

Научная статья

УДК 342.924

DOI: 10.35854/2219-6242-2023-1-115-121

Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в системе мер административного принуждения

Дмитрий Иванович Игнатенко¹✉, Давид Нугзарович Шартава²

¹ Лужский институт (филиал) Ленинградского государственного университета имени А. С. Пушкина, Луга, Ленинградская область, Россия, idi13@yandex.ru✉

² Санкт-Петербургский университет технологий управления и экономики, Санкт-Петербург, Россия, david.shartava@yandex.ru

Аннотация. В настоящем исследовании авторами рассмотрены проблемы института обеспечительных мер производства по делам об административных правонарушениях. Утверждается, что изучение данной проблематики является сегодня особенно актуальным, так как и в научном сообществе, и в правоприменительной практике отсутствует единое понимание сущности и правовой природы указанных мер. Охарактеризованы различные категории мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, выделены основные подходы к определению этого понятия и его пониманию. Меры административного принуждения разделены на группы, описаны присущие им характерные признаки и особенности.

Ключевые слова: обеспечительные меры, законодательство, уполномоченные органы, процессуальный порядок

Для цитирования: Игнатенко Д. И., Шартава Д. Н. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в системе мер административного принуждения // Социология и право. 2023. Т. 15. № 1. С. 115–121. <https://doi.org/10.35854/2219-6242-2023-1-115-121>

Original article

Measures ensuring administrative proceedings in the system of administrative coercion

Dmitry I. Ignatenko¹✉, David N. Shartava²

¹ Luga Institute (branch) of Leningrad State University named after A.S. Pushkin, Luga, Leningrad region, Russia, idi13@yandex.ru✉

² St. Petersburg University of Management Technologies and Economics, St. Petersburg, Russia, david.shartava@yandex.ru

Abstract. In the study, the problems of interim measures ensuring administrative proceedings were considered. Currently, this issue is of particular relevance, since both the scientific community and law enforcement practice lack a common understanding of the essence and legal nature of these measures. Various categories of measures to ensure administrative proceedings were characterized, and the main approaches to the definition of this concept and its understanding were highlighted. Measures of administrative coercion were divided into groups, with descriptions of typical features and peculiarities.

Keywords: interim measures, legislation, competent authorities, procedural order

For citation: Ignatenko D. I., Shartava D. N. Measures ensuring administrative proceedings in the system of administrative coercion. *Sociology and Law*. 2022;14(3):115-121. (In Russ.). <https://doi.org/10.35854/2219-6242-2022-3-115-121>

Введение

Главной целью производства по делам об административных правонарушениях является справедливое и всестороннее разбирательство каждого дела. Для достижения всех целей в производстве по делам об административных правонарушениях уполномоченные лица используют множество правовых механизмов, среди которых можно выделить обеспечительные меры.

В свою очередь, роль обеспечительных мер при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях подчинена ряду определенных целей, коррелирующих с целями данного правового института. Указанный институт в рамках производства по делам об административных правонарушениях призван также обеспечить справедливое, полное и всестороннее разбирательство, направленное на соблюдение прав всех участников процесса.

Можно согласиться с утверждением о том, что «меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях представляют собой самостоятельную, урегулированную в законодательстве группу мер, целью которой является создание условий для полного, объективного и эффективного осуществления данного вида юрисдикционного производства» [1, с. 140]. Именно благодаря таким мерам становится возможным обеспечить наиболее комфортную среду для доказывания фактов по делам об административных правонарушениях.

Верное применение и использование указанных механизмов позволяет осуществлять наиболее справедливое рассмотрение дел в сфере производства по делам об административных правонарушениях. В связи с этим нельзя не согласиться с А. В. Колязиной, которая утверждает, что важность указанных мер обусловлена исключительной особенностью, позволяющей должностным лицам своевременно давать реакцию на противозаконное поведение [2, с. 118].

Актуальность исследования обусловлена тем, что понимание теоретических основ данного правового института, его положения в системе правового регулирования, присущих ему признаков, особенностей в рамках производства по делам об административных правонарушениях должно положительно повлиять на реализацию функций уполномоченными органами в процессе производства по таким делам. Важность изучения исследуемого вопроса находит отражение и в научной среде. В частности, А. Н. Осяк, Е. Е. Новичкова и А. В. Цвилий подтверждают данный тезис, полагая, что правоприменительная практика свидетельствует о наличии множества правовых пробелов в административном законодательстве, в том числе в аспекте норм процессуального права [3, с. 151].

Таким образом, целью настоящего исследования служит определение места мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в системе мер административного принуждения. На данный момент отсутствуют монографические исследования, посвященные рассматриваемым в статье проблемам. Отчасти институт обеспечительных мер представлял исследовательский интерес для таких юристов, как Д. Н. Бахрах, О. В. Виноградов, О. Н. Гапонов, А. В. Колязина, В. С. Осолыхина, В. В. Попов, О. В. Пономарев, А. Ю. Соколов и др. Данный механизм в трудах ученых рассмотрен в рамках изучения других сопутствующих проблем. Однако сегодня в научной среде отсутствует единый

подход к определению понятия обеспечительных мер и их места в правовой системе России. Учитывая изложенное, полагаем, что настоящая статья представляет собой научно-практический интерес и имеет признаки новизны.

Материалы и методы

В целях анализа указанной проблематики нами использованы общенаучные методы (анализ, синтез, дедукция, индукция, абстрагирование) и специальные юридические (формально-юридический, юридического конструирования, технико-юридического анализа, формально-логический).

Итоги

Согласно статьям 1.3. и 1.3.1. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ) законодательство об административных правонарушениях относится к сфере совместного ведения России и субъектов РФ. Следовательно, настоящая статья в качестве объекта исследования охватывает изучение в целом российского законодательства в указанной сфере, а полученные результаты могут быть применены в практической и научной деятельности в любом из субъектов государства.

Воздействие органов государственной власти на объекты государственного управления осуществляется преимущественно с помощью административного принуждения. В теоретических исследованиях приведены различные классификации института административного принуждения. Приведем в качестве примера некоторые позиции исследователей данного вопроса.

Как утверждают Б. В. Россинский и Ю. Н. Стариков, «традиционно выделяют три группы: меры предупредительные, меры пресечения и меры ответственности» [4, с. 558]. Однако ряд авторов категорически отказываются выделять в качестве отдельной группы обеспечительные меры. Например, Б. В. Россинский ссылается на отсутствие правовых предпосылок для выделения обеспечительных мер ввиду того, что признаки последних содержатся в составе предупредительных мер и мер ответственности [3, с. 151].

Современные специалисты, в частности А. С. Телегин, наряду с иными мерами административного принуждения, выделяют и обеспечительные меры, отмечая их несомненную эффективность, выраженную в возможности быстрого реагирования на противоправные действия [5, с. 61]. Учитывая справедливость всех позиций исследователей, мы склонны, скорее, согласиться с позицией выделения обеспечительных мер в отдельную правовую категорию мер административного принуждения. Необходимо констатировать, что законодательство выделяет в КоАП РФ отдельную главу (27) для данных мер, тем самым определяя их в качестве отдельного правового института, направленного на реализацию производства по делам об административных правонарушениях. Ввиду этого нет оснований не выделять такие меры в отдельную группу.

Законодательство РФ содержит множество вопросов относительно отсутствия дефиниций тех или иных правовых категорий. В частности, в законе не сформулировано легального определения термина «обеспечительные меры». В научной литературе также не установлен единый подход к пониманию определения исследуемого института, а имеющиеся определения неоднородны. Становится очевидным, что единое понимание дефиниции рассматриваемого правового явления способно внести правовую определенность в научных кругах и прежде всего при практическом применении данных мер [6, с. 72].

А. В. Коркин в своем исследовании приводит точку зрения, согласно которой обеспечительные меры представляют собой совокупность процессуальных действий, осуществляемых уполномоченными лицами в процессе возбуждения и разрешения дел об административных правонарушениях, обнаружения и приобщения (процессуального оформления) орудий и предметов правонарушений, выявления и установления личности правонарушителя, а также обнаружения, закрепления и приобщения доказательств по делу об административном правонарушении [7, с. 39–40].

А. С. Телегин утверждает, что обеспечительные меры прежде всего направлены на обеспечение ускоренного производства по делам об административных правонарушениях [5, с. 61]. Согласно позиции Д. А. Гришина, «меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях представляют собой разновидность мер административного принуждения, реализуемых компетентными государственными органами в целях пресечения административного правонарушения, установления личности нарушителя, составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнения принятого по делу постановления» [8, с. 92–93].

Однако, учитывая вышеизложенные научные позиции, считаем, что главным недостатком этих определений является отсутствие указания на обеспечительную правовую природу данных мер, а также на основания для их применения. Представляется, что сформулировать определение, наиболее соответствующее правовой природе мер обеспечения, возможно только после анализа присущих им правовых признаков и особенностей.

Подпункты 1–13 п. 1 ст. 27.1. КоАП РФ предусматривают закрытый перечень обеспечительных мер, которые можно разделить на несколько групп. Первая группа состоит из мер по выявлению доказательств и установлению фактических обстоятельств, используемых и исследуемых при производстве по делам об административных правонарушениях. Вторая группа мер тесно связана с мерами пресечения, поскольку они прежде всего направлены на прекращение противоправного поведения. Третья группа мер нацелена на непосредственное воздействие относительно правонарушителя с целью своевременного и справедливого привлечения к административной ответственности.

С учетом этого можно утверждать, что под мерами обеспечения целесообразно понимать самостоятельный правовой институт, направленный на обеспечение производства по делам об административных правонарушениях необходимыми доказательствами с целью своевременного привлечения правонарушителей к административной ответственности. Следовательно, как верно утверждает П. В. Мешков, «максимальная эффективность применяемых мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях достижима лишь в случае своевременного, комплексного и адекватного их применения, а объем и сущность применяемых мер должны находиться в прямой зависимости от санкции соответствующей меры административной ответственности» [9, с. 115].

Приведенное деление мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях указывает на отдельную детализацию каждой из предусмотренных законом мер в их взаимосвязи между собой, что в полной мере дает право называть обеспечительные меры обособленным правовым институтом. Как и любая иная система правовых механизмов, обеспечительные меры обладают рядом своеобразных признаков.

Прежде всего укажем, что применение обеспечительных мер направлено на реализацию строго определенных целей. Это следует из п. 1 ст. 27.1. КоАП РФ, в котором выделены следующие цели:

- пресечение административного правонарушения;
- установление личности нарушителя;
- составление протокола об административном правонарушении;
- обеспечение правильного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнения принятого по делу постановления.

Между тем нельзя не обратить внимание на то, что данные меры административного принуждения могут применяться не только при правонарушении, но и при наличии признаков правонарушения. Можно заключить, что правовая природа обеспечительных мер не сводится к применению санкций к правонарушителю, а направлена на реализацию нормального порядка административного производства.

Меры обеспечения применяются, помимо правонарушителей и лиц, действия которых содержат признаки правонарушения, и к лицам, задействованным в производстве по делу об административном правонарушении. В частности, применение такой меры, как привод, становится возможным и в отношении свидетеля по делу.

В указанных обстоятельствах ограничение прав лица, не совершавшего правонарушение, является аналогичным ограничению прав правонарушителя. Однако стоит упомянуть утверждение А. Ю. Соколова и В. В. Попова о том, что подобные обеспечительные меры не носят постоянного характера. В связи с этим нельзя утверждать, что их правовая природа противоречит принципу невиновности [6, с. 76]. Действительно, наличие ряда ограничений, связанных с применением обеспечительных мер, вполне коррелируется с данным принципом, поскольку обеспечительные меры могут быть применены в случаях, если возникнет необходимость в защите законных интересов граждан и государства.

Обеспечительные меры могут быть использованы только в рамках административного расследования и на иных стадиях производства по делам об административных правонарушениях. Указанные меры исключены после вынесения постановлений о назначении административного наказания или о прекращении производства. Уместно сделать акцент на точке зрения А. Ю. Соколова и В. В. Попова о том, что указанные меры должны в первую очередь осуществлять обеспечение производства по делам об административных правонарушениях и не заменять собой функции административной ответственности [6, с. 74]. В большинстве случаев обеспечительные меры служат предпосылкой для дальнейшего применения мер ответственности к правонарушителю. В частности, применение меры административного задержания направлено на реализацию меры наказания в виде административного ареста.

Таким образом, в рамках изучения настоящей проблематики нами рассмотрены различные категории мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, выделены основные подходы к определению и пониманию исследуемого понятия, меры административного принуждения разделены на группы и указаны присущие им характерные признаки и особенности.

С учетом вышеизложенного правового анализа можно утверждать, что проблема отсутствия единого подхода к выделению мер обеспечения в отдельную группу мер административного принуждения является в наибольшей степени теоретическим вопросом. В свою очередь, законодательство однозначно выделяет в КоАП РФ отдельную главу для данных мер, тем самым определяя соответствующие меры в качестве отдельного правового института.

Разделение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях на отдельные группы говорит о высокой детализации каждой из предусмотренных законом мер в их взаимосвязи между собой. Это вполне обоснованно дает право называть обеспечительные меры обособленным правовым институтом.

Проведенная аналитическая работа по изучению признаков и особенностей исследуемого правового института свидетельствует о том, что обеспечительные меры являются законодательно закрепленным способом принуждения, применяемым уполномоченными органами исполнительной власти, которые реализуются на основании определенных в законе случаев, а также процессуальным способом реализации института административной ответственности. Присущие обеспечительным мерам внутренние признаки определяют данную правовую категорию в качестве обособленного юридического института.

Список источников

1. Колязина А. В. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемые органами государственного контроля и надзора в жилищно-коммунальной сфере // Правовая политика и правовая жизнь. 2017. № 2. С. 139–143.
2. Колязина А. В. Меры административного пресечения, применяемые органами государственного контроля и надзора в жилищно-коммунальной сфере, и их должностными лицами // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. № 1 (120). С. 116–122.
3. Осяк А. Н., Новичкова Е. Е., Цвилий А. В. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях // Юрист-Правовед. 2020. № 4 (95). С. 150–155.
4. Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право. М.: Норма: Инфра-М, 2010. 926 с.
5. Телегин А. С. Меры административно-процессуального принуждения: некоторые вопросы применения // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2014. № 1 (23). С. 60–67.
6. Соколов А. Ю., Попов В. В. Мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях: понятие и признаки // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2012. № 6 (89). С. 72–79.
7. Коркин А. В. Процессуальность как признак мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2017. № 4 (42). С. 37–42.
8. Гришин Д. А. Некоторые вопросы правового регулирования и механизма реализации мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях должностными лицами УИС // Человек: преступление и наказание. 2012. № 2 (77). С. 92–95.
9. Мешков П. В. К вопросу о понятии мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях // Инновационная наука. 2018. № 6. С. 113–115.

References

1. Kolyazina A.V. Measures of maintenance of proceedings on affairs about administrative offences, applicable by state control and supervision bodies in the sphere of housing and communal services. *Pravovaya politika i pravovaya zhizn'*. 2017;(2):139-143. (In Russ.).
2. Kolyazina A.V. Administrative restraint measures applied by the state control and supervision bodies in the housing and utilities sphere and their officials. *Vestnik Saratovskoi gosudarstvennoi yuridicheskoi akademii = Saratov State Law Academy Bulletin*. 2018;(1):116-122. (In Russ.).
3. Osyak A.N., Novichkova E.E., Tsviliy A.V. Protective measures of legal proceedings on administrative violations. *Yurist-Pravoved*. 2020;(4):150-155. (In Russ.).

4. Rossinskii B.V., Starilov Yu.N. Administrative law. Moscow: Norma; Infra-M; 2010. 926 p. (In Russ.).
5. Telegin A.S. Administrative and procedural enforcement measures: Some of the application issues. *Vestnik Permskogo universiteta. Yuridicheskie nauki = Perm University Herald. Juridical Sciences*. 2014;(1):60-67. (In Russ.).
6. Sokolov A.Yu., Popov V.V. Provision procedure measure of administrative offences cases: Concept and features. *Vestnik Saratovskoi gosudarstvennoi yuridicheskoi akademii = Saratov State Law Academy Bulletin*. 2012;(6):72-79. (In Russ.).
7. Korkin A.V. Procedurality as a characteristic of measures for ensuring the proceedings in cases concerning administrative offenses. *Yuridicheskaya nauka i pravookhranitel'naya praktika = Legal Science and Law Enforcement Practice*. 2017;(4):37-42. (In Russ.).
8. Grishin D.A. Some questions of legal regulation and the mechanism of realization of measures of proceedings provision on affairs of administrative offences committed by the penal officials. *Chelovek: prestuplenie i nakazanie = Man: Crime and Punishment*. 2012;(2): 92-95. (In Russ.).
9. Meshkov P.V. On the issue of the concept of measures to ensure proceedings in cases of administrative offenses. *Innovatsionnaya nauka = Innovation Science*. 2018;(6): 113-115. (In Russ.).

Информация об авторах

Д. И. Игнатенко — доктор юридических наук, доцент, доцент кафедры правоведения; 188230, Ленинградская область, Луга, Володарского пр., д. 52а;
Д. Н. Шартава — аспирант кафедры административного права и процесса; 190103, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр., д. 44а.

Information about the authors

D. I. Ignatenko — Doctor of Law, Associate Professor, Associate Professor at the Department of Law; 52A Volodarskogo Ave., Luga, Leningrad region, 188230, Russia;

D. N. Shartava — postgraduate student at the Department of Administrative Law and Process; 44A Lermontovskiy Ave., St. Petersburg 190103, Russia.

Конфликт интересов: авторы декларируют отсутствие конфликта интересов, связанных с публикацией данной статьи.

Conflict of interest: the authors declare no conflict of interest related to the publication of this article.

Статья поступила в редакцию 17.02.2023; одобрена после рецензирования 15.03.2023; принята к публикации 13.04.2023.

The article was submitted 17.02.2023; approved after reviewing 15.03.2023; accepted for publication 13.04.2023.