями. Последнее обстоятельство означает, что казахстанский Кодекс в ст. 46 дублирует закрепленное ст. 47 административное взыскание – лишение разрешения, приостановление его действия понимается как лишение лицензии на осуществление лицензируемого вида деятельности или его подвида, специального разрешения, квалификационного аттестата (свидетельства), либо приостановление ее (его) действия на определенный вид или подвид деятельности, либо совершение определенного действия, а также иного разрешительного документа, предусмотренного Законом Республики Казахстан «О разрешениях и уведомлениях».

Последнее административное взыскание следует признать удачным нововведением казахстанских законодателей, поскольку оно в полной мере отвечает потребностям кодификации законодательства об административной ответственности. Признание множества санкций, содержащихся в нормах лицензионного законодательства, иного разрешительного законодательства, мерами административной ответственности – решительный шаг вперед на пути совершенствования административного законодательства в целом, и административно-деликтного законодательства в частности. Безусловно, определенные проблемы правового регулирования в части процедуры реализации указанного взыскания существуют. Среди них – вопрос об основаниях применения указанной меры ответственности, которые, согласно ч.3 ст. 47 КоАП РК, закрепляются лицензионным законодательством (в части лишения лицензии), а также

вопрос о предельно возможном сроке лишения лицензии (таковой отсутствует в нормах Кодекса). Как бы то ни было, данная мера представляется органически необходимой в рамках существующей системы административных взысканий.

Теперь рассмотрим результаты сравнительного анализа норм российского и казахстанского законодательства, регламентирующих применение прочих административных взысканий. Прежде всего, остановимся на административном штрафе. Во-первых, по нашему мнению, необходимо установить обоснованные с точки зрения справедливости и экономической целесообразности размеры штрафов, а равно и значительно «проредить» составы Особенной части на предмет наложения штрафов. Существующая же ныне как в Казахстане, так и в России система установления штрафов (отличие заключается лишь в том, что ст. 3.5 КоАП РФ предусматривает, помимо прочего, возможность установления штрафа в зависимости от стоимости предмета правонарушения) приводит к тому, что административные штрафы стали весьма обременительными, однако при этом вряд ли кто-нибудь сможет пояснить, почему за то или иное правонарушение установлен именно такой, а не иной размер штрафа. «Административный штраф стал по существу особой индальгенцией, позволяющей и далее, после «расплаты» с государством, совершать административные правонарушения» [86, с. 208].

Предположим, что взыскивается административный штраф за нарушение требований технической безопасности. Характеристики правонарушения и наказание, видимо, не соответствуют друг другу. Исполнение постановления о наложении административного штрафа будет зависеть от состоятельности делинквента, а допускаемые нарушения тем самым устранены не будут. В то же время когда штраф применяется за нарушение экономических нормативов, для хозяйствующего субъекта существует угроза финансового краха и несостоятельности, а применение штрафной ответственности усугубит ситуацию.

Как справедливо отмечает Д.В. Осинцев, штраф независимо от отраслевой принадлежности обладает и компенсационным, и карательным воздействием, следовательно, можно установить «плавающий» размер административного штрафа в зависимости от расходов, понесенных государством в связи с совершенным администра-

тивным правонарушением, расчет которого может производиться по методикам, утвержденным органами исполнительной власти.

Но и оставаясь в существующей системе установления штрафа, можно предпринять определенные меры по оптимизации работы в области борьбы с административными правонарушениями. В частности, следует признать, что в свете предупредительной (превентивной) направленности штрафа установление штрафов в 500-кратном размере не представляется оправданным. К тому же, необходимо скорректировать соотношение при установлении верхних размеров административных штрафов с нижними размерами уголовно-правовых штрафов. По общему правилу, административная ответственность должна быть менее суровой по сравнению с уголовно-правовой. В соответствии с п. 2 ст. 41 Уголовного кодекса Республики Казахстан, установлен нижний предел уголовно-правовых штрафов – 20 месячных расчетных показателей. Соответственно, верхний предел административного штрафа применительно к физическим лицам (в том числе должностным) должен определенным образом соотноситься с указанной величиной уголовного штрафа.

Кроме того, следует провести корректировку целого ряда санкций Особенной части Раздела 2 КоАП РК в части увеличения размера штрафа с учетом того, что за подобные правонарушения к ответственности может быть привлечено и юридическое лицо, в отношении которого нижняя планка штрафной санкции определена на уровне 20 минимальных расчетных показателей (см., например, ст. ст. 585, 454 КоАП РК и другие).

Во-вторых, представляется необходимым исключить из КоАП РК конфискационные штрафы, не отвечающие принципам превентивного характера административных штрафов и являющиеся формой обхода конституционного принципа о судебном порядке конфискации. Штраф, выражаемый в процентах от суммы неисполненного или исполненного ненадлежащим образом налогового обязательства, установленного законодательными актами Республики Казахстан, а также от суммы операции, проведенной с нарушением норм законодательства Республики Казахстан, является фактически скрытой формой конфискации части или всего дохода, полученного в связи с совершением административного правонарушения. В отличие от конфискации, осуществляемой по решению суда,

конфискационные штрафы могут взыскиваться по решению государственного органа, что является нарушением конституционного принципа лишения собственности только на основании решения суда. Если законодатель хочет установить ответственность в виде изъятия части или всего дохода, полученного в результате совершения административного правонарушения, то он должен установить нормы о конфискации, а не облачать этот вид административного взыскания в форму штрафа.

В целом, следует отметить, что в санкциях статей действующего КоАП РК существует большой разрыв между минимальным и максимальным размером штрафа, налагаемого за совершенное административное правонарушение, допускаются альтернативы применения дополнительного взыскания.

Указанные обстоятельства дают возможность суду и уполномоченному органу, должностному лицу избирательно подходить к определению меры взыскания, применению дополнительного взыскания, к примеру, в виде конфискации, в результате чего незаконно добытые объекты и орудия совершения правонарушения возвращаются правонарушителю.

В результате создаются предпосылки для совершения коррупционных правонарушений лицами, уполномоченными налагать административные взыскания.

Что касается порядка исполнения постановления об административном штрафе, то следует обратить внимание на то, что принудительное взыскание штрафа российское законодательство, в отличие от казахстанского, возлагает на службу судебных приставов исполнителей (ст. 32.2), в то время как ст.ст. 894, 895 КоАП РК возлагают подобную обязанность в большей части на суд, что значительно увеличивает нагрузку на судей, одновременно снижая эффективность контроля за исполнением судебных решений. Представляется также весьма неудачной норма КоАП РК, согласно которой в случае неуплаты штрафа в добровольном порядке должностное лицо, вынесшее постановление о наложении штрафа, направляет его в суд для рассмотрения в установленном законом порядке. Подобная норма, с нашей точки зрения, лишь затягивает по времени процедуру наложения штрафа, дополнительно загружая судей и дублируя имеющуюся у правонарушителя возможность судебного обжалования действий и решений должностных лиц, наложивших на него штраф.

При этом судебная защита прав и свобод граждан, в том числе и право обжалования постановлений о привлечении к административной ответственности, должны носить не декларативный характер, обеспечивать действенность института обжалования либо протестования незаконных постановлений [226, с. 86].

Правовой механизм применения штрафа, закрепленный в российском законе представляется более простым и логичным.

В отношении конфискации как одного из самых спорных видов административных взысканий следует отметить, что, в отличие от российского законодателя, под давлением Конституционного Суда Российской Федерации, вынужденного умерять амбиции исполнительных органов в части возможности конфискации имущества, казахстанский законодатель позволил себе расширить перечень объектов административной конфискации, к каковым традиционно относились лишь орудие правонарушения и его непосредственный предмет.

Обратив внимание на общую теоретическую некорректность формулировки ст. 45 КоАП РК, устанавливающей, что конфискации касается предметов, явившихся орудиями или предметом (*автор. примечание – непосредственные объекты*) административного правонарушения (объектом правонарушения, как хорошо известно из теории права, являются исключительно общественные отношения, на которые посягает правонарушение).

Однако важнее другое – традиционно в науке признавалось, что административная конфискации отличается от уголовной именно тем, что может быть обращена исключительно на вещи (орудие, предмет правонарушения), но не на прочее имущество [41, с.94-95; 49, с.86]. Представляется не вполне оправданным подобное расширение понятия конфискации в рамках административного законодательства, поскольку значительно увеличивает карательную составляющую данного взыскания, используемого преимущественно в качестве дополнительного.

Также ч. 2 ст. 45 КоАП РК предусматривает, что конфискации может быть подвергнут лишь предмет, являющийся собственностью правонарушителя. Теория права собственности учит, а практика правоприменения наглядно демонстрирует, что правовой статус лица, которое обладает тем или иным имуществом на законном основании, может быть различным. В частности, лицо

может пользоваться имуществом на основании генеральной доверенности. Введя подобное положение в текст закона, по-видимому, в стремлении отграничить конфисканты от вещей, находящихся в незаконном владении правонарушителя, ограниченных в обороте и подлежащих возвращению законному владельцу либо государству в соответствии с законом (о чем говорит ч. 3 ст. 3.7 КоАП РФ), казахстанские парламентарии значительно ограничили реальные возможности правоприменителей.

Административный арест – наиболее суровая из всех предусмотренных административным законодательством мер ответственности, применяемых к физическому лицу, поскольку она связана с ограничением личных прав. Данное взыскание – одно из самых старых и традиционных, и, видимо, по этой причине его регламентация в законодательстве выглядит полной и приемлемой.

Полагаем, что применение ареста оправдано лишь за правонарушения против личности (здесь срок кратковременного ограничения свободы целесообразно ограничить 15 сутками), а также в ситуации чрезвычайного положения, когда изоляция правонарушителя на более продолжительное время – до 45 суток – может реально предотвратить совершение правонарушителем новых проступков, общественная опасность которых многократно возрастает в условиях чрезвычайного положения.

Правовая регламентация предупреждения и административного выдворения за пределы страны иностранных граждан и лиц без гражданства не вызывает особых вопросов. Однако отметим, что в российской науке административного права высказана заслуживающая внимания мысль о том, что «...выдворение иностранного гражданина, постоянно проживающего на территории России, за административное правонарушение вряд ли целесообразно» [277, с. 191–192]. Действительно, в том случае, когда иностранец или лицо без гражданства давно и прочно обосновался на территории страны, завел семью, работает и платит налоги, нелогично высылать его «в никуда», в страну, где у него не осталось никаких родственных, дружеских или иных связей. А.С. Дугенец в этой связи высказывает предложение, с которым, по нашему мнению, следует согласиться: мера ответственности в виде административного выдворения должна применяться лишь ко временно пребывающим на территории государства иностранным гражданам или лицам без

гражданства [278, с. 137].

Исследование теоретических вопросов и проблем правового регулирования позволяет прийти к следующим выводам:

Вопросы административной ответственности достаточно полно исследованы в казахстанской и в российской науке административного права. Традиционные взгляды на институт административной ответственности предполагают неразрывную связь данного явления с мерами административного принуждения, применяемыми при привлечении к административной ответственности – административными взысканиями (наказаниями).

Отличительными признаками административной ответственности являются:

- основанием административной ответственности выступает административное правонарушение;
- субъектами административной ответственности могут быть как физические, так и юридические лица;
- мерой административной ответственности является административное взыскание (наказание);
- применение административной ответственности возложено на таких субъектов права, как судьи, органы исполнительной власти и управления, другие государственные органы (их должностные лица), уполномоченные на то законом;
- административная ответственность реализуется органом (должностным лицом), которому нарушитель непосредственно по службе не подчинен;
- применение административной ответственности не влечет судимости для лица, но сохраняет статус административной наказуемости в течение года за совершенное административное правонарушение.

Наряду с фактическим основанием, меры административной ответственности применяются в соответствии с нормативным основанием. Законодательство Республики Казахстан более последовательно в части закрепления нормативных установлений, касающихся административной ответственности, однако нормативным основанием для привлечения к административной ответственности в Республике Казахстан может служить не только КоАП РК, но и другие нормативные правовые акты административного законодательства.

Нормы об административной ответственности в российском

праве содержатся в различных источниках, с учетом двух основных принципов. Согласно первому из них, административная ответственность может устанавливаться не только законодательными актами Российской Федерации, но и законодательными актами субъектов Российской Федерации. Второй принцип связан с углубляющейся дифференциацией выделяемых в административном праве подотраслей, которые оформляются в качестве самостоятельных отраслей права (таможенное, финансовое, земельное, и т. п.). В результате многие «отраслеобразующие» нормативные правовые документы российского права на сегодняшний день включают в себя разделы, содержащие нормы об ответственности за соответствующие правонарушения.

Включение в число субъектов административной ответственности юридических лиц определяет необходимость определения порядка учета вины при привлечении данных субъектов к ответственности. Российское законодательство пошло по пути включения в законодательство понятия вины юридического лица, в то время как КоАП РК исходит из принципа «объективного вменения» в отношении юридических лиц. Потребности оптимизации экономической деятельности коллективных субъектов права требуют, чтобы при привлечении к ответственности юридических лиц учитывалась вина, но не «вина» юридического лица, а вина конкретных должностных лиц такого юридического лица. От термина «вина юридического лица» целесообразно отказаться вовсе.

Привлечение к административной ответственности связано с применением административно-восстановительных мер, которые на практике применяются с целью возмещения причиненного административным правонарушением ущерба. Всякая норма, закрепляющая материальный состав административного правонарушения, должна корреспондировать с нормой, предусматривающей применение мер восстановления. Однако в настоящее время возможность кодификации законодательства об административно-восстановительных мерах принуждения в контексте законодательства об административной ответственности представляется более чем прозрачной.

Российский законодатель пошел по пути минимизации теоретических пояснений относительно понятия и целей применения административных наказаний, что следует отнести к существенным

недостаткам КоАП РФ.

Следует согласиться с учеными, придающими особое значение систематизации административных взысканий в зависимости от тяжести налагаемых в связи с конкретным наказанием ограничений или лишений, претерпеваемых правонарушителем. Выстраивая перечень административных взысканий, законодатель должен ориентироваться на степень суровости административного наказания в зависимости от сравнительной конституционной «ценности» объекта его ограничительного воздействия.

Систему административных взысканий следует изложить в КоАП РК в следующем виде: предупреждение; административный штраф; конфискация предмета, явившегося орудием либо предметом совершения административного правонарушения, а равно имущества, полученного вследствие совершения административного правонарушения; лишение специального права; лишение разрешения либо приостановление его действия, а также исключение из реестра; приостановление или запрещение деятельности; административное выдворение за пределы Республики Казахстан иностранца или лица без гражданства; дисквалификация, административный арест, административное выдворение за пределы Республики Казахстан иностранца или лица без гражданства, административный арест.

Административные взыскания различаются по характеру воздействия на правонарушителя, самостоятельности применения, распространяемости на субъектов правонарушений определенного объема санкции, а также по ряду других признаков – порядку обжалования, времени воздействия на нарушителя (кратковременные и длительные) и т. д.:

по характеру воздействия на субъекта ответственности все административные взыскания можно подразделить на четыре группы: а) взыскание морально-правового характера; б) взыскания, связанные с ограничением экономических прав, в том числе имущественных прав; в) взыскания, связанные с лишением специальных прав; г) взыскания, связанные с ограничением личных прав.

по самостоятельности применения все административные взыскания делятся на основные, дополнительные, а также те, которые могут применяться и в том, и в другом качестве.

в зависимости от административной деликтоспособности субъектов административной ответственности: общие, специальные и

особенные;

по способу определения объема санкций административные взыскания могут быть: относительно-определенными; абсолютно-определенными; альтернативными; кумулятивными.

КоАП РК, в отличие от российского КоАП, систематизировал административные взыскания, дополнив систему взысканий такими мерами, как лишение разрешения либо приостановление его действия, а также исключение из реестра; приостановление или запрещение деятельности; принудительный снос незаконно возводимого или возведенного строения, однако в КоАП РК отсутствует такое административное взыскание, как дисквалификация.

С учетом опыта реализации норм о различных видах административных взысканий в Казахстане и в Российской Федерации следует констатировать:

- целесообразно ввести в административное законодательство Республики Казахстан такой вид административного взыскания, как дисквалификация;
- необходимо исключить из административно-правовой практики такую меру ответственности, как запрещение деятельности индивидуального предпринимателя или юридического лица. Данное предложение было реализовано в КоАП РК 2014 года;
- необходимо установить обоснованные с точки зрения справедливости и экономической целесообразности размеры штрафов, а равно и значительно «проредить» составы Особенной части на предмет наложения штрафов;
- возможности применения взыскания, названного КоАП РК лишением специального права, необходимо ограничить физическими лицами, внося изменения в тексты соответствующих статей и переименовав взыскание в «лишение специального права физического лица»;
- необходимо ограничить перечень объектов административной конфискации до круга орудия правонарушения и его непосредственного предмета;
- следует исключить из числа административных взысканий такую административно-восстановительную меру, как снос самовольно возведенного или возводимого строения.

3.4 Административно-процессуальное обеспечение административного принуждения

Говоря об административно-процессуальном обеспечении административно-правового принуждения, мы обращаемся к той части норм административного права, регулирующих общественные отношения, возникающие в связи с применением разнообразных мер административно-правового принуждения, которые собственно и превращают последнее в механизм, т. е. в некоторую эффективно функционирующую систему элементов социально-правового регулирования. Речь идет о нормах процессуально-правовых, основная задача которых сводится к описанию и регламентированию процедур реализации материально-правовых норм административного права в исследуемой области.

Вопросы процессуального обеспечения административно-правового принуждения теснейшим образом связаны с одной из самых глобальных дискуссий в современной науке административного права – дискуссией о природе, понятии, структуре и месте административного процесса в существующей системе права вообще, и отрасли административного права в частности.

Современные российские ученые уделяют указанной проблеме весьма существенную долю своего внимания. Публикации и монографические исследования в данной области многочисленны и разнообразны. Следует отметить, что актуализации дискуссии о существовании, структуре и понятии особого административного процесса советская научная общественность была обязана двум видным специалистам в области административного права, по сей день прикладывающим все усилия для расширения горизонтов научного поиска в данной области познания: Н.Г. Салищевой и В.Д. Сорокину. Именно из-под пера данных ученых вышли первые в советской юридической науке фундаментальные работы, посвященные административному процессу. Однако начало исследованиям указанной проблематики было положено раньше.

Так, И.М. Лазарев справедливо отмечает, что в научной литературе конца 40-х г. XX века была сделана попытка сформулировать

саму проблему административного процесса и определить возможные подходы к определению его понятия [148, с. 53]. В частности, И.И. Евтихиевым сформулирована задача определения понятия, объема и основных черт советского административного процесса [279], обратив особое внимание на необходимость определения административного процесса в широком смысле — как порядка осуществления административной деятельности, под которой он понимал деятельность исполнительно-распорядительных органов в форме издания актов управления и применения принуждения. Помимо Н.Г. Салищевой и В.Д. Сорокина, в 50-х–70-х г. прошлого столетия по тематике административного процесса были написаны работы такими учеными, как И.А. Галаган, Е.В. Додин, А.Е. Лунев, Г.И. Петров, В.И. Попова, А.М. Шергин, Ц.А. Ямпольская и другие.

В частности, еще в 1962 г. А.Е. Лунев подчеркивал, что под административным процессом следует понимать порядок деятельности всех органов государственного управления по осуществлению их компетенции, порядок разрешения всех дел, возникающих в процессе управления, применение норм материального административного права [280, с. 131]. Г.И. Петров определял административный процесс в широком смысле как «процесс исполнительной и распорядительной деятельности органов государственного управления», а в узком — как «процесс деятельности органов государственного управления по рассмотрению индивидуальных дел, относящихся к их компетенции» [281, с. 30]. Такую же точку зрения высказал Ю.М. Козлов: «Под административным процессом в широком смысле слова понимается процесс самой исполнительно-распорядительной деятельности органов государственного управления, т.е. процессуальные формы ее осуществления. Под административным процессом в узком смысле этого слова понимается деятельность органов государственного управления по рассмотрению индивидуальных дел, отнесенных к их компетенции, деятельность по применению материальных административно-правовых норм к конкретным (индивидуальным) делам» [282, с. 86].

Тем не менее, работа Н.Г. Салищевой «Административный процесс в СССР» (М., 1964) стала первой конструктивной попыткой специального глубокого научного анализа наиболее общих вопросов административного процесса. В своем исследовании ученый приходит к выводу о необходимости узкой трактовки понятия ад-

министративного процесса, определяя последний как «вид исполнительской и распорядительской деятельности, связанной непосредственно с возможностью реализации в принудительном порядке соответствующих административно-правовых актов, определяющих права и обязанности участников материального административного отношения» [283, с. 11]. Подобный подход вызвал к жизни научную концепцию административного процесса, впоследствии названную «юрисдикционной». Сторонники данной концепции и по сей день дают ограничительное толкование понятию «административный процесс», определяя его как рассмотрение государственными органами споров, возникающих при разрешении индивидуальных дел, а также применение мер принуждения.

Вышедшая несколько лет спустя книга В.Д. Сорокина «Проблемы административного процесса» (М., 1968) стала научной основой для другой концепции административного процесса, получившей название «управленческой». Сущность подхода к проблемам административного процесса, разработанного и последовательно отстаиваемого в работах В.Д. Сорокина, а также многочисленных его последователей (в числе которых выделяются такие советские ученые, как Д.Н. Бахрах, Ю.М. Козлов, В.А. Лория, Ю.А. Тихомиров и др.), состояла в том, что процессуальными признавались не только юрисдикционные правоотношения, т.е. административные правоотношения, связанные с рассмотрением споров и применением принудительных мер, но и все прочие общественные отношения, урегулированные процессуальными нормами административного права. В.Д. Сорокин писал: «...более правильной представляется оценка административного процесса как порядка разрешения индивидуально-конкретных дел в сфере государственного управления исполнительными и распорядительными органами государственной власти... как деятельности, в ходе осуществления которой возникают общественные отношения, регулируемые нормами административно-процессуального права» [284, с. 96].

Таким образом, понятию административного процесса давалось расширительное толкование. Расширение процессуальной области административного права осуществлялось за счет включения в содержание административного процесса дополнительных производств (правотворческого, дисциплинарного и других). Уже в

последнее десятилетие именно так понимается административный процесс в монографиях К. Экштайна, И.В. Пановой, П.И. Кононова, М.Я. Масленникова и других авторов.

По прошествии нескольких десятилетий можно констатировать, что в российской науке административного права по-прежнему существуют две взаимоисключающие концепции административного процесса: юрисдикционная и управленческая.

За эти годы научные позиции укрепились, расширили перечень выдвигаемых в защиту каждой из них аргументов, приобрели новых сторонников. Однако компромисс между ними представляется трудно достижимым. Вкратце приведем основные положения указанных концепций.

Юрисдикционная концепция:

- сформирована на основе традиционных общеправовых представлений о сущности и структуре процесса, выработанных в ходе научной работы над проблемами гражданского и уголовного процесса. Таким образом, административный процесс представлялся ученым лишь той частью деятельности органов государственного управления, которая связана с разрешением спорных, коллизионных правовых ситуаций в области государственного управления. Из структуры процесса исключалась позитивная процедурная деятельность управляющих структур;
- признает равнозначными по объему и характеру регулируемых отношений содержания понятий «административный процесс» и «гражданский (уголовный) процесс». Любой юридический процесс в этой связи предстает «...способом обеспечения обязательности норм материального права и применения мер воздействия (принуждения) по отношению к лицам, нарушающим правовые нормы» [277, с. 21]. Так, О.В. Иванов утверждает, что «процесс – это специальная деятельность, имеющая целью в установленном законом порядке добиться принудительного осуществления норм материального права, по властной их реализации, по применению мер принуждения, являющихся санкциями за неисполнение норм материального права. Цель всякой процессуальной деятельности – добиться реализации прав и обязанностей вне правоотношений, которые они образуют помимо воли его участников

или хотя бы одного из них» [285 с. 256];

- понятия «процесс» и «производство» находятся в своеобразном соотношении, при котором процесс оказывается понятием более узким, нежели производство. Поскольку процесс (по мнению приверженцев указанной концепции) является исключительно деятельностью по разрешению споров и применению мер принуждения, в понятие «административное производство» оказываются включенными и сам административный процесс, и такие виды процедурной деятельности, как процедуры осуществления задач внутренней организации аппарата управления; процедуры, опосредующие взаимоотношения государственных органов между собой и с другими субъектами административного права;
- процессуальными признаются только те административно-правовые нормы, которые определяют процедуру разрешения административных споров и применения мер административного принуждения.

Управленческая концепция:

- признаком, служащим для отнесения общественных отношений к числу процессуальных, признает процедурный характер регулирующих их норм. Собственно процессом признается всякая исполнительно-распорядительная деятельность, которая осуществляется на основе определенных процессуальных правил, совокупность которых и составляет административный процесс в целом. Посредством административного процесса происходит реализация всех материальных норм административного права;
- признает, что административный процесс регулирует не только юрисдикционную деятельность, но и деятельность по реализации регулятивных норм административного права, что и составляет особенность административного процесса по сравнению с другими видами процесса [54, с. 276];
- утверждает обратное соотношение понятий «процесс» и «производство», признавая, что административный процесс состоит из отдельных производств, регулируемых специальными группами административно-правовых норм процессуального характера;
- соответственно сторонники концепции расширяют и перечень

субъектов административно-процессуальной деятельности, утверждая, что административный процесс реализуется органами исполнительной власти всех уровней, а также и другими субъектами, что составляет основу его динамичности.

Обе описанные выше концепции совпадают в том, что деятельность по применению мер административно-правового принуждения признается процессуальной. Однако нельзя не отметить, что в юридической науке существует и третья, крайняя позиция относительно понимания структуры и объема понятия «административный процесс». Наиболее ярко указанная позиция озвучена Ю.Н. Стариловым, с которым вступают в дискуссию сторонники управленческой концепции (в частности, Д.Н. Бахрах [286, с. 19–25]). В представлении Ю.Н. Старилова понятие административного процесса сведено к той части правоотношений, которая не просто связана с рассмотрением споров или применением мер принуждения, но практически ограничена рамками судебного порядка рассмотрения подобных казусов. Ученый утверждает, что «...на институт административного процесса нужно посмотреть как на административное судопроизводство (административную юстицию)...» [287, с. 5–6].

В основе аргументации позиции Ю.Н. Старилова лежит тезис о том, что «юридический процесс ... это процессуальная форма функционирования судебной власти» [33, с. 28]. Следствием подобного подхода стало полное отождествление трех разнородных понятий: «административное судопроизводство», «административная юстиция», «административный процесс».

На наш взгляд, с такой позицией вряд ли можно согласиться, поскольку существующее многообразие терминов, связанных с процедурными (процессуальными) сторонами государственного управления, отражает столь же представительное многообразие явлений в этой области, что, к слову, является одной из отличительных особенностей административного права как одной из центральных отраслей казахстанской системы права.

К тому же термин «административная юстиция» имеет совершенно специфический смысл, исключающий его приравнение к каким-либо из используемым в науке сходным терминам. Так, Н.Г. Салищева подчеркивает: «Административная юстиция в общепринятом смысле этого понятия означает судебный контроль за закон-

ностью актов и действий публичной администрации» [288, с. 226].

Деятельность в области государственного управления ставит перед собой в основном регулятивные задачи. Охранительная деятельность в указанной области служит лишь одним из элементов управленческого процесса. Между тем, право устанавливает с помощью процессуальных норм процедуры и регулятивной, и охранительной деятельности. В связи с этим, безусловно, научно неверно обеднять понятие «административный процесс» за счет исключения преобладающего числа составляющих его производств.

Процесс сам по себе – это совокупность взаимосвязанных действий, совершаемых с целью достижения определенного результата. В праве процесс – это совокупность действий, урегулированная процессуальными нормами отрасли права.

Сущность административного процесса, несмотря на присутствующую специфику, сходна с сущностью традиционных процессов (гражданского и уголовного) – и в этом следует согласиться (до определенной степени) со сторонниками юрисдикционной концепции административного процесса. В основе любой процедуры уголовно- ли, гражданско- ли, административно- ли правового характера всегда лежит индивидуальное дело, т. е. какой-либо казус, частный случай. Административный казус возникает в процессе государственного управления и связан с принятием управленческого решения и изданием акта государственного управления. Назначение процесса в правовом смысле – это последовательная реализация норм материального права. Материальные нормы административного права реализуются в ходе исполнительно-распорядительной деятельности субъектов государственного управления так же, как в процессе деятельности по рассмотрению дел об административных правонарушениях. При этом различным сферам реализации материальных норм административного права в равной степени посвящены различные процессуальные нормы административного права.

Таким образом, специфика административного процесса заключается в том, что, в отличие от уголовного или гражданского процесса, где процедура устанавливается исключительно применительно к разрешению спорной ситуации в рамках судопроизводства, административный процесс имеет в своей основе позитивные процедуры, существующие в рамках реализации исполнительных и распоряди-

тельных правомочий субъектов государственного управления.

Это означает, что ординарная управленческая деятельность органов государственного управления и должностных лиц средствами административного права заключена в определенные процедурные рамки. Позитивная составляющая административного процесса находит свое выражение, например, в различного рода разрешительных процедурах (лицензионной, регистрационной и т. п.). Естественно, что процедура предусмотрена и для случаев привлечения к административной ответственности, применения других видов административно-правового принуждения, разрешения споров, жалоб граждан и организаций на действия и решения органов государственной власти и т. д. В этой части административный процесс носит традиционный юрисдикционный характер.

Различие в характере процедур административного процесса зачастую провоцирует ученых на сужение понятия административного процесса до состояния полного исключения из него позитивных процедур, которые в этом случае формируют особое административно-процедурное производство. Однако, как точно заметил В.Д. Сорокин, «...речь правомерно вести не о двух видах административного процесса, а о едином административном процессе, в составе которого существует два вида производств, одни из которых характеризуются управленческим, а другие – юрисдикционным содержанием» [277, с. 28].

Следует отметить, что в науке административного права такой подход к определению административного процесса является преобладающим. Большинство специалистов склонны согласиться с пониманием административного процесса как урегулированной административно-процессуальными нормами деятельности исполнительных органов (должностных лиц) по рассмотрению и разрешению различного рода индивидуальных административных дел, возникающих в сфере государственного управления, в порядке реализации задач и функций исполнительной власти [81, с. 392]. Да и сама Н.Г. Салищева – автор и последовательный защитник юрисдикционной концепции административного процесса, в последние годы пересмотрела свои позиции. В частности, она признала, что к предмету административного процесса относятся три группы правоотношений:

- «...правоотношения, в которых орган публичной власти, осу-

ществляя свою компетенцию, ...обязан рассматривать в определенном порядке обращения (предложения, ходатайства, заявления) не подчиненных ему физических и юридических лиц в связи с реализацией и защитой их прав и охраняемых законом интересов;

- ...процедуры применения административного принуждения;
- ...административное производство как органический процессуальный элемент административной юстиции» [288, с. 222–226].

В данном случае мы поддерживаем «большинство», опираясь при этом не только на теоретические рассуждения, но и на нормы действующего казахстанского законодательства. Действующий на территории страны Закон «Об административных процедурах» [183] подтверждает существование и процессуальную природу позитивных управленческих производств лучше любых теоретических доводов. Под административными процедурами законодателем понимаются: порядок принятия и исполнения решений при осуществлении государственными органами и должностными лицами государственных функций и должностных полномочий и их оформление; процедура организации работы государственного аппарата; процедуры рассмотрения обращений граждан по реализации их прав, а также процедуры административной защиты прав и законных интересов граждан; основные начала процедур принятия решений в области экономики.

Итак, разнообразие проявлений административного процесса в конкретных условиях реализации управленческих функций предопределяет выделение в структуре административного процесса различного рода самостоятельных производств по аналогии с исковым и особым производством в гражданском процессе.

В этой связи, вполне обоснованной является точка зрения К.Р. Балабиева и соавтора о том, что «...общим объектом административного процесса являются общественные отношения, регулируемые различными отраслями права: административным, гражданским, трудовым, финансовым, муниципальным и другими, кроме уголовного. Это дает возможность представить административный процесс как совокупность различных видов административных производств ...» [289, с. 150].

Перечисляемые учеными в различных вариантах виды админи-

стративных производств могут быть сгруппированы в две группы: производства юрисдикционные и производства позитивные, управленческие, процедурные.

Интересующие нас процессуальные нормы административного права формируют часть так называемых юрисдикционных производств. К ним мы, прежде всего, относим производство по делам об административных правонарушениях, урегулированное нормами КоАП РК. Данное производство наиболее полно, хотя и не вполне удовлетворительно, как показывает правоприменительная практика, урегулировано нормами действующего законодательства. Однако помимо указанного производства к числу юрисдикционных производств административного процесса наука относит и производства «...по применению мер административного принуждения, не являющихся мерами ответственности» [290, с. 9].

Здесь, на наш взгляд, учитывая те выводы, которые были сделаны нами в предыдущих подразделах настоящего раздела, следует задуматься вот над каким моментом: следует ли считать юрисдикционным производство по применению, скажем, мер административной превенции? Термин «юрисдикция» (от лат. *Jurisdictio* – суд, судопроизводство) определяется в общепринятом понимании «как круг полномочий судебного или административного органа по правовой оценке конкретных фактов, в том числе по разрешению споров и применению предусмотренных законом санкций» [291, с. 1868]. Однако А.Ю. Якимов правомерно отмечает, что административной юрисдикцией в юридической литературе традиционно именуется деятельность уполномоченных государственных органов и должностных лиц по рассмотрению дел об административных правонарушениях, ссылаясь при этом на труды Н.Г. Салищевой, А.П. Шергина, В.А. Иванова [292, с. 5]. Тем не менее, как видим (и это признается западными специалистами [293, с. 21–24]), общее понятие административной юрисдикции охватывает и деятельность государственных органов (должностных лиц) по разрешению индивидуальных дел в случае возникновения административно-правовых споров. Таким образом, есть все основания полагать, что юрисдикционную природу имеют и дела в области административной юстиции (в том смысле, который мы признали за этим термином выше), и дела об административных правонарушениях, и все прочие дела, рассмотрение которых составляет круг обязанностей

должностных лиц судебных и административных органов.

Однако нам представляется, что отнесение дел о применении мер административно-предупредительного характера, в том числе принудительных, к числу юрисдикционных (и, следовательно, наделять производство по применению подобных мер свойствами юрисдикционного процесса) нельзя в полной мере считать правомерным. Безусловно, применение любых мер принуждения должно быть введено в некоторые (достаточно жесткие) процессуальные рамки – это необходимое условие соблюдения прав и свобод граждан, обеспечения приоритета прав личности. Однако природа превентивных мер административно-правового принуждения такова, что регламентация соответствующего производства на основе принципов административно-юрисдикционного процесса, которые, к слову, не могут быть в полной мере и одинаково применены и в случаях с пресекательными и восстановительными мерами административно-правового принуждения, вовсе невозможна. Для иллюстрации указанного тезиса обратимся к вопросу о принципах административно-юрисдикционного процесса.

Итак, несмотря на внутреннее видовое разнообразие, административный процесс в целом как урегулированная правом последовательная деятельность по разбирательству индивидуального административного дела характеризуется едиными принципами. Принципы административного процесса, в отличие от принципов, скажем, процесса уголовного, мы не найдем в обобщенном виде в действующем административном законодательстве ни Казахстана, ни, тем более, Российской Федерации.

В теории административного права выделяют следующие принципы административного процесса: принцип законности; принцип компетентности; принцип охраны интересов личности и государства; принцип процессуального равенства; принцип стремления к достижению истины при разрешении индивидуального дела; принцип доступности; принцип гласности; принцип экономичности; принцип ответственности должностных лиц за ненадлежащее ведение процесса и принятое решение.

Такой перечень принципов административного процесса приведен в учебнике «Административное право» под редакцией Л.Л. Попова [25, с. 396–397]. Однако в науке существуют и альтернативные взгляды на систему принципов процесса. Так, И.В. Панова счита-

ет возможным дополнить перечень принципов административного процесса принципом национального языка разбирательства, принципом двухступенности процесса, принципом самостоятельности принятия управленческого решения, принципом активности правоохранительных органов и некоторыми другими [290, с. 21]. Одновременно А.Ю. Якимов вовсе считает, что среди принципов административно-юрисдикционного процесса есть место и таким принципам, как: презумпция невиновности, обеспечение гарантий неприкосновенности личности, принцип обеспечения права на защиту, принцип состязательности, принцип участия общественности, принцип непрерывности процесса [292, с. 5–11].

Очевидно, что далеко не все из указанных принципов в реальности применимы к осуществлению мер административной превенции. Это относится, в частности, к принципу состязательности, презумпции невиновности, принципу права на защиту и многим другим основополагающим принципам, безусловно, составляющим основу любого юрисдикционного (т. е. в нашем понимании, связанного с рассмотрением конкретного дела и принятием по нему властного решения) процесса, в том числе и административного.

В этой связи, внешне корректной выглядит позиция Д.Н. Бахраха, который относит к числу административно-юрисдикционных производств, помимо прочих, лишь производство по делам об административных правонарушениях и по применению мер административного пресечения) [46, с. 308]. Если на время забыть о том, что указанный автор вовсе отрицает существование предупредительных мер административно-правового принуждения, его взгляд на проблему представляется вполне резонным.

Действительно, природа многих превентивных мер такова, что применяющий их орган (должностное лицо) не только не связан процедурными правилами, но и не стоит перед необходимостью рассмотреть индивидуальное дело, принять по нему решение. Перед представителем власти стоит другая – управленческая – задача, которую следует решить посредством применения соответствующей предупредительной меры. Принцип оперативности в данном случае часто трансформируется в принцип «мгновенности», презумпция невиновности – в презумпцию «виновности», а принцип права на защиту звучит и вовсе насмешкой. И это допустимо, поскольку речь идет не о мерах ответственности или связанных с

ними мерах восстановительных или пресекательных, а о мерах, служащих целям частной, а зачастую и общей превенции. При этом степень принудительного воздействия минимальна и обусловлена лишь необходимостью эффективного решения управленческих задач, опираясь на принцип крайней необходимости и общественный интерес.

Более того, зачастую введение подобных мер вовсе нельзя связать с тем или иным конкретным лицом или даже их группой. Это касается случаев введения комплексных превентивно-принудительных режимов, направленных на обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия, охрану правопорядка в условиях военного или чрезвычайного положения. Воображение и логика подсказывают, что в подобных ситуациях невозможно установить даже слабую связь с юрисдикционными производствами.

В целом, возвращаясь к общему пониманию юрисдикции как суда, судопроизводства (безусловно, не в буквальном смысле), отметим, что к административно-юрисдикционным производствам следует относить лишь те, которые так или иначе связаны с разбирательством и разрешением либо спора (административная юстиция), либо дела, связанного с совершением правонарушения. К последней категории дел как раз и относятся называемые учеными дисциплинарное, материальное производства, производство об административных правонарушениях и производство о применении пресекательных и восстановительных мер административно-правового принуждения.

Предупредительные меры административно-правового принуждения, как меры, не связанные напрямую с совершением противоправного деяния, следует относить к числу позитивных производств. Данный теоретический тезис имеет серьезное значение при рассмотрении проблем правового регулирования, в том числе процессуального обеспечения административно-правового принуждения, поскольку именно на его основе следует оценивать необходимость того или иного принципиального подхода к нормативному закреплению принципов применения соответствующих мер принуждения и кодификации норм административно-процессуального законодательства в том или другом административно-правовом акте.

Завершая освещение теоретических вопросов, связанных с про-

цессуальным обеспечением механизма административно-правового принуждения, отметим, что современная казахстанская (а равно и российская) административно-правовая наука не заостряла сколько-нибудь серьезного внимания на проблемах процедурного характера управленческой деятельности в области применения административно-принудительных мер, ограничиваясь констатацией того, что процессуальные нормы административного права закреплены преимущественно в КоАП РК (КоАП РФ). Подобный подход выглядит сомнительным в работах, посвященных сугубо проблематике административного принуждения. К примеру, в монографии Б.А. Жетписбаева глава «Процессуальные формы административно-правового принуждения» состоит из трех параграфов, последовательно раскрывающих особенности процессуальных правил производства об административных правонарушениях. При этом автором кратко перечислены все прочие производства [47, с. 255–319].

Подобный подход следует признать недостаточно последовательным и оправданным, особенно в контексте существующей проблемы дальнейшей кодификации норм административного законодательства вообще, и административно-процессуального в частности. Добавим, что актуальность и сложность вопросов правового регулирования процессуальных основ административно-правового принуждения обуславливает необходимость специального анализа соответствующих проблем в отдельном разделе данной монографии.

Еще один теоретический вопрос требует специального рассмотрения в рамках настоящего раздела работы. Это вопрос о соотношении административно-правового принуждения и правосудия. По нашим наблюдениям, подобная теоретическая проблема затрагивается только в российской правовой науке. В Казахстане с учреждением специализированных административных судов вопрос о природе осуществляемой судьями этих судебных учреждений деятельности, как правило, решается в пользу определения последней в качестве правосудия [294, с. 28–30].

Однако решение поставленного российскими правоведами вопроса связано с некоторыми актуальными и для нашей страны проблемами, вследствие чего считаем необходимым остановиться на этой проблеме подробнее.

Российские ученые правосудие по административным делам

зачастую считают прерогативой дел в рамках административной юстиции (юстиция как раз толкуется как правосудие). Прочая деятельность судов, в том числе и специальных, в данной сфере не связывается с осуществлением специфической функции судебной власти, т. е. правосудием. Так, Н.Г. Салищева понимает под судопроизводством по административным делам «...процессуальный порядок рассмотрения судами дел об оспаривании (обжаловании) как нормативных правовых, так и индивидуальных актов и действий органов публичной власти...» [288, с. 228]. А.К. Соловьева однозначно утверждает: «При рассмотрении дела об административном правонарушении судья как должностное лицо выступает в качестве субъекта административной юрисдикции. В соответствии с КоАП РФ, судья в данном случае не осуществляет правосудие, он руководствуется административно-правовыми нормами и действует от своего имени, а не от имени Российской Федерации» [295, с. 225–226]. Не углубляясь далее в вопросы соотношения понятий «административное судопроизводство», «правосудие» и «административная юстиция», приведем несколько простых умозаключений по этому поводу.

Сравнительный анализ вопросов применения тех или иных мер административно-правового принуждения приводит автора данной монографии к следующим выводам. Во-первых, далеко не все меры административного принуждения применяются судами. Действительно к числу таких мер относятся лишь наиболее суровые меры административной ответственности и процессуально-пресекательные меры. Во-вторых, указанные меры административно-правового принуждения сродни мерам принуждения, применяемым в рамках других отраслевых процессов (в основном уголовного). В третьих, ни у кого не возникает сомнений, что, рассматривая уголовное дело судья осуществляет судопроизводство, а принимая решение по нему, суд вершит правосудие.

Почему же такие сомнения возникают при определении существа деятельности суда (судьи) при вынесении решения по делу об административном правонарушении? Более того, каким образом следует определить эту деятельность, если не признать ее административным судопроизводством и правосудием? Задавшись последним вопросом, можно прийти к очень опасным выводам, касающимся обеспечения системы разделения властей и реализации

принципа независимости судей, поскольку если правоприменительная деятельность судьи в такой ситуации не является правосудием, то она, скорее всего, является государственно-управленческой, т. е. исполнительной (по аналогии с подобной деятельностью должностных лиц прочих органов государственной власти).

Думается, в данной ситуации многих специалистов смущает то обстоятельство, что административно-юрисдикционный процесс в той своей части, которая не связана с административной юстицией в ее традиционном понимании, совершенно не соответствует принципам, свойственным практически всем другим юрисдикционным процессам (уголовному, гражданскому, конституционному и др.). В частности, не реализуются такие очевидные принципы, как состязательность, равноправие сторон, право на защиту и другие. Однако представляется нелогичным в данном случае идти от следствия, принимая его за причину. Мы уверены, что усложнение, детализация, формализация административно-юрисдикционного процесса в этой сфере дело (хотя и очень сложное) недалекого будущего. И признание деятельности по применению судами мер административно-правовой ответственности правосудием, на наш взгляд, способно упростить решение данной задачи.

Безусловно, может возникнуть обратная ситуация, провоцирующая ученых на постановку вопроса о природе деятельности уполномоченных субъектов администрации по применению мер административной ответственности. Неужели и ее следует признать правосудием? На этот провокационный вопрос следует отвечать очень осторожно. Однако подчеркнем, что в науке бытует мнение, согласно которому, применение всех мер административной ответственности должно быть отнесено к юрисдикции судебных органов, в то время как в руках административных органов должны остаться соответствующие пресекательные, предупредительные и восстановительные средства [296, с. 36]. Добавив к реализации указанного положения принятие в корне нового административно-процессуального законодательства, можно предположить, что в итоге все станет на свои места и не возникнет больше необходимости дробить административно-юрисдикционные производства на административное судопроизводство (в форме которого реализуется, якобы, административная юстиция) и какую-то еще (?) деятельность судов в рамках производства по делам об административных

правонарушениях.

Рассмотрение вопросов процессуального обеспечения административно-правового принуждения в контексте современных представлений о теории административного процесса позволяет сформулировать следующие выводы.

Доминирующими в современной правовой науке являются две ключевые теории административного процесса:

юрисдикционная концепция сформирована на основе традиционных общеправовых представлений о сущности и структуре процесса, выработанных в ходе научной работы над проблемами гражданского и уголовного процесса; признает равнозначными по объему и характеру регулируемых отношений содержания понятий «административный процесс» и «гражданский (уголовный) процесс»; своеобразно соотносит понятия «процесс» и «производство», определяя процесс как понятие более узкое; признает процессуальными только те административно-правовые нормы, которые определяют процедуру разрешения административных споров и применения мер административного принуждения;

управленческая концепция признаком, служащим для отнесения общественных отношений к числу процессуальных, признает процедурный характер регулирующих их норм; признает, что административный процесс регулирует не только юрисдикционную деятельность, но и деятельность по реализации регулятивных норм административного права; утверждает обратное соотношение понятий «процесс» и «производство»; расширяет и перечень субъектов административно-процессуальной деятельности.

Сущность административного процесса, несмотря на присутствующую специфику, сходна с сущностью традиционных процессов (гражданского и уголовного) – однако специфика административного процесса заключается в том, что он имеет в своей основе позитивные процедуры. Разнообразие проявлений административного процесса предопределяет выделение в его структуре различного рода самостоятельных производств, которые могут быть сгруппированы в две группы: производства юрисдикционные и производства позитивные.

К юрисдикционным производствам относится производство по делам об административных правонарушениях и другие производства по применению мер административного принуждения. Одна-

ко отнесение дел о применении мер административно-предупредительного характера, в том числе принудительных, к числу юрисдикционных нельзя в полной мере считать правомерным. Юрисдикционную природу имеют и дела в области административной юстиции. Российская наука административного права заостряет внимание на проблеме соотношения административно-правового принуждения и правосудия. В Казахстане действующее законодательство об административных судах дает основание не противопоставлять данные явления. В России ученые правосудие по административным делам зачастую считают прерогативой дел в рамках административной юстиции. Представляется, что признание деятельности по применению судами мер административно-правовой ответственности правосудием является существенным условием для решения проблемы совершенствования процессуального законодательства в сфере административно-правового принуждения.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Анализ многочисленных монографических, учебных, публицистических источников, изданных по вопросам понятия и природы административного принуждения, позволяет сделать следующие выводы:

- соотношение понятий «принуждение» и «насилие» необходимо признать антагонистическим. Если под принуждением мы понимаем правомерное воздействие на личность с целью приведения ее поведения в соответствие с нормами права, то насилие характеризуется отрицательными социальными характеристиками и, прежде всего, противоправностью;
- определяя соотношение принуждения и права, необходимо констатировать, что принудительность относится к важнейшим признакам права. Однако, серьезным упрощением будет раскрытие механизма действия права только через призму государственного принуждения;
- в системе методов государственного управления принуждение соседствует с убеждением, проявляющимся в стимулировании, воспитании, разъяснении и других способах. Соотношение указанных методов нельзя признать однозначным. Метод убеждения является более эффективным и должен превалировать в системе методов государственного управления. Однако и роль принуждения умалять не стоит;
- принуждение с теоретической точки зрения следует рассматривать в трех аспектах: государственное принуждение, правовое принуждение и административное принуждение. Рассмотрение принуждения с учетом всех трех аспектов создаст верное представление о содержании исследуемого понятия в современной правовой действительности;
- мировой опыт демонстрирует наличие процедурных кодексов, включающих в себя все административные процедуры (Италия, Испания, Германия, Австрия и т. д.), и специальных процессуальных законов, относящихся к конкретным областям администрирования (США, Франция, Великобритания, некоторые Скандинавские страны и т. д.);

- процесс совершенствования административного законодательства в части нормативных правовых актов, регламентирующих виды и процедуру применения мер административного принуждения, связан с серьезными трудностями, вызванными необходимостью реформирования самой системы указанных мер и разработки нового механизма их реализации;
- казахстанская правовая система является органичной частью континентальной правовой семьи, во многом отличной от правовой семьи, объединяющей правовые системы англосаксонского типа. В тоже время, казахстанская система права отличается рядом специфических особенностей, и долгим господством общего права кочевых племен (адата), и влиянии на общественное сознание значительной части граждан страны мусульманского права;
- особое место в контексте исследуемого вопроса занимает законодательство стран–участниц Евразийского экономического союза. С правовыми системами независимых государств возникших на месте бывших республик СССР, правовая система Казахстана связана теснейшим образом.

Специфическими особенностями, выделяющими среди видов государственного принуждения административное принуждение, следует признать следующие:

- административное принуждение носит комплексный межотраслевой характер, поскольку нормами данного института охраняются правоотношения самой разнообразной природы, в том числе большинство публично- и частноправовых правоотношений;
- административное принуждение непосредственно направлено не только на физических лиц, но также и на их объединения – юридические лица;
- административное принуждение урегулировано нормами административного права;
- целью применения мер административного принуждения выступает обеспечение задач и функций государственного управления;
- административное принуждение характеризуется, как минимум, четырьмя функциями: предупредительной, пресекающей, карательной и восстановительной;

- содержание административного принуждения составляют все меры, носящие принудительный характер закрепленные в административном законодательстве и независимо от их связи с противоправным поведением;
- специфическим субъектом, применяющим административное принуждение, является специально уполномоченное государством лицо;
- большинство мер административного принуждения могут применяться во внесудебном порядке, а также во внеслужебной (трудовой) подчиненности;
- сущность мер административного принуждения заключается в конкретном физическом и (или) психическом воздействии на объект управления, которое выражается в форме определенного деяния, при этом физические меры могут осуществляться только в форме действия, в то время как психические (моральные) меры могут приобретать форму бездействия;
- в ряду с одно-, двух- и трёхзвенной классификациями административно-принудительных мер наиболее приемлемой выглядит компромиссный вариант – четырехзвенная классификация, предполагающая существование и мер административной превенции, и административно-восстановительных мер.

Административное принуждение, с учетом анализа отечественной и зарубежной правовых систем предлагается разделить на четыре блока:

1. *Меры административно-предупредительного характера.*
2. *Меры административного пресечения.*
3. *Меры административного взыскания.*
4. *Меры административно-процессуального обеспечения.*

Меры административно-предупредительного характера (административной превенции) характеризуются рядом присущих им отличительных признаков (особенностей):

- не связаны с совершением административного правонарушения;
- принудительный характер данных мер состоит в реализации властных односторонних действий, которые не согласовываются с противоположной стороной;
- закреплены в законодательных и иных нормативных актах, предусматривающих обязательные действия либо устанавли-

- вающих известные запреты и ограничения под угрозой применения административных санкций, а также четко регламентированные полномочия надзорных органов по обеспечению режима исполнения этих предписаний;
- цели применения мер административной превенции имеют два вектора: предупреждение противоправных действий конкретных субъектов права и превенция неблагоприятных последствий событий и явлений техногенного, социального, природного характера;
 - содержание подобного рода мер находит свое отражение не в санкции административно-правовой нормы, а в ее диспозиции;
 - фактическими основаниями для применения мер превенции могут быть: совершение административных правонарушений; судимость лица или факт привлечения лица к административной ответственности; реальное предположение о возможном правонарушении или объективном противоправном деянии; наступление реальной опасности, угрожающей интересам общества, жизни и здоровью людей; ранее зарегистрированные (выявленные) в идентичных социальных условиях правонарушения (вплоть до преступлений);
 - превентивная мера применяется чаще всего на основе индивидуального акта государственного управления, но основанием может служить и норма права, закрепленная в правовом акте органа государственного управления.

Административно-предупредительные меры принуждения — это закрепляемые диспозициями административно-правовых норм меры административного принуждения, применяемые в определенных законодательством случаях на основании индивидуальных и нормативных актов государственного управления целью которых является предупреждение противоправного поведения (в том числе совершения административных правонарушений и преступлений) и его последствий, а предотвращение наступления неблагоприятных последствий различных событий и явлений объективного характера (природных, техногенных, социальных и др.), угрожающих жизни и здоровью граждан, общественной безопасности, государственной стабильности.

Специфической особенностью казахстанского законодательства о превенции является то, что две меры превентивного принужде-

ния закреплены непосредственно в КоАП РК (проверка знаний правил дорожного движения и установление особых требований к поведению правонарушителя).

Однако, употребляемый в КоАП РК применительно к названным предупредительным мерам термин «меры административно-правового воздействия», имеющий более объемное содержание следует признать неудачным. Представляется целесообразным использовать в тексте КоАП РК формулировку «иные меры административно-правового воздействия, применяемые к правонарушителям» или «административно-предупредительные меры, применяемые к правонарушителям».

К основным особенностям мер административного пресечения следует отнести следующие:

- целевое назначение: а) главная цель состоит в обеспечении прекращения конкретного правонарушения, устранении противоправной ситуации, а также в обеспечении правопорядка; б) совокупность задач, связанных с устранением вредных последствий противоправного поведения составляет второй сегмент целевого назначения; кроме того, административное пресечение нацелено на предотвращение деяний и событий, которые могут усугубить ответственность правонарушителя; в) пресекательные меры используются также для создания необходимых условий для возможного в будущем привлечения виновных лиц к ответственности;
- меры административного пресечения применяются широким кругом органов исполнительной власти и их должностных лиц;

Меры административного пресечения – это разновидность широко используемых в практике государственного управления мер административного принуждения, не связанных с привлечением к ответственности и применяемых в целях прекращения совершаемого в реальном времени объективно противоправного деяния, в отношении которого есть основания предполагать наличие у него признаков состава административного правонарушения либо преступления, в целях предотвращения вредных последствий подобного деяния и (или) в целях обеспечения условий для дальнейшего привлечения лица, совершающего указанное деяние, к установленной законом юридической ответственности.

Меры административного пресечения классифицируются:

- по способам (средствам) принуждения меры пресечения подразделяются на: физические (применение физической силы, специальных средств и оружия), психологические и комплексные (абсолютное большинство применяемых к физическим лицам мер пресечения);
- в зависимости от основной цели их применения, сопутствующей цели прекращения противоправного поведения, меры пресечения подразделяются на меры визуального пресечения (преимущественно направлены на пресечение совершаемого в момент применения такой меры противоправного деяния, реализация которого носит кратковременный характер); меры контрольно-надзорного пресечения (имеют своей целью предотвращение вредных последствий длящихся латентных правонарушений); меры процессуального пресечения (непосредственно связаны с применением мер административной ответственности).

Отличительными признаками мер административного взыскания (административной ответственности) являются:

- основанием административной ответственности выступает административное правонарушение;
- субъектами административной ответственности могут быть как физические, так и юридические лица;
- мерой административной ответственности является административное взыскание (наказание);
- полномочия по применению мер административной ответственности возложены на таких субъектов, как судьи, органы исполнительной власти и управления, другие государственные органы (их должностные лица), уполномоченные на то законом;
- административная ответственность реализуется органом (должностным лицом), которому нарушитель непосредственно по службе не подчинен;
- применение административной ответственности не влечет судимости для лица, совершившего административное правонарушение, но предусматривает наличие в течение одного года административной наказуемости.

Наряду с фактическим основанием, меры административной ответственности применяются в соответствии с нормативным

основанием. Законодательство Республики Казахстан закрепило нормативные установления, касающиеся административной ответственности, однако нормативным основанием для привлечения к административной ответственности в Республике Казахстан может служить не только КоАП РК, но и другие нормативные правовые акты действующие в сфере административного законодательства.

Включение в число субъектов административной ответственности юридических лиц определяет необходимость определения порядка учета вины при привлечении к ответственности данных субъектов. Потребности оптимизации экономической деятельности коллективных субъектов права требуют, чтобы при привлечении к ответственности юридических лиц учитывалась вина, но не «вина» юридического лица, а вина конкретных должностных лиц такого юридического лица. От термина «вина юридического лица» целесообразно отказаться вовсе.

Привлечение к административной ответственности связано с применением административно-восстановительных мер, применяющихся на практике с целью возмещения причиненного административным правонарушением ущерба. Всякая норма, закрепляющая материальный состав административного правонарушения, должна корреспондировать с нормой, предусматривающей применение мер восстановления.

Административные взыскания различаются по характеру воздействия на правонарушителя, самостоятельности применения, распространяемости на субъектов правонарушений определенного объема санкции, а также по ряду других признаков – порядку обжалования, времени воздействия на нарушителя (кратковременные и длительные) и т. д.

По характеру воздействия на субъекта ответственности все административные взыскания можно ранжировать следующим образом: а) взыскания морально-правового характера; б) взыскания, связанные с ограничением экономических прав, в том числе прав имущественных; в) взыскания, связанные с лишением специальных прав; г) взыскания, связанные с ограничением личных прав.

По самостоятельности применения все административные взыскания делятся на основные, дополнительные, а также могут применяться и в том, и в другом качестве.

В зависимости от административной деликтоспособности субъек-

ектов административной ответственности административные взыскания могут быть: общими, специальными и особенными.

По способу определения объема санкций административные взыскания могут быть: относительно-определенными; абсолютно-определенными; альтернативными; кумулятивными.

Систему административных взысканий в КоАП РК предлагается изложить в следующем виде: предупреждение; административный штраф; конфискация предмета, явившегося орудием либо предметом совершения административного правонарушения; лишение специального права; лишение разрешения либо приостановление его действия, а также исключение из реестра; приостановление или запрещение деятельности; административное выдворение за пределы Республики Казахстан иностранца или лица без гражданства; **дисквалификация**, административный арест.

Особое значение для реализации мер административного принуждения имеют процессуальные нормы административного законодательства.

Доминирующими в современной правовой науке являются две ключевые теории административного процесса:

- юрисдикционная концепция – сформирована на основе традиционных общеправовых представлений о сущности и структуре процесса, выработанных в ходе научной работы над проблемами гражданского и уголовного процесса; признает равнозначными по объему и характеру регулируемых отношений содержание понятий «административный процесс» и «гражданский (уголовный) процесс»; своеобразно соотносит понятия «процесс» и «производство», определяя процесс как понятие более узкое; признает процессуальными только те административно-правовые нормы, которые определяют процедуру разрешения административных споров и применения мер административного принуждения;
- управленческая концепция – признаком, служащим для отнесения общественных отношений к числу процессуальных, признает процедурный характер регулирующих их норм; признает, что административный процесс регулирует не только юрисдикционную деятельность, но и деятельность по реализации регулятивных норм административного права; утверждает обратное соотношение понятий «процесс» и «производ-

ство»; расширяет перечень субъектов административно-процессуальной деятельности.

Сущность административного процесса, несмотря на имеющую место специфику, сходна с сущностью традиционных процессов (гражданского и уголовного) – однако специфика административного процесса заключается в том, что в своей основе он имеет позитивные процедуры. Разнообразие проявлений административного процесса предопределяет выделение в его структуре различного рода самостоятельных производств, которые могут быть сгруппированы в две группы: производства юрисдикционные и производства позитивные.

К юрисдикционным относятся производства по делам об административных правонарушениях и другие производства по применению мер административного принуждения. Однако отнесение дел о применении мер административно-предупредительного характера, в том числе принудительных, к числу юрисдикционных, нельзя считать правомерным в полной мере. Юрисдикционную природу имеют и дела в области административной юстиции.

Сравнительная характеристика системы нормативных правовых актов, регламентирующих механизм административно-правового принуждения в Республике Казахстан и Российской Федерации, позволяет сделать некоторые выводы, поскольку при всем видимом родстве функционирующих систем права двух государств, к настоящему моменту они уже достаточно продолжительный период времени развиваются самостоятельно, что обуславливает наличие достаточно существенных различий в принципах организации системы законодательства.

Наиболее общие различия связаны с генеральными принципами организации системы права:

- в казахстанском законодательстве напрямую признается нормативная сила актов высших органов судебной власти, обобщающих судебную практику в тех или иных областях общественной жизни, в то время как в научном правоведении России имеет место концепция, исключающая возможность признания нормативными правовыми соответствующие акты органов судебной власти;
- российское право не признает законодательное значение внутренних актов Федерального Собрания Российской Федера-

ции, а равно актов Совета Федерации или Государственной Думы Федерального Собрания России. Единственной формой правотворчества Федерального Собрания Российской Федерации является законотворчество;

- в российской системе законодательных актов отсутствуют такие виды актов, как указы Президента Российской Федерации, имеющие силу федерального конституционного закона либо федерального закона;
- некоторые особенности института административно-правового принуждения в двух странах связаны с общими принципами организации и функционирования судебных систем Казахстана и России;
- Основной закон Российской Федерации более основательно закрепляет процессуальные гарантии прав и свобод человека. Кроме того, в Конституции жестче закреплена ключевая принцип, определяющий возможность и пределы административно-правового принуждения – принцип свободы и личной неприкосновенности;
- серьезным препятствием на пути совершенствования казахстанского административного законодательства представляют п.п. 1 – 18 ст. 8 Закона РК «О правовых актах», устанавливающие четкий круг общественных отношений, регулируемых кодексами Республики Казахстан.

Общими чертами функционирующей системы нормативных правовых актов Казахстана следует признать следующее:

- законодательство об административном принуждении в Казахстане следует признать декодифицированным;
- единственный институт, нашедший свое отражение в кодифицированном акте действующего административного законодательства – это институт административной ответственности;
- нормы об административном принуждении сосредоточены в нормативных правовых актах двух основных типов: в актах, регламентирующих статус того или иного органа, уполномоченного применять меры административно-правового принуждения, либо в актах, устанавливающих правовой режим в той или иной сфере социальной, политической или экономической жизнедеятельности общества;
- наряду с материальными нормами административного права,

в действующих актах продолжают существовать декодифицированные нормы процессуального характера; большинство производств по применению предупредительных и пресекательных мер административного принуждения остаются во все нерегламентированными;

- современное состояние процессуального законодательства в области административного принуждения вызывает наибольшие нарекания, что свидетельствует о необходимости принятия кодифицированного акта в сфере административного процесса.

Предлагается следующее определение понятия административного принуждения: административное принуждение – это вид правового государственного принуждения, заключающийся в применении в судебном либо во внесудебном предусмотренном законом порядке уполномоченными должностными лицами государственных органов (иными уполномоченными законом лицами) закрепленных нормами административного права мер психического или физического воздействия в отношении граждан и организаций с целью обеспечения реализации функций государственного управления посредством реализации предупредительной, пресекательной, карательной или восстановительной функций.

ЛИТЕРАТУРА

1. Указ Президента Республики Казахстан «О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года» от 24 августа 2009 года № 858. //САПП Республики Казахстан, 2009 г., № 35, ст. 331.
2. Теория государства и права: Курс лекций. / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – М., 2001. – С. 51.
3. Кант И. Метафизика нравов. В двух частях // Кант И. Критика практического разума. – СПб., 1995. – С. 286.
4. Кудрявцев В.Н. Право и поведение. – М., 1978. – С. 131.
5. Нерсисянц В.С. Философия права: Учебник для вузов. – М., 2003. – С. 79.
6. Пучнин А.С. Принуждение и право: автореф ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – М., 2000. – С. 3.
7. Каплунов А.И. Об основных чертах и понятии государственного принуждения // Государство и право. 2004. – №12. – С. 10-17.
8. Словарь современного русского литературного языка. В 17 т. / Под ред. А.М. Бабкина, С.Г. Бархударова, Ф.П. Филина и др. – М.-Л., 1961. – Т.11. – С. 635.
9. Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка. – М., 1955. – Т.III. – С. 396, 431.
10. Ожегов С.И. Словарь русского языка / Под ред. Н.Ю. Шведовой. – М., 1987. - С.180, 483.
11. Словарь современного русского литературного языка. В 20 т. / Гл. ред. К.С. Горбачевич. – М., 1994. – Т. V–VI. – 624 с.
12. Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка. – М., 1955. – Т.I. - С. 639.
13. Пучнин А.С. Принуждение и право: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – Тамбов, 1999. – С. 5, 6, 14, 79–80.
14. Ардашкин В.Д. Меры защиты (пресечения) в советском административном праве: автореф. ... канд. юрид. наук. – Томск, 1968. – С.4, 8, 9.
15. Залысин И.Ю. Политическое насилие (теоретико-методологический анализ): дисс. ... докт. полит. наук: 23.00.01. – М., 1995. – 318 с.

16. Соловьев В.С. Соч. В 2-х т.– М., 1998. – Т.1. – С. 280–284.
17. Ильин И.А. О сопротивлении злу силою. В кн.: Путь к очевидности. – М., 1998. 432 с.
18. Зарицкий А.В. Место и роль политического принуждения в современной теории правового государства // Государство и право. – 2004. – № 2. – С. 100.
19. Еллинек Г. Общее учение о государстве. – СПб., 1908. – С. 238, 245–246.
20. Шафиров В.М. О принудительности в праве // Вестник КрасГУ. Гуманитарные науки. – 2003. – № 4. – С. 17–18.
21. Кистяковский Б.А. Власть и право: из истории русской правовой мысли. – Л.: Лениздат, 1990. С. 145–171.
22. Карбонье Ж. Юридическая социология / Пер. В.А. Туманов – М.: Прогресс, 1986. – 351 с.
23. Бахрах Д.Н. Административное право Российской Федерации (России): Курс лекций по общей части административного права. – Выпуск 2: Обеспечение законности в управлении. – Екатеринбург, 1993. – С. 23–32.
24. Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. В 3 т. – М., 2002. – Т.П: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. – 600 с.
25. Административное право: Учебник / Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. – М., 2000. - 728 с.
26. Коренев А.П. Административное право России: Учебник. В 3-х частях. – М., 1996. – Ч. 1. – 380 с.
27. Конин Н.М. Российское административное право. Общая часть: Курс лекций. – Саратов, 2001. – 352 с.
28. 27) Манохин В.М., Адушкин Ю.С., Багишаев З.А. Российское административное право: Учебник. – М.: Юристъ, 1996. – 472 с.
29. Габричидзе Б.Н., Елисеев Б.П. Российское административное право: Учебник для вузов. – М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1998. – 622 с.
30. Советское административное право: Учебник. // Под ред. П.Т. Василенкова. – М., 1981. – 464 с.
31. Тарасов И.Т. Краткий очерк науки административного права: Конспект лекций. – Ярославль, 1888. – Т.1. // Юридический

вестник. Издание Московского Юридического Общества. – М.: Тип. А.И. Мамонтова и Ко, 1888. – № 6, 7. – С. 175–285.

32. Попов Л.Л., Шергин А.П. Управление. Гражданин. Ответственность. Сущность, применение и эффективность административных взысканий. – Л., 1975. – С. 11, 31.

33. Стариллов Ю.Н. Вступительная статья: Административное принуждение и административная ответственность // Сборник нормативных актов / Сост. Ю.Н. Стариллов. – М., 1998. – С. 13, 28.

34. Пехтерев А.Ф. Административное принуждение в деятельности правоохранительных органов России // Современное право. – 2003. – № 11. – С. 22.

35. Жумагулов М.И. Классификация методов государственного управления в науке административного права // Вестник Национальной академии наук Республики Казахстан. – 2006. – № 5. – С.35.

36. Жетписбаев Б.А. Теоретические проблемы административно-правового принуждения в Республике Казахстан: автореф. ... докт. юрид. наук: 12.00.02. – Астана, 2007. – 55 с.

37. Татарян В.Г. Административное право Республики Казахстан: Учебное пособие. – Караганда: ТОО «Ин-кварто», 1994. – 319 с.

38. Ахметов Р.И., Ибрагимов Х.Ю. Основные понятия и термины административного права и административной деятельности органов внутренних дел: Учебное пособие. – Алматы: Данекер, 1999. – С. 26.

39. Стайнов П., Ангелов А. Административное право Народной Республики Болгарии. Общая часть. – М., 1960. – С. 350.

40. Ахметов Р.И., Ибрагимов Х.Ю. Меры административного принуждения, применяемые органами внутренних дел: Учебное пособие. – Алматы: ОНИИРИР Алматинского юридического института МВД РК, 1998. – С. 5.

41. Агапов А.Б. Административная ответственность: Учебник. – М.: Статут, 2004. – 351 с.

42. Словарь административного права / Колл. авт. – М., 1999. – С.25.

43. Административное принуждение и административная ответственность: Сборник нормативных актов /Сост. Ю.Н. Стариллов. – М., 1998. – 848 с.

44. Еропкин М.И. Административное принуждение. – М., 1977. – С.45.

45. Козулин А.И. Правовое принуждение (правовые начала государственного принуждения в советском обществе): автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – Свердловск, 1986. – 16 с.
46. Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник для вузов. – М., 2000. – 640 с.
47. Жетписбаев Б.А. Теоретические проблемы административно-правового принуждения в Республике Казахстан. – Алматы: Данекер, 2001. – 410 с.
48. Бахрах Д.Н. Административное право. – М.: Бек, 1996. – 355 с.
49. Административная ответственность в СССР /Под ред. В.М. Манохина и Ю.С. Адушкина. – Саратов: Издательство Саратовского университета, 1988. – 168 с.
50. Жетписбаев Б.А. Административная ответственность в Республике Казахстан: Учебное пособие / Под общ. ред. С.С. Сартаева. – Алматы: Данекер, 2000. – 233 с.
51. Козырева Т.И. Административное принуждение и его виды. – М., 1957. – С. 10, 21.
52. Ямпольская Ц.А. Об убеждении и принуждении в советском административном праве // Вопросы советского административного и финансового права. – М., 1952. – С. 163.
53. Попов Л.Л. Убеждение и принуждение в административной деятельности милиции: автореф. ... канд. юрид. наук. – М., 1966. – С. 5.
54. Бахрах Д.Н. Советское законодательство об административной ответственности. – Пермь, 1969. – 319 с.
55. Галаган И.А. Административная ответственность в СССР: государственное и материально-правовое исследование. – Воронеж, 1970. – 251 с.
56. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. – М., 1996. – 640 с.
57. Кисин В.Р. Меры административно-процессуального принуждения, применяемые милицией. – М., 1987. – С. 6.
58. Жумагулов М.И. К вопросу о содержании понятия административно-правового принуждения. // Заң және Заман. – 2006. – № 9. – С. 39.
59. Мельников В.А. Административное право Российской Федерации (Общая часть). – Волгоград, 1998. – С. 67.

60. Иоффе О.С. Ответственность по советскому гражданскому праву. – Ленинград, 1955. – С. 11.
61. Кузьмичева Г.А., Калинина Л.А. Административная ответственность: Учебное пособие. – М., 2000. – С. 16–19.
62. Бахрах Д.Н. Административная ответственность граждан в СССР. – Свердловск, 1989. – С. 18.
63. Севрюгин В.Е. Проблемы административного права. – Тюмень, 1994. – С. 90–93.
64. Жумагулов М.И. К вопросу об отличительных признаках административно-правового принуждения. // Право и государство. – 2006. – №4(33) – С. 156.
65. Жумагулов М.И. О сущности и понятии административно-правового принуждения // Государство и право. – М., 2006. – №10. – С. 30.
66. Российский энциклопедический словарь: В 2 кн. / Гл. ред. А.М. Прохоров. – М., 2001. – Кн.1. – С. 932.
67. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. – М., 2004. – С. 465–466.
68. Юридический словарь / Под ред. С.Н. Братуся, Н.Д. Казанцева. – М., 1953. – С. 75.
69. Петров Г.И. Советское административное право. Общая часть. – Ленинград, 1960. – С. 288–301.
70. Советское административное право: Учебное пособие / Под ред. А.И. Лунева. – М., 1960. – С. 158–164.
71. Студеникин С.С. Советское административное право. – М., 1949. – С. 133.
72. Лунев А.Е. Административная ответственность за правонарушения. – М., 1961. – С. 93–98.
73. Еропкин М.И. О классификации мер административного предупреждения // Вопросы советского административного права на современном этапе / Под ред. Ю.М. Козлова. – М., 1963. – С. 62–65.
74. Еропкин М.И. Управление в области охраны общественного порядка. – М., 1965. – С. 119.
75. Еропкин М.И. Правовые основы организации в административной деятельности советской милиции: дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 1956. – С. 173–199.
76. Додин Е.В. Основания административной ответственности.

– М., 1965. – С.65.

77. Веремеенко И.И. О классификации мер административного принуждения. // Вестник МГУ. Право. – 1970. – № 4. – С. 78–84.

78. Веремеенко И.И. Административно-правовые санкции. – М., 1975. – С.63– 64, 71.

79. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 года № 235–V ЗРК. //Ведомости Парламента РК 2014 г., № 18–II, ст. 92.

80. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. №195– ФЗ // <http://www.consultant.ru/popular/koap/>

81. Административное право: Учебник / Под ред. Л.Л. Попова. – М., 2002. – С. 294, 392.

82. Жумагулов М.И. Система мер административно-правового принуждения // Вестник Института законодательства Республики Казахстан. – 2008. – № 4(12). – С. 24.

83. Овсянко Д.М. Административное право: Учебное пособие. – М., 2000. – С.146–148.

84. Ибрагимов Х.Ю. Административное право Республики Казахстан. Общая часть: Учебное пособие. – Алматы: Данекер, 2000. – 256 с.

85. Кононов П.И. Законодательство об административном принуждении: проблемы кодификации // Журнал российского права. – 1998. – № 8. – С. 28.

86. Осинцев Д.В. Методы административно-правового воздействия. – СПб., 2005. – 278 с.

87. Розенфельд В.Г., Стариков Ю.Н. Административное принуждение. Административная ответственность. Административно-юрисдикционный процесс: Учебное пособие. – Воронеж, 1993. – С. 18–19.

88. Жумагулов М.И. Применение мер административно-правового принуждения государственной автомобильной инспекцией: Учебное пособие. – Актюбинск: Издательство Актюбинского государственного университета им. К Жубанова, 1997. – С. 49.

89. Жумагулов М.И. Сущность мер государственного принуждения в административном праве // Современное право. – М., 2006. – № 7. – С.112.

90. Панова И.В. Административно– процессуальное право

России / Под ред. Э.Н. Ренова. – М., 2003. – С. 167.

91. Власов В.А., Студеникин С.С. Советское административное право. – М., 1959. – С. 6–7.

92. Бахрах. Д.Н. Административно-процессуальное принуждение // Правоведение. – 1989. – № 4. – С. 59–61.

93. Жумагулов М.И. Место и значение административно– принудительных мер в науке административного права // Заң және заман. – 2008. – № 9(97). – С. 55.

94. Таранов А. Административные процедуры в сфере административного принуждения // Юрист. – 2005. – № 5(47). – С. 13–25.

95. Рекунков А.М., Розенфельд В.Г. «Галаган И.А. Административная ответственность в СССР. Изд. Воронежского ун-та, 1970, 251 с.» [Рецензия] // Правоведение. – 1971. – № 3. – С. 154.

96. Жумагулов М.И. Соотношение понятий административно-правового принуждения и правовой санкции в административном праве // Материалы юбилейной международной научно-теоретической конференции, посвященной 15-летию независимости Республики Казахстан «Развитие конституционного, административного, финансового права и проблемы конституционно– правовой реформы в Республике Казахстан». – Астана, 2006. – С. 10.

97. Тюрин В.А. Меры административного принуждения, применяемые к иностранцам // Современное право. – 2003. – № 6. – С. 2.

98. Алексеев С.С. Общая теория права. – М., 1981. – Т.1. – С. 270–273.

99. Малейн Н.С. Правонарушение: понятие, причины, ответственность. – М., 1985. – С.134–152.

100. Таранов А.А. Административная ответственность в Республике Казахстан. – Алматы, 1997. – С. 17.

101. Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. – М., 1994. – С. 129.

102. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» от 24 марта 2005 г. № 5 // Российская газета. – 2005. – 19 апреля.

103. Нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан «О некоторых вопросах применения судами законодательства об административных правонарушениях» от 26 ноября

2004 г. №18 // Казахстанская правда. – 2005. – 13 января.

104. Закон Республики Казахстан «О правовых актах» от 6 апреля 2016 года № 480– V. // Ведомости Парламента РК 2016 г., № 7–I, ст. 46.

105. Закон Республики Казахстан «Об органах внутренних дел Республики Казахстан» от 23 апреля 2014 года № 199– V. // Ведомости Парламента РК 2014 г., № 8, ст. 48

106. Закон Республики Казахстан «Об органах военной полиции» от 21 февраля 2005 г. №32 // Ведомости Парламента РК. – 2005. – №5. – Ст. 4.

107. Закон Республики Казахстан «Об автомобильном транспорте» от 4 июля 2003 г. №476– II // Ведомости Парламента РК. – 2003. – №15. – Ст. 134.

108. Закон Республики Казахстан «Об органах национальной безопасности» от 21 декабря 1995 г. №2710 // Ведомости Верховного Совета РК. – 1997 г., № 10, ст. 108.

109. Закон Республики Казахстан «О миграции населения» от 22 июля 2011 года № 477– IV // Ведомости Парламента РК, 2011 г., № 16, ст. 127.

110. Закон Республики Казахстан «О правовом положении иностранцев» от 19 июня 1995 г. №2337 // Ведомости Верховного Совета РК. – 1997 г., № 12, ст. 184; 2001 г., № 8, ст. 50, 54; № 21– 22, ст. 285; 2006 г., № 5– 6, ст. 31; 2007 г., № 3, ст. 23; № 20, ст. 152; 2009 г., № 17, ст. 82; № 24, ст. 122.

111. Закон Республики Казахстан «О профилактике заболевания СПИД» от 7 июля 2006 г. № 172 // Ведомости Парламента РК. – 2006. – №15. – Ст. 93. (Утратил силу Кодексом Республики Казахстан от 18 сентября 2009 года № 193– IV)

112. Закон Республики Казахстан «Об органах юстиции» от 18 марта 2002 г. №304 // Ведомости Парламента РК. – 2002. – № 6. – Ст. 67.

113. Закон Республики Казахстан «Об органах финансовой полиции» от 4 июля 2002 г. // Ведомости Парламента РК. – 2002. – №13– 14. – Ст.145. (Утратил силу Законом Республики Казахстан от 7 ноября 2014 года № 248– V).

114. Указ Президента Республики Казахстан «Вопросы Пограничной службы Комитета национальной безопасности Республики Казахстан» от 10 декабря 1999 года № 282.

115. Закон Республики Казахстан «О прокуратуре» от 30 июня 2017 года № 81– VI. Ведомости Парламента РК 2017 г., № 13, ст. 46.

116. Закон Республики Казахстан «О гражданской защите» от 11 апреля 2014 года № 188– V ЗРК. Ведомости Парламента РК 2014 г., № 7, ст. 36

117. Экологический кодекс Республики Казахстан» от 9 января 2007 года № 212. //Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2007 г., N 1, ст. 1

118. Закон Республики Казахстан «Об исполнительном производстве и статусе судебных исполнителей» от 2 апреля 2010 года №261– IV. //Ведомости Парламента РК, 2010 г., № 7 (2560), ст. 27.

119. Закон Республики Казахстан «О естественных монополиях» от 27 декабря 2018 года № 204– VI. // “Казахстанская правда” от 04.01.2019 г., № 2 (28879).

120. Закон Республики Казахстан «О государственных закупках» от 4 декабря 2015 года № 434– V //Ведомости Парламента РК 2015 г., № 23– II, ст.171.

121. Закон Республики Казахстан «О ветеринарии» от 10 июля 2002 г. №339 //Ведомости Парламента РК. – 2002. – №16. – Ст.148.

122. Закон Республики Казахстан «О безопасности пищевой продукции» от 21 июля 2007 года N 301. Ведомости Парламента РК, 2007 год, N 17 (2498), ст.133

123. Закон Республики Казахстан «О чрезвычайном положении» от 8 февраля 2003 г. № 387– II. // Ведомости Парламента РК. – 2003. – №3. – Ст.18.

124. Указ Президента Республики Казахстан «Об образовании специализированных межрайонных экономических и административных судов» от 9 февраля 2002 г. №803 // САПП Республики Казахстан, 2002 г., № 6, ст. 38.

125. Конституционный закон Республики Казахстан «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» от 25 декабря 2000 г. №132. // Ведомости Парламента РК. – 2000. – № 23. – Ст. 410.

126. Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» от 31 декабря 1996 г. №1–ФКЗ (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2019) . // СЗ РФ. – 1997. – № 1. – Ст. 1.

127. Стариков Ю.Н. Административный процесс в системе со-

временных научных представлений об административной юстиции // Государство и право. – 2004. – № 6. – С.12–13.

128. Зиманов С. Мир права казахов «Жаргы» – уникальная система права // Юрист. – 2005. – № 11(53). – С. 15–20.

129. Правовые системы стран мира: Энциклопедический справочник. / Отв. ред. А.Я. Сухарев. – М., 2003. – С. 124, 152.

130. Өзбекулы С. Право кочевой цивилизации казахов. – Алматы: Мектеп, 2002. – 224 с.

131. Аналитический Отчет «Итоги Национальной переписи населения Республики Казахстан 2009 года. С. 25. <http://stat.gov.kz/>

132. Буганов В.И. Новые законы и учреждения // Петр Великий и его время. – М., 1989. – С. 128–147.

133. Ковлер А.И. Антропология права: Учебник для вузов. – М., 2002. – 328 с.

134. Елисеев Г.З. Наказ императрицы Екатерины II о сочинении проекта нового Уложения // Отечественные Записки – СПб., 1868. – С. 77–130.

135. Кистяковский А.Ф. Изложение начал уголовного права по Наказу императрицы Екатерины II // Киевские Университетские Известия. – Киев, 1864. – № 10. – С.1–21.

136. Быков А.Ю. Истоки модернизации Казахстана. – Барнаул, 2003. – С. 106–115.

137. Материалы по казахскому обычному праву и положения на них Омского временного комитета. 1824 г. // Материалы по казахскому обычному праву. Сборник 1. – Алма–Ата, 1948. – С.15–69.

138. Записка генерал–майора Романовского о Ташкентском мехкеме. 1866 г. – РГВИ. – Ф.400. – Оп.1. – Д.4765.

139. Брусина О.И. Попытки кодификации казахского обычного права в Российской империи // Материалы круглого стола «Нормы, обычай, право: законодательство и практика». – М., 2003 / http://www.jurant.ru/ru/publications/reindeer_disc/round_table/brusina.html

140. Палибин М.К. Повторительный курс полицейского права. – СПб., 1900. – С. 56.

141. Свод уставов о предупреждении и пресечении преступлений // Свод законов Российской империи. 1890 г. – СПб., 1890. – Т.ХIV.

142. Жумагулов М.И. К вопросу об историческом развитии и совершенствовании правового института «административное при-

нуждение» в науке административного права Казахстана и Российской Федерации // Материалы международной научно-практической конференции «Независимый Казахстан: многовекторный путь правового, политического и социально-экономического развития». – Астана, 2006. – С. 146.

143. Ивановский В.В. Учебник административного права (Полицейское право. Право внутреннего управления). – Казань, 1908. – С. 58–62.

144. Салищева, Н.Г., Васильева, Г.В. Развитие законодательства об административной ответственности // Правоведение. – 1981. – №3. – С.3– 11.

145. Выступление Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева на открытии III сессии пятого созыва Парламента РК от 1 сентября 2009г. // <http://www.zakon.kz/146258-vystuplenie-prezidenta-rk-na-otkrytii.html>

146. Подопригора Р.А. Либерализация уголовной политики и реформирование законодательства об административных правонарушениях в Республике Казахстан: Аналитический доклад. – Алматы, 2008 – 40 с.

147. Галлиган Д., Полянский В.В., Стариков Ю.Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. – М., 2002. – С. 286–287.

148. Лазарев И.М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – М., 2002. – С. 28, 53.

149. Байшев Ж. Общие принципы исламского права, теория доказательств и система наказания. – Алматы: Жеті жарғы, 1996. – 80 с.

150. Талапина Э.В. Административное право Франции сегодня. Ежегодник сравнительного правоведения. – М., 2004. – С. 137.

151. Козырин А.Н. Административное право зарубежных стран. – М., 2000. – С.112.

152. Брэбан Г. Французское административное право. – М., 1998. – 323с.

153. Кононов А.Л. Об общих принципах права во французской и бельгийской судебной практике по административным делам // Государство и право. – 2001. – № 3. – С.82–86.

154. Contentieux administratif / Paul Lewalle; en collaboration avec Luc Donnay. – 3^{ème} édition. – Bruxelles: DeBoeck & Larquier, 2008. – 1378 p.

155. Жумагулов М.И. Опыт правового регулирования института административно-правового принуждения как составной части административной юрисдикции на территории Франции и Германии // Право и государство. – 2007. – №1(34). – С. 26.

156. Ардан Ф. Франция: государственная система. – М., 1994. – 175 с.

157. Ведель Ж. Административное право Франции. – М., 1973. – 512 с.

158. Грима Ж. Организация административной власти во Франции. – М., 1993. – 148 с.

159. Савицкий И.П. Правительственный аппарат Пятой республики во Франции. – Свердловск, 1979. – 420 с.

160. Административное право зарубежных стран: Учебное пособие / Под ред. А.Н. Козырина. – М.: Спарк, 1996. – 229 с.

161. Административно-процессуальное право Германии: Учебное пособие / Пер. с нем. – М.: Юридический колледж МГУ, 1996. – 140 с.

162. Зоммерманн К.– П., Стариков Ю.Н. Административное судопроизводство (юстиция) в Германии: история развития и основные черты // Государство и право. – 1999. – №7. – С.70–77.

163. Ильинский И.П. Система органов власти и управления ФРГ: Учебное пособие. – М., 1977. – 101 с.

164. Местное самоуправление в Германии: На примере положения об общинах земли Баден–Вюртемберг // Die kommunale selbstverwaltung in deutschland: Dargestellt am beispiel der gemeindeordnung fuer Baden– Wuerttemberg / Ред. кол.: В.В. Жданович, И.Я. Лешо, Ю.Н. Полякова и др.; Пер.с нем. Р. Кунце; Введ. К.– В. Хоффмана; Германский Фонд международного правового сотрудничества. – М: ДЕ–ЮРЕ, 1996. – 201 с.

165. Тимофеев Н.С. Коммунальное право ФРГ. – М., 1982. – 137 с.

166. Урьяс Ю.П. Механизм государственной власти ФРГ. – М.: Наука, 1988. – 193 с.

167. Мишин А.А., Никеров Г.И. Административное право США. – М., 1977. – 199 с.

168. Никеров Г.И. Административно– процессуальное право США // Государство и право. – 1997. – № 12. – С. 96–103.

169. Мишин А.А. Источники административного права зарубежных стран (США и Великобритания): автореф. ... канд. юрид. наук. – М., 1978. – 25 с.

170. Штатаина М.А. Местное управление в зарубежных странах (Великобритания, США, Франция, страны Латинской Америки). – М., 1994. – 55 с.

171. Исаенко А.М. Реформа гражданской службы // США: экономика, политика, идеология. – 1980. – №3. – С. 108–113.

172. Органы власти штатов и местные органы управления в США / отв. ред. В.М. Шамберг. – М., 1990. – 137 с.

173. Жумагулов М.И. О некоторых аспектах осуществления административного принуждения в зарубежных странах // Право и государство. – 2007. – №3(36). – С. 38.

174. Еремин В.Н. Политическая система современного японского общества. – М.: Наука, 1992. – 215 с.

175. Козырин А.Н. Бюджет Японии – под строгим контролем // Президентский контроль. – 1995. – № 6. – С. 62–66.

176. Латышев И.А. Японская бюрократия. – М.: Наука, 1968. – 111 с.

177. Макаров А.А. Политическая власть в Японии. Механизм функционирования на современном этапе. – М., 1988. – 197 с.

178. Сенаторов А. Японский опыт самоуправления // Проблемы Дальнего Востока. – 1995. – №4. – С. 35–45.

179. Цунэо Инако. Современное право Японии / Под ред. В.Н. Еремина. – М.: Прогресс, 1981. – 269 с.

180. Жумагулов М.И. Сравнительный анализ существующих систем принудительного исполнения административных решений стран ближнего и дальнего зарубежья // Право и политика. – 2007. – № 3. – С. 12.

181. Кодекс Республики Узбекистан об административной ответственности от 22.09.1994 г. № 2015–XII. Ссылка: http://fmc.uz/legisl.php?id=k_adm

182. Алимов Х.Р. Совершенствование административного законодательства в Республике Узбекистан в условиях перехода к рыночной экономике // Государство и право. – 2000. – № 2. – С. 92–96.

183. Закон Республики Казахстан «Об административных про-

цедурах» от 27 ноября 2000 г. №107 // Ведомости Парламента РК. – 2000. – № 20. – Ст. 379.

184. Деппе Й. Реформа административного права в странах СНГ // Юрист. – 2005. – №(43). – С.19.

185. Закон Кыргызской Республики «Об основах административной деятельности и административных процедурах» от 31 июля 2015 года №210. <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-gu/111254?cl=ru-gu>

186. Коренев А.П. Нормы административного права и их применение. – М.: Юридическая литература, 1978. – С.73–74.

187. Постановление Правительства Республики Казахстан «Вопросы Министерства образования и науки Республики Казахстан» от 28 октября 2004 года № 1111. //САПП Республики Казахстан, 2004 г., № 40, ст. 522.

188. Жумагулов М.И. Использование зарубежного опыта в совершенствовании механизма административно– правового принуждения в Республике Казахстан // Современное право. – 2006. – № 5. – С. 79.

189. Большой энциклопедический словарь / Под ред. А.М. Прохорова. – М., 2004. – С.1242, 1265.

190. Пехтерев А.Ф. Некоторые проблемы применения мер административного пресечения //В Сб.: Административная ответственность: вопросы теории и практики. – М., 2004. – С. 193, 198.

191. Горбатов Н.А. Юридическая ответственность: нравственные и правовые аспекты // Кучинский В.А., Саркисова Э.А. Юридическая ответственность: проблемы теории и практики: Сборник научных трудов. – Минск, 1996. – С. 27.

192. Малько А.В. Теория государства и права: Учебно– методическое пособие. – М. 1999. – С. 161–163.

193. Юридический энциклопедический словарь / Под ред. О.Е. Кутафина. – М., 2002. – С. 390.

194. Рябов Ю.С. Административно– предупредительные меры. Теоретические вопросы. – Пермь, 1972. С.45, 48–53.

195. Макарейко Н.В. Административное право: Пособие для сдачи экзамена. – М., 2005. – С.41.

196. Хохлов В.Ф. Проблемы правотворчества в государственном и административном праве СССР и Венгерской Народной Республики // Правоведение. – 1976. – №2. – С. 117–119.

197. Жумагулов М.И. Об особенностях, понятии, классификации и месте административно– предупредительных мер в системе административно– правового принуждения // «Черные дыры в российском законодательстве. – 2006. – № 2. – С.247.

198. Бочкарев И.Е. Административно-предупредительные меры, применяемые милицией: Учебное пособие. – Н. Новгород, 2003. – С.4– 12.

199. Алексеев С.С. Несколько мыслей о нашей юридической науке // Советское государство и право. – 1989. – № 5. – С.77.

200. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. – М., 1964. – Т.1. – С.14.

201. Жумагулов М.И. Проблема обязательности и принудительности в административном праве Казахстана и Российской Федерации // Заң және заман. – 2008. – №2(90). – С.45.

202. Конституция Российской Федерации 1993 г. // Российская газета. – 1993. – 25 декабря.

203. Кодекс Республики Казахстан «О таможенном регулировании в Республике Казахстан» от 26 декабря 2017 года № 123– VI ЗРК. Ведомости Парламента РК 2017 г., № 23, ст. 110.

204. Закон Республики Казахстан «О Национальной гвардии Республики Казахстан» от 10 января 2015 года № 274–V. //Ведомости Парламента РК 2015 г., № 1, ст. 1.

205. Федеральный закон Российской Федерации «О федеральной службе безопасности» от 3 апреля 1995 г. №40– ФЗ //Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – №15. – Ст. 1269.

206. Тузельбаев Е.О. Правовые основы управления общественной безопасностью в Республике Казахстан: автореф. ... докт. юрид. наук: 12.00.02. – Алматы, 2004. – С. 20, 24.

207. Федеральный закон Российской Федерации «О ведомственной охране» от 14 апреля 1999 г. №77– ФЗ // Российская газета. – 1999.– 20 апреля.

208. Закон Республики Казахстан «О Государственной границе Республики Казахстан» от 16 января 2013 года № 70–V. Ведомости Парламента РК 2013 г., № 2, ст. 9.

209. Кодекс Республики Казахстан о здоровье народа и системе здравоохранения от 18 сентября 2009 г. №193–IV // Ведомости Парламента РК, 2009 г., № 20– 21, ст. 89.

210. Федеральный закон Российской Федерации «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 30 марта 1999 г.

№52– ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 14. – Ст. 1650.

211. Санитарная охрана территории Российской Федерации: Санитарно-эпидемиологические правила. – М.: Федеральный центр госсанэпиднадзора Минздрава России, 2003. – 37 с.

212. Федеральный закон Российской Федерации «О животном мире» от 24 апреля 1995 г. №52– ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – №17. – Ст. 1462.

213. Закон Республики Казахстан «О связи» от 5 июля 2004 г. №567. // Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2004 г., N 14, ст. 81.

214. Федеральный закон Российской Федерации «Об электроэнергетике» от 26 марта 2003 г. №35– ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – №13. – Ст. 1177.

215. Гражданский кодекс Республики Казахстан. Общая часть // Ведомости Верховного Совета РК. – 1994. – №23–24 (Приложение).

216. Земельный кодекс Республики Казахстан от 20 июня 2003 г. №442 // Ведомости Парламента РК. – 2003. – №13. – Ст. 99.

217. Кодекс Республики Казахстан «Предпринимательский кодекс Республики Казахстан» от 29 октября 2015 года № 375– V. / Ведомости Парламента РК 2015 г., № 20– III, ст. 112.

218. Сводный закон РСФСР «О реквизиции и конфискации имущества» от 28 марта 1927 г. // Собрание узаконений РСФСР. – 1927. – № 38. – Ст.248.

219. Федеральный закон Российской Федерации «О пожарной безопасности» от 26 декабря 1994 г. №69– ФЗ (с изменениями на 30 октября 2018 года). //Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994. – №35. – Ст. 3649.

220. Федеральный конституционный закон Российской Федерации «О военном положении» от 30 января 2002 г. №1– ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 5. – Ст. 375.

221. Закон Республики Казахстан «О дорожном движении» от 17 апреля 2014 года № 194– V ЗРК. // Ведомости Парламента РК 2014 г., № 8, ст. 43.

222. Закон Республики Казахстан «О жилищных отношениях» от 16 апреля 1997 г. №94 // Ведомости Парламента РК. – 1997. – № 8. – Ст.84.

223. Закон Республики Казахстан «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» от 15 июля 1996 года №28– I // Ведомости Парламента РК. – 1996. – №13. – Ст.272, 2002 г., № 18, ст. 158.

224. Закон Республики Казахстан «О принудительном лечении больных алкоголизмом, наркоманией и токсикоманией» от 7 апреля 1995 г. №2184 // Ведомости Верховного Совета РК. – 1995. – № 3–4. – Ст. 32.

225. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. №188– ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – №1 (часть I). – Ст.14.

226. Жумагулов М.И. Реализация норм административного законодательства в Республике Казахстан // Сборник статей и выступлений участников кустового семинара- совещания «Анализ проблем возникающих в процессе применения Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях, поиск новых путей улучшения работы и состояния законности в Республике». – Астана, 2002. – С.85–87.

227. Козырева Т.И. Административная ответственность в СССР. – М., 1973. – С.16.

228. Тюрин В.А. О понятии мер пресечения в административном законодательстве // Государство и право. – 2002. – № 7. – С. 24–29.

229. Бахрах Д.Н. Меры административного пресечения. // В сб.: Административная ответственность и гарантии ее законности. – Пермь, 1969. – С. 22.

230. Жумагулов М.И. Административное пресечение как одна из форм административно-правового принуждения // Заңгер. – 2008. – № 2(79). – С. 97.

231. Шергин А.П. Административная юрисдикция. – М., 1979. – С.7.

232. Жумагулов М.И. К вопросу о правовой природе мер административного пресечения как одной из форм обеспечения административно– правового принуждения // Заң және заман. – 2009. – №8(105). – С.69.

233. Капсалямов К.Ж. Меры пресечения в системе уголовного преследования. – Астана: КазГЮУ, 2004. – С. 36.

234. Закон Республики Казахстан «О правоохранительной

службе» от 6 января 2011 года № 380– IV. Ведомости Парламента РК, 2011 г., № 1 (2578), ст. 4.

235. Федеральный закон Российской Федерации «Об оружии» от 13 декабря 1996 г. № 150– ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 51. – Ст. 5681.

236. Каплунов А.И. Правовое регулирование применения сотрудниками милиции огнестрельного оружия: проблемы и пути совершенствования // Государство и право. – 2001. – № 5. – С. 75–82.

237. Россинский Б.В. О необходимости уточнения некоторых положений КоАП РФ, связанных с применением мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях // В Сб.: Административная ответственность: вопросы теории и практики. – М., 2004. – С.276–175.

238. Гижевский В.К. Меры административного принуждения, применяемые органами внутренних дел на транспорте (понятие, система, сферы и особенности реализации): Учебное пособие. – Киев, 1986. – 76 с.

239. Жумагулов М.И. Административное задержание как мера административно-процессуального пресечения // Научные труды. КазГЮУ. – 2002. – Выпуск III. – С. 114–117.

240. Еропкин М.И. Методы и формы государственного управления. – М., 1977. – 115 с.

241. Федеративная Республика Германия. Законы. Административно-процессуальное право Германии: Закон об административном производстве; Закон об административно– судебном процессе; Законодательство об исполнении административных решений / Перевод с немецкого. – М.: Wolters Kluwer, 2007. – 288 с.

242. Постановление Правительства Российской Федерации “О хранении, содержании, обеспечении безопасной стоянки и возврата задержанных или арестованных судов, возмещении владельцам объектов инфраструктуры портов расходов, связанных с хранением судна и обеспечением жизнедеятельности его экипажа” (вместе с “Правилами хранения, содержания, обеспечения безопасной стоянки и возврата задержанных или арестованных судов, возмещения владельцам объектов инфраструктуры портов расходов, связанных с хранением судна и обеспечением жизнедеятельности его экипажа”) от 28.12.2012 № 1452

243. Бельский К.С. Административная ответственность: гене-

зис, основные признаки, структура // Государство и право. – 1999. – № 12. – С.12.

244. Овсянко Д.М. Административное право: Учебное пособие – М, 1994. – С. 54.

245. Рогачева О.С. Административная ответственность: Учебное пособие. – Воронеж, 2005. – С. 19–21.

246. Бельский К.С. К вопросу об определении понятия административной ответственности // В Сб.: Административное право и административный процесс: актуальные проблемы / Отв. ред. Л.Л. Попов и М.С. Студеникина. – М., 2004. – С. 180–183.

247. Стахов А.И. Административная ответственность: Учебное пособие для вузов. – М, 2004. – С.5.

248. Иванов А.А. Цели юридической ответственности, ее функции и принципы // Государство и право. – 2001. – № 6. – С. 66–69.

249. Ащеулов А.Т., Жайлин Г.А. Гражданско– правовая ответственность за вред, причиненный преступлением против личности. – Алматы: Издательство КазГЮУ, 2000. – С. 6.

250. Бровченко В.Н. К вопросу понимания юридической ответственности // Право: теория и практика. – 2003. – № 13. – С. 18.

251. Таранов А.А., Таранова Д.А. Актуальные проблемы административного права // Юрист. – 2005. – №2(32). – С. 32.

252. Лейст О.Э. Санкции и ответственность по советскому праву. – М., 1981. – С. 228–229.

253. Мухамеджанов Э.Б. Избирательное право Республики Казахстан: теоретико-правовые вопросы. – Алматы: Жеті жарғы, 2001. – 176 с.

254. Тагаев А.У. Административно-правовой статус сотрудников полиции в Республике Казахстан и проблемы его эффективной реализации: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – Алматы., 2006. – С.104.

255. Закон Республики Казахстан «О противодействии коррупции» от 18 ноября 2015 года № 410– V. Ведомости Парламента РК 2015 г., № 22– II, ст. 147.

256. Винаркевич И.Р., Полянский И.А. Административная ответственность (законодательство субъектов Российской Федерации): Учебное пособие. – Хабаровск, 2005. – С. 54–72.

257. Шергин А.П. Административно-деликтное законодательство: состояние, проблемы, перспективы // В Сб.: Административ-

ное право и административный процесс: актуальные проблемы / Отв. ред. Л.Л. Попов и М.С. Студеникина. – М., 2004. – С.171.

258. Татарян В.Г. Проблемы обеспечения законности в деятельности органов внутренних дел Республики Казахстан // Сборник научных трудов. – Караганда: Карагандинская высшая школа МВД РК, 1994. – 284 с.

259. Иванов Л. Административная ответственность юридических лиц // Закон. – 1998. – № 9. – С. 89.

260. Пугинский Б.И. Применение принципа вины при регулировании хозяйственной деятельности // Советское государство и право. – 1979. – № 10. – С. 63–70.

261. Овчарова Е.В. Административная ответственность юридических лиц (материально– правовые проблемы) // Институты административного права России / Под ред. И.Л. Бачило и Н.Ю. Хамаевой. – М., 1999. – С.257.

262. Калинина Л.А. Роль административной науки в совершенствовании законодательства об административных правонарушениях // В Сб.: Административная ответственность: вопросы теории и практики. – М., 2004. – С. 52–53.

263. Иванов Л. Административная ответственность юридических лиц // Российская юстиция. – 2001. – №3. – С. 22.

264. Жумагулов М.И. Административное законодательство как правовой механизм реализации административно-правовых отношений в сфере государственного управления (проблемы теории и практики) // Материалы республиканской научно-практической конференции «Актуальные вопросы законодательства и правоприменительной практики в области административных правонарушений и административных процедур: проблемы и перспективы». – Астана, 2004. – С. 7–12.

265. Подопригора Р.А. Совершенствование законодательства об административных правонарушениях: основные направления // Вестник Института законодательства Республики Казахстан. – 2007. – № 4(8). – С. 59.

266. Начался снос коттеджных поселков! // Квартира. Дача. Офис. – 2005. 25 февраля.

267. Жетписбаев Б.А. Система мер административно-правового принуждения. – Алматы, 2005. – 184 с.

268. Жетписбаев Б.А. Административный процесс: производ-

ство по делам об административных правонарушениях в Республике Казахстан: Учебник. — Алматы: Юридическая литература, 2002. — 220 с.

269. Кузнецов В.И. Разграничение преступления и административного правонарушения в сфере незаконного оборота наркотиков // Сибирский Юридический Вестник. — 2004. — №2. — С. 35–40.

270. Максимов И.В. Система административных наказаний: понятие и признаки // Государство и право. — 2005. — № 4. — С. 23–26.

271. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / Под общ. ред. Э.Н. Ренова. — М., 2002. — С. 38.

272. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / Под ред. Ю.М. Козлова. — М., 2002. — С.150.

273. Постановление Правительства Российской Федерации «О формировании и ведении Реестра дисквалифицированных лиц» от 11 ноября 2002 г. №805 // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2002. — № 46. — Ст.4584. (с изменениями, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 8 августа 2009 г. № 652 г. Москва «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2002 г. N 805»).

274. Шигин Н.С. Дисквалификация: проблемы реализации и применения на практике / В Сб.: Административная ответственность: вопросы теории и практики. — М., 2004. — С.145.

275. Студеникина М.С. Пятое «Лазаревские чтения» // Государство и право. — 2001. — №12. — С.19.

276. Килина А.Ф. Дисквалификация в немецком и российском административном праве // В Сб.: Административная ответственность: вопросы теории и практики. — М., 2004. — С. 151.

277. Сорокин В.Д. Административный процесс и административно– процессуальное право. — СПб., 2002. — С.21, 28, 191–192.

278. Дугенец А.С. Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства // В Сб.: Административная ответственность: вопросы теории и практики. — М., 2004. — С. 137.

279. Евтихийев И.И. Виды и формы административной деятельности: дисс. ... докт. юрид. наук. — М., 1948. — 360 с.

280. Лунев А.Е. Вопросы административного процесса // Советское государство и право. – 1963. – №1. – С. 131.

281. Петров Г.И. О кодификации советского административного права // Советское государство и право. – 1962. – № 5. – С. 30.

282. Козлов Ю.М. Предмет советского административного права. – М., 1967. – С. 86.

283. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. – М., 1964. – С.11.

284. Сорокин В.Д. Проблемы административного процесса. – М., 1968 // Из кн.: Сорокин В.Д. Избранные труды / Предисл. Д.Н. Бахраха, В.В. Денисенко. – СПб., 2005. – С. 96.

285. Иванов О.В. Рецензия на книгу Н.Г. Салищевой «Административный процесс в СССР» // Труды Иркутского гос. университета. – Т. XXXIX. – Сер. юрид. – Вып. 7. – Ч.II. – Иркутск, 1965. – С.256.

286. Бахрах Д.Н. Административное судопроизводство, административная юстиция и административный процесс // Государство и право. – 2005. – №2. – С. 19–25.

287. Стариллов Ю.Н. Административный процесс в системе современных научных представлений об административной юстиции // Государство и право. – 2004. – № 6. – С.5–6.

288. Салищева Н.Г. Проблемные вопросы административного процесса // В Сб.: Административное право и административный процесс: актуальные проблемы / Отв. ред. Л.Л. Попов и М.С. Студеникина. – М., 2004. С. 222–228.

289. Балабиев К.Р., Жиренчин К.А. Некоторые вопросы административно-процессуального права // Сборник материалов международной научно-практической конференции. «Теоретические проблемы развития системы законодательства Республики Казахстан: тенденции и перспективы». – Алматы, 2007. – Т.1. – С. 150–157.

290. Панова И.В. Актуальные проблемы административного процесса в Российской Федерации: автореф. ... докт. юрид. наук: 12.00.02. – Екатеринбург, 2000. – С. 9, 21.

291. Российский энциклопедический словарь: В 2 кн. / Гл. ред. А.М. Прохоров. – М., 2001. – Кн.2. – С. 1868.

292. Якимов А.Ю. Административно-юрисдикционный процесс и административно-юрисдикционное производство // Государство и право. – 1999. – № 3. – С. 5–11.

293. Стайнов П. Особенности юрисдикции в областата на администрацията. – София, 1956. – С.21–24.

294. Сидоренко Т.В. Становление специализированных административных судов в Республике Казахстан // Материалы международной научно-практической конференции «Наука и образование». – Днепропетровск, 2006. – С. 28–30.

295. Соловьева А.К. Процессуальные проблемы рассмотрения дел об административных правонарушениях (по материалам судебной практики Санкт–Петербурга) // В Сб.: Административная ответственность: вопросы теории и практики. – М., 2004. – С. 223–226.

296. Бактыгулов М. О компетенции органов, рассматривающих административные дела, и обжаловании постановлений // Заңгер. – 2005. – №11. – С. 36–41.

Қазақстан Республикасының Президенті жанындағы Қазақстан стратегиялық зерттеулер институты

Қазақстан Республикасының Президенті жанындағы Қазақстан стратегиялық зерттеулер институты (ҚСЗИ) Қазақстан Республикасы Президентінің 1993 жылғы 16 маусымдағы Жарлығымен құрылған. 2014 жылдың сәуір айында Қазақстан Республикасы Президентінің Жарлығымен Институт Астана қаласына көшірілді. 2018 жылы Институт өзінің 25 жылдық мерейтойын атап өтті.

Қазақстан Республикасының Президенті жанындағы Қазақстан стратегиялық зерттеулер институтының құрылған күнінен бастап оның негізгі мақсаты — Қазақстан Республикасының ішкі және сыртқы саясатының стратегиялық аспектілерін аналитикалық қамтамасыз ету.

ҚСЗИ кәсіби ғылыми-талдау орталығы болып табылады. 2018 жылдың қорытындысына сәйкес Пенсильвания университетінің «Global Go To Think Tank Index Report» дүниежүзілік зерттеу және талдау орталықтарының негізгі рейтингі бойынша ҚСЗИ әлемнің 8162 «ақыл орталықтары» арасынан 142 орынды иемденіп, рейтингке кірген жалғыз қазақстандық «ақыл орталығы» болды (https://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1017&context=think_tanks).

Қазіргі таңда институтта саясаттану, әлеуметтану, мемлекеттік басқару, тарих және экономика секілді салалардың танымал мамандары — ҚР ҰҒА бір мүше-корреспонденті, жеті ғылым докторы, төрт ғылым кандидаты, бес Ph.D докторы және он бес ғылым магистрлері қызмет атқарады. ҚСЗИ-дың Алматы қаласында Өкілдігі бар және аймақтарда жанадан өкілдіктер ашты.

ҚСЗИ өзінің 25 жылдық қызметі барысында институт халықаралық қатынастар, жаһандық және аймақтық қауіпсіздік мәселелері бойынша 300-ден астам кітап басып шығарды. Институтта үш журнал басылып шығарылады: «Қоғам және Дәуір» тоқсандық ғылыми-сараптамалық журналы (қазақ тілінде), «Казхстан-Спектр» тоқсандық ғылыми журналы (орыс тілінде) және «Central Asia's Affairs» тоқсандық сараптамалық журналы (ағылшын тілінде). Үш тілде жүргізіліп отыратын сайты, Facebook және Twitter әлеуметтік желілерінде өз парақшасы бар.

ҚСЗИ жыл сайын халықаралық ғылыми конференциялар, дөңгелек үстелдер, семинарлар, сарапшылар кездесулерін өткізіп тұрады. 2003 жылдан бері Институт Орталық Азия аймағының қауіпсіздігі мен тұрақтылығы мәселелеріне арналған 15 конференция өткізді. 2018 жылдың 15 маусымында Қазақстан Республикасы Президенті жанындағы ҚСЗИ-нің 25 жылдығына арналған «Жаңғыртудың ұлттық стратегиялары: жетістіктері мен келешегі» атты мерейтойлық конференция өтті.

ҚСЗИ-дың ғылыми басқосуларына Қазақстан өңірлерінің және Орталық Азия елдерінің сарапшылары, сонымен қатар, АҚШ, Ауғанстан, Әзербайжан, Германия, Грузия, Жапония, Иран, Корея, Қытай, Моңғолия, Пәкістан, Ресей, Түркия, Үндістан, Ұлыбритания, Франция, Швеция және басқа да мемлекеттердің ғалымдары белсене қатысады.

ҚСЗИ көп жылдардан бері Қазақстанның жетекші жоғарғы оқу орындарының студенттері, магистранттары мен докторанттары ғылыми- зерттеу, кәсіби және дипломалды тәжірибелер мен тағлымдамалардан өтетін алаң болып келеді.

Институтта қызметкерлердің кәсіби және ғылыми өсулері үшін барлық қажетті жағдайлар жасалған. 2017-2019 жылдары Қазақстан Республикасының Білім және ғылым министрлігі ҚСЗИ үшін докторантура мен магистратураға мақсаттық гранттар бөлді. Қазіргі таңда ҚСЗИ Л.Н. Гумилёв атындағы Еуразия ұлттық университеті мен мен әл-Фараби атындағы Қазақ ұлттық университеті базаныңда 5 магистрант және 18 Ph.D. докторант дайындап жатыр.

ҚСЗИ туралы толық ақпаратты төмендегі мекен-жайдан алуға болады:

Қазақстан Республикасы, 010000,
Нұр-Сұлтан, Бейбітшілік көшесі, 4
Тел.: +7 (7172) 75-20-20
Факс: +7 (7172) 75-20-21
E-mail: office@kisi.kz
www.kisi.kz, www.kaziss.kz

Казахстанский институт стратегических исследований при Президенте Республики Казахстан

Казахстанский институт стратегических исследований (KAZISS) при Президенте Республики Казахстан создан Указом Президента Республики Казахстан 16 июня 1993 года. В апреле 2014 года Указом Президента Республики Казахстан КИСИ был передислоцирован в город Астана. В 2018 году Институт отметил свой 25-летний юбилей.

С момента своего возникновения основной задачей Казахстанского института стратегических исследований при Президенте Республики Казахстан является прогностно-аналитическое обеспечение стратегических аспектов внутренней и внешней политики Республики Казахстан.

КИСИ является профессиональным научно-аналитическим центром. По итогам 2018 года КИСИ стал единственным казахстанским «мозговым центром», вошедшим в основной рейтинг «Global Go To Think Tank Index Report» Пенсильванского университета, заняв 142 место среди 8162 мозговых центров мира (https://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1017&context=think_tanks).

В настоящее время в институте работают один член-корреспондент НАН РК, семь докторов и четыре кандидата наук, пять доктора Ph.D, пятнадцать магистров – специалисты в области политологии, социологии, государственного управления, истории и экономики. КИСИ имеет Представительство в г. Алматы, а также открывает свои представительства в регионах.

За 25 лет деятельности институтом было издано более 300 книг по международным отношениям, проблемам глобальной и региональной безопасности. В КИСИ издаются три журнала: «Қоғам және Дәуір» (на казахском языке), «Казахстан-Спектр» (на русском языке), «Central Asia's Affairs» (на английском языке). Институт располагает собственным сайтом на трех языках: казахском, русском и английском, а также ведет аккаунты в социальных сетях Facebook и Twitter.

КИСИ ежегодно проводит международные научные конференции, семинары, круглые столы, экспертные встречи. С 2003 года 373 проведено 15 Ежегодных конференций КИСИ по вопросам безопасности и стабильности в Центральной Азии. 15 июня 2018 года состоялась юбилейная конференция «Национальные стратегии модернизации: достижения и перспективы», посвященная 25-летию КИСИ при Президенте РК.

В научных форумах КИСИ принимают участие эксперты из Казахстана и стран Центральной Азии, а также ученые из Азербайджана, Афганистана, Великобритании, Германии, Грузии, Индии, Ирана, Китая, Республики Корея, Монголии, Пакистана, России, США, Турции, Франции, Швеции, Японии и др.

КИСИ является многолетней базой для прохождения научно-исследовательских, профессиональных, преддипломных практик и стажировок для студентов, магистрантов и докторантов высших учебных заведений страны.

В настоящее время в институте созданы необходимые условия для профессионального и научного роста сотрудников. В 2017–2019 годах Министерство образования и науки Республики Казахстан выделило для КИСИ целевые гранты в Ph.D докторантуру и магистратуру. На сегодняшний день КИСИ готовит на базе Евразийского национального университета им. Л.Н. Гумилева и Казахского национального университета им. аль-Фараби – 5 магистрантов и 18 докторантов Ph.D.

Более подробную информацию о КИСИ можно получить по адресу:

Республика Казахстан, 010000

Нур-Султан, ул. Бейбітшілік, 4

Тел.: +7 (7172) 75-20-20

Факс: +7 (7172) 75-20-21

E-mail: office@kisi.

www.kisi.kz, www.kaziss.kz

The Kazakhstan Institute for Strategic Studies under the President of the Republic of Kazakhstan

The Kazakhstan Institute for Strategic Studies under the President of Kazakhstan (KAZISS) was established on June 16, 1993, by the Decree of the President of Kazakhstan. In April 2014, the President of Kazakhstan issued the Executive Order to relocate the KazISS to Astana. In 2018, the Institute celebrated its 25th anniversary.

Since its foundation, the mission of the KazISS has been the provision of forecast and analytical support of strategic perspectives of the domestic and foreign policies of Kazakhstan. The KazISS is a professional think tank. At the end of 2018, KazISS became the only Kazakhstan's "think tank", which was included to the main rating of the "Global Go To Think Tank Index Report" of the University of Pennsylvania, occupying 142nd place among 8162 think tanks of the world (https://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1017&context=think_tanks).

The KazISS employs a highly professional pool of experts; at present it includes one Corresponding Members of the National Academy of Science, seven Doctors of Science, four Candidates of Science, five PhDs and fifteen Masters specializing in political science, sociology, public administration, history, and economics. The Institute has a representative office in Almaty and it is currently launching a number of branches in other regions of Kazakhstan.

During the twenty-five years experience, the KazISS have published more than 300 books on international relations, global and regional security. The Institute issues three journals: the *Kogam zhane Dayir* (in Kazakh), the *Kazakhstan-Spectrum* (in Russian) and the *Central Asia's Affairs* in English.

The KazISS has a trilingual website (in Kazakh, Russian, and English) and manages the corporate accounts on Facebook and Twitter. The KazISS holds a great number of international conferences, seminars and round-table discussions on the annual basis. Since 2003, the KazISS has held fifteen Annual Conferences on Security and Stability in Central Asia. On June 15, 2018 passed International Conference «National modernization strategies: Achievements and Prospects», dedicated to the 25th anniversary of the Kazakhstan Institute for Strategic Studies under the President of the Republic of Kazakhstan.

The KazISS forums are attended by reputable experts from Kazakhstan and Central Asia as well as from Azerbaijan, Afghanistan, China, France, Georgia, Germany, India, Japan, Korea, Mongolia, Pakistan, Russia, Sweden, Turkey, the UK, the USA and others.

For the long period the KazISS has been considered as the distinguished place for the research, professional and thesis internships of bachelor, master and Phd students from various universities.

Currently the Institute has created the necessary conditions for professional and scientific growth of employees. In 2017—2018 the Ministry of Education and Science of the Republic of Kazakhstan allocated targeted grants to KazISS for master's and PhD programmes. Today KazISS provides for the teaching of 5 master's and 18 Ph.D. students at the L.N.Gumilyov Eurasian National University and Al-Farabi Kazakh National University.

For any further information, contact us:

4, Beybitshilik St.

Nur-Sultan, 010000

Republic of Kazakhstan

Tel: +7 (717) 75-20-20

E-mail: office@kisi.kz

www.kisi.kz, www.kaziss.kz

Марат Жумагулов

**ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ
АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ**

Верстка: Романенко П.С.

Редактор-корректор: Дремкова Е.Н.

Дизайн обложки: Дюсебаева Ж.С.

Формат 60x90 ¹/₁₆

Бумага офсетная. Печать офсетная. Усл. печ. л. 12.

Тираж 500 экз. Заказ № 465

Казахстанский институт стратегических исследований
при Президенте Республики Казахстан
010000, г. Нур-Султан, ул. Бейбітшілік, 4

Отпечатано ОО «КОС» КФ «Кокшетау»
020000 г.Кокшетау, ул.Канай би, 37
тел.: 8 7162 25 14 90