

иной, беспрецедентный уровень коллаборации научного знания. Однако для всего этого уникального синтеза фундаментальной и прикладной науки необходима отлаженная, непротиворечивая правовая составляющая.

Безусловно, сформулированные нами и представленные на обсуждение приоритеты юридической науки не претендуют на окончательный, концептуальный характер. Они носят, скорее, ракурс постановочных ориентиров нашего развития, зародившихся в рамках дискуссионной площадки 26 марта текущего года в стенах Нижегородской академии МВД России.

Подводя краткие итоги представленного материала, в первую очередь остановим внимание читателя на важном тезисе, высказанном профессором В. М. Барановым в рамках состоявшегося межвузовского практического мотивационно-просветительского форума: «Перед научным юридическим сообществом России стоит важнейшая задача — фундаментальный исследовательский и организационно-управленческий приоритет деятельности — предпринимать все исчерпывающие меры к популяризации юридической науки в нашем государстве и социуме».

По нашему убеждению, популяризировать науку, в том числе юридическую, значит сделать ее не только доступной для широко круга, но и востребованной. Для этого, как думается, необходимо обнаружить точки соприкосновения права и потребностей общества. Закономерности развития современной окружающей действительности и юриспруденции в России позволяют сформировать некоторые прогнозные ожидания. Не нужно быть прорицателем, чтобы четко понять, что юридическое знание, движимое нынешним и будущими поколениями, будет сосредоточено на правовом регулировании технологических процессов. Следовательно, лучшим механизмом популяризации юридического знания будет разрешение существующих проблем в области технологизации и информатизации правовыми методами. Для этого необходим комплексный подход, включающий знания специалистов как в области теоретико-правового профиля, так и из различных отраслей права. Только методом интердисциплинарности юриспруденции мы сможем сдержать давление нынешних глобальных вызовов.

**Трегубов Игорь Сергеевич,**  
адъюнкт факультета подготовки  
научно-педагогических и научных кадров  
Московского университета МВД России  
имени В. Я. Кикотя

### **Доктринальный анализ системы мер процессуального принуждения в науке административного права**

Применение мер административно-процессуального принуждения — это сложный и ответственный процесс, поэтому очень важно соблюдать требования и условия законности при их реализации. Административно-процессуальное принуждение, являясь частью системы административного принуждения, сегодня уже имеет свою систему, которая частично определена в главе 27 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации (далее — КоАП РФ).

Система нормативного материала вообще и система мер принуждения в частности дают возможность более эффективно регулировать общественные отношения, а также выбирать оптимальную меру такого воздействия. Как отметил К. С. Бельский: «...под системой понимают определенный порядок расположения отдельных частей какого-нибудь явления. Понятие системы применяется там, где речь идет о совокупности элементов, образующих нечто целое, о раскрытии единого в его различных элементах»<sup>1</sup>.

Система — это совокупность однопорядковых элементов, как минимум двух, которые так или иначе тяготеют к интеграции для создания нового качества. Система может повысить действие и эффективность своих элементов, такой подход в полной мере относится и к системе мер административно-процессуального принуждения, где каждый из элементов, имея определенную функциональную автономность, в то же время образует «монолит» соответствующего государственного принуждения. Система всегда обладает определенными качествами, именно это устойчивое в нашем случае правовое образование, которое ко всему прочему может способствовать формированию новых систем.

<sup>1</sup> Бельский К. С. О системе административного права // Государство и право. 1998. № 3. С. 5.

Система мер административного принуждения является частью полицейской системы в целом, отдельные элементы соответствующей системы уже хорошо изучены. Обратим внимание на определение некоторых систем административного принуждения. Так, И. В. Максимов пишет, что «...система административных наказаний в широком понимании представляет собой внутреннее организованное единство, состоящее из иерархически упорядоченного множества относительно самостоятельных видов административных наказаний, совокупность которых выражает функциональное предназначение административного наказания в социальной среде»<sup>1</sup>.

Анализ данного определения, а именно системы административных наказаний, дает возможность сделать вывод о том, что иерархия административных наказаний весьма условна. КоАП РФ, несмотря на закрепление общих правил назначения административных наказаний (ст. 4.1), не обязывает применять сначала «мягкое» административное наказание, а затем «более жесткое» наказание за совершенное правонарушение.

Система административных наказаний показывает возможности государства реагировать на совершенные административные правонарушения, так как именно в данных мерах принуждения проявляется сущность административной ответственности, ее ограничительный потенциал. Формирование в свое время (1984 г.) системы административных наказаний явилось важным шагом в деле развития института административной ответственности, законодательства об административных правонарушениях, а также системы административного принуждения в целом.

Система мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях как часть системы процессуального принуждения была предметом исследования. Так, А. Ю. Соколов отметил, что «...система мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях представляет собой целостную, иерархическую, относительно самостоятельную совокупность мер обеспечения, перечень которых является исчерпывающим, чье взаимодействие и взаимосвязь обусловлены единством оснований и целей применения»<sup>2</sup>.

В данном подходе можно увидеть позицию, которая говорит нам о том, что элементы данной системы обладают определенным единством, тем не менее нельзя согласиться с тем, что меры обеспечения имеют общие основания своего действия и единую цель своего применения. Правовая сущность мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в целом едина, однако этого нельзя сказать об основаниях применения отдельных принудительных мер. Основания для административного задержания (ст. 27.3 КоАП РФ) свои, основания для медицинского освидетельствования на состояния опьянения (ст. 27.12.1 КоАП РФ) также свои и т. д. Поэтому в системе мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях говорить о единых основаниях его применения нельзя. Основанием для применения одних мер принуждения является совершение правонарушения, а основанием для применения иных мер принуждения — неисполнение каких-либо обязанностей или иные обстоятельства, в частности, связанные с получением доказательств. Однако нужно согласиться с тем, что «универсальным» основанием применения многих мер административно-процессуального принуждения является административное правонарушение, совершенное лицом. Основания применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях предопределяют цель их действия. Как следует из КоАП РФ, меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях применяются в целях «пресечения административных правонарушений»; они также применяются с целью обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении, а также с целью исполнения принятого по делу постановления» (ст. 27.1 КоАП РФ). Именно из данных функций соответствующих мер, как нам представляется, следует исходить при конструировании системы административно-процессуального принуждения.

Правильное рассмотрение дел об административных правонарушениях возможно при наличии соответствующих доказательств. Доказательства по делу об административном правонарушении устанавливаются протоколом об административном правонарушении, а также иными протоколами, предусмотренными статье 26.2 КоАП РФ. С. И. Чушкин пишет, что «...при этом каждый протокол о применении меры процессуального принуждения, как и протокол

<sup>1</sup> Максимов И. В. Административные наказания. Москва, 2009. С. 203.

<sup>2</sup> Соколов А. Ю. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Москва, 2015. С. 116.

об административном правонарушении, выступает источником доказательств в данном производстве»<sup>1</sup>.

Надо подчеркнуть, что дело об административном правонарушении считается возбужденным с момента составления первого протокола о применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении (ст. 28.1 КоАП РФ). В протоколах о применении мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях содержится доказательственная информация, а поэтому очень важно, чтобы соответствующие протоколы составлялись максимально скрупулезно. При этом соответствующий протокол должен отвечать определенным требованиям. Так, А. Б. Дудаев верно отметил, что «...протокол имеет доказательственное значение только тогда, когда он составлен на законных основаниях, а информация, содержащаяся в нем, получена законным способом»<sup>2</sup>.

Исходя из этого, можно заключить, что меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях как разновидность процессуального принуждения направлены на получение доказательств по соответствующему административному делу, и данный факт должен быть нормативно обозначен. Только при наличии доказательств возможно правильное рассмотрение дела об административном правонарушении. Анализ КоАП РФ дает возможность заключить, что меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях не может быть закреплено вне данного закона. При этом КоАП РФ закрепляет общую систему соответствующих мер, в то время как процессуальные меры принуждения могут быть закреплены и в иных законах и применяться для осуществления принудительных мер медицинского и воспитательного характера, исполнения процессуальных обязанностей, а также прекращения противоправного деяния.

С общих позиций рассматриваемые меры процессуального принуждения могут быть подразделены:

- на меры административно-процессуального пресечения;
- меры административно-процессуального принуждения, направленные на получение и закрепление доказательств;
- меры процессуального принуждения, связанные с исполнением вынесенных по делу постановлений о назначении административного наказания или исполнения обязанностей в иных административных производствах. Меры процессуального принуждения могут ограничивать личные, имущественные права, затрагивать права организационного характера, быть направленными на прекращение противоправного деяния.

Данная идея впервые была обозначена и обоснована в исследовании В. Р. Кисина<sup>3</sup>. Более того, он также ввел в правовой оборот и такую категорию, как административно-процессуальное принуждение. Идея В. Р. Кисина относительно системы мер административно-процессуального принуждения весьма функциональна, его концепция дает возможность лучше разобраться в разнообразии мер процессуального принуждения в части реализации мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Однако, несмотря на это, она не получила широкой популяризации, из современных исследований можно выделить лишь работу К. В. Хвастунова, который воспринял основные положения работы В. Р. Кисина относительно системы соответствующих мер<sup>4</sup>.

Д. Н. Бахрах все меры административно-процессуального принуждения разделил на две группы, а именно: меры процессуального принуждения, которые преследуют только обеспечительные цели, создающие условия для нормального осуществления производства по делам об административных правонарушениях, получения доказательств, а также исполнения постановления. Ко второй группе мер, по мнению автора, относятся меры, которые, наряду с процессуальной целью выполняют функцию пресечения, также предотвращают совершение новых правонарушений<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Чушкин С. И. Источники доказательств по делам об административных правонарушениях в области безопасности дорожного движения: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2007. С. 95.

<sup>2</sup> Дудаев А. Б. Доказательства в производстве по делам об административных правонарушениях: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 1999. С. 98.

<sup>3</sup> Кисин В. Р. Меры административно-процессуального принуждения и их применение (по материалам деятельности органов внутренних дел): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 1983. 23 с.

<sup>4</sup> Хвастунов К. В. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемые милицией: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2004. 195 с.

<sup>5</sup> Бахрах Д. Н. Административно-процессуальное принуждение // Правоведение. 1989. № 4. С. 59.

Таким образом, можно сделать вывод, что меры процессуального принуждения действуют как в рамках производства по делам об административных правонарушениях, так и вне данного производства.

Как уже было отмечено, система дает возможность формировать иные системы, которые с базовой системой соотносятся как часть к целому. В этой связи можно выделить систему мер процессуального пресечения систему мер, направленных на поиск, сбор и закрепление доказательств по делу об административном правонарушении; а также систему мер процессуального принуждения, которые интенсифицируют процесс исполнения вынесенных постановлений по делам об административных правонарушениях, а также обеспечивают выполнение иных обязанностей. Все эти системы интегрированы в общую систему мер административно-процессуального принуждения.

Так, к *мерам процессуального пресечения* можно отнести: доставку и административное задержание; отстранение от управления транспортным средством; задержание транспортного средства; временный запрет деятельности. К *мерам, направленным на получение доказательств*, можно отнести: личный досмотр, досмотр вещей, досмотр транспортного средства; осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов; изъятие вещей и документов; освидетельствование на состояние алкогольного опьянения; медицинское освидетельствование на состояние опьянения. К *мерам, направленным на обеспечение исполнения постановления об административном наказании*, можно отнести: административное задержание; изъятие вещей и документов; задержание транспортного средства; арест товаров, транспортных средств и иных вещей; привод; арест имущества; залог за арестованное судно; помещение иностранных граждан, подлежащих административному выдворению, в специальные учреждения.

Конечно, нужно подчеркнуть, что данная система в определенной мере условна, одна и та же мера может выполнять различные функции в зависимости от цели и контекста своей реализации. Анализ доктрины также дает возможность отметить, что, наряду с мерами административно-процессуального принуждения, выделяются меры процессуального воздействия. Так, Ю. И. Попугаев писал, что «...меры административно-процессуального воздействия представляют собой урегулированные нормами административно-процессуального права процессуальные действия как принудительного, так и не принудительного характера. Данные меры применяются в целях обнаружения правонарушения, установления личности нарушителя, выявления и закрепления доказательств, а также обеспечения исполнения постановлений по делу»<sup>1</sup>. Как видится, меры административно-процессуального воздействия — более широкая категория, нежели меры административно-процессуального принуждения. Между ними имеет место такая связь, как соотношение общего и частного или целого и части. Административно-процессуальное принуждение — это всегда принудительное воздействие, в некоторых случаях весьма «мягкое», в других — существенно ограничивающее права граждан и организаций.

Делая промежуточный вывод, отметим, что *система мер административно-процессуального принуждения* — это совокупность мер принуждения, которые имеют общую правовую сущность, применяемых при наличии установленных законом оснований и форме с целью пресечения административных правонарушений, установления истины по делу об административном правонарушении, а также обеспечивающих исполнение вынесенных процессуальных решений и обязанностей в юридическом производстве.

Нужно отметить, что формирование системы мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях именно как части системы процессуального принуждения в административном праве шло эволюционным путем. В этом контексте надо выделить двух авторов (М. И. Еропкин и И. И. Веремеенко), которые предопределили современные условия доктринального анализа мер административно-процессуального принуждения. Так, М. И. Еропкин пишет, что «...предложенная нами в 1956 году классификация мер административного принуждения, в основе которой лежит специфика правовой характеристики данных мер, включает: административные наказания; меры административного пресечения; административно-предупредительные меры и меры обеспечения»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Попугаев Ю. И. Административно-процессуальные меры, применяемые в связи с совершением правонарушения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 1991. С. 11.

<sup>2</sup> Еропкин М.И. Управление в области охраны общественного порядка. Москва, 1965. С. 120.

М. И. Еропкин не отметил, что он понимает под мерами обеспечения, а функциями процессуального характера в его концепции были наделены меры административного пресечения. Нужно заметить, что в доктрине отдельно говорится о мерах административно-процессуального пресечения. Так, А. И. Дворяк пишет, что «...характерной особенностью мер административно-процессуального пресечения является то, что каждая из соответствующих мер данной группы административного принуждения выполняет функцию пресечения, при этом создаются условия для осуществления требуемых процессуальных действий»<sup>1</sup>. Концепция «мер административно-процессуального пресечения» не получила своего дальнейшего развития. Преимущественно меры административного пресечения рассматривались в материально-правовом аспекте, что в целом неверно как с точки зрения оснований применения данных мер, юридических последствий их действия, а также необходимости их процессуального оформления.

По сути, первым, кто выделил в системе административного принуждения самостоятельную группу мер административно-процессуального характера, был И. И. Веремеенко. В целом обозначенный автор исследовал сущность административных санкций и пришел к выводу о том, что их применение не может быть осуществлено без использования процессуальных мер. И поэтому И. И. Веремеенко выделил: административно-процессуальные меры; административные санкции и административно-предупредительные меры<sup>2</sup>. Более того, административно-процессуальные меры были поставлены им на первое место. Обращает на себя внимание тот факт, что в системе административного принуждения обозначенные авторы выделили группу мер административно-предупредительного характера. Такой позиции придерживались многие авторы. Однако М. С. Студеникина весьма категорично в свое время высказалась относительно данной группы мер. Так, данный автор писала, что «мерами административного принуждения могут быть признаны только административные наказания и меры пресечения, многочисленные меры административно-предупредительного характера к числу мер принуждения относиться не должны. Меры принуждения могут применяться только тогда, когда запрет нарушен, то есть совершено правонарушение»<sup>3</sup>.

Предупредительное качество мер принуждения — это универсальное качество, а поэтому меры административно-процессуального принуждения могут выполнять и предупредительную функцию.

На формирование системы мер процессуального принуждения оказывали влияние различные политико-правовые факторы, и прежде всего, развитие законодательства об административных правонарушениях, а также наличие и применение мер процессуального принуждения в сфере уголовной юстиции. Усложнение административной практики, связанной с применением административных наказаний, а также конституционные требования объективно заставили обратиться к разработке и закреплению процессуальных гарантий при применении таких мер принуждения, как административное задержание, личный досмотр, медицинское освидетельствование и др.

Появилось понимание того, что данные меры, несмотря на свой ограничительный потенциал, наказаниями не являются, а следовательно, меры административно-процессуального принуждения применяются к невиновному лицу, права которого должны быть обеспечены соответствующими гарантиями. Более того, меры процессуального принуждения, несмотря на свой принудительный потенциал, не должны быть более строгими (суровыми) по своим последствиям.

В завершение следует еще раз подчеркнуть, что административное принуждение без процессуального обеспечения не может существовать, процессуальное обеспечение может иметь как обеспечительный, так и автономный принудительный характер. *Административно-процессуальное принуждение* применяется в связи с совершением административного правонарушения или предположения в его совершении с целью пресечения правонарушения, сбора и закрепления доказательств, а также исполнения вынесенного постановления по делу об административном правонарушении и исполнения иных обязанностей в тех или иных административных производствах.

<sup>1</sup> Дворяк А.И. Меры административно-процессуального пресечения, применяемые милицией: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 1996. С. 7.

<sup>2</sup> Веремеенко И. И. Административно-правовые санкции. Москва, 1975. С. 71.

<sup>3</sup> Студеникина М. С. Соотношение административного принуждения и административной ответственности // Советское государство и право. 1968. № 10. С. 20.