

## СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ ПРЕВЕНТИВНЫХ МЕР В СФЕРЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

ГЕРАСЬКО В.В.  
ualibrary@mail.ru

*В статье рассматриваются вопросы юридического содержания и характера системы превентивных (административно-предупредительных) мер в сфере административных правонарушений, направления деятельности исполнения превентивной функции государства, а также рекомендации по совершенствованию данной деятельности и системы превентивных мер.*

*The author considers legal problems and character of preventive system measures in the field of administrative offences, directions of activities to enforce preventive functions of the state and recommendations on improving given activity and system of preventive measures.*

За время проведения демократических преобразований в Кыргызской Республике было немало сделано для создания действенного механизма реализации конституционных прав человека и гражданина. Переход системы нашего государства и общества в качественно иное состояние определяет верховенство права, приоритет личности, ее достоинства и неотъемлемых прав, а также недопустимость институтов насилия.

Актуальность данного исследования обусловлена постоянно меняющимися явлениями в общественной и политической жизни, что в свою очередь влечет различные не только позитивные, но и негативные последствия. Митинги по причине и без причин, массовые падежи сельскохозяйственных животных от безграмотной вакцинации и инфекционных заболеваний, запреты на вывоз сельскохозяйственной продукции и промышленных товаров за границу, нарушение требований по охране и использованию недр, проблемы в деятельности инвесторов из-за хулиганских действий населения - все это и многое другое ведет к ухудшению политического и экономического имиджа страны. Поэтому необходимо рассмотрение вопроса совершенствования системы превентивных (административно - предупредительных) мер в сфере административных правонарушений с учетом сложившихся общественно-политических условий. Предупреждение административных правонарушений осуществляется в целях обеспечения защиты прав, свобод и законных интересов личности, общества и государства, противодействия причинам и условиям совершения правонарушений. Система превентивных мер в Кыргызской Республике функционирует на принципах законности, гласности, защиты и соблюдения прав и свобод человека и гражданина, социальной справедливости и гуманизма, научной обоснованности, приоритета превентивных мер профилактики правонарушений над репрессивными, своевременности и достаточности мер воздействия, ответственности органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц, а также иных юридических лиц, общественных объединений в сфере профилактики правонарушений.

Система правовых, экономических, социальных, организационных, воспитательных и иных мер по выявлению и устранению причин и условий совершения административных правонарушений или недопущению правонарушений в данной сфере является профилактикой правонарушений, которая должна осуществляться по всем направлениям общественных отношений. Профилактика административных правонарушений является превентивной функцией государства, осуществляющего эту функцию через органы государственной власти в соответствии с законодательством Кыргызской Республики. Объектами превентивной деятельности государства являются причины и условия совершения административных правонарушений, поведение физических и деятельность юридических лиц. Административно - предупредительные меры являются самостоятельным видом мер принуждения, назначение которых - предупреждение правонарушений и обеспечение общественной безопасности. Как отмечает С.С. Алексеев, «меры правового принуждения могут быть подразделены на две группы: юридические санкции, т. е.

государственно-принудительные меры, являющиеся реакцией государства в отношении конкретного лица на факт противоправного поведения и государственно-необходимые профилактические и превентивные меры правового принуждения»<sup>1</sup>.

Самое широкое распространение административно - предупредительные меры получили в сфере деятельности органов исполнительной власти. А.П.Коренев под мерами административного предупреждения понимает «способы и приемы, направленные на предупреждение правонарушений и недопущение их отрицательных последствий, а также на предотвращение наступления обстоятельств, угрожающих жизни и безопасности граждан или нормальной деятельности государственных органов, предприятий, учреждений и организаций»<sup>2</sup>. Особенность этих норм заключается в их нормативном закреплении, в том, что они содержатся в диспозициях правовых норм, в то время как другие виды мер административного принуждения закрепляются санкциями. Вопрос о самостоятельности существования мер административного предупреждения является спорным. Большинство ученых полагает, что предупредительные средства в своей совокупности образуют самостоятельный вид административного принуждения. Однако Д.Н.Бахрах указывает, что, «отмечая большое значение предупредительных средств, следует признать, что они не являются принудительными. Основанием применения мер административного принуждения выступает факт совершения правонарушения. В то время как основанием применения предупредительных мер служит юридическая презумпция, то есть предположение о том, что в результате не применения или несвоевременного применения данных мер будет совершено правонарушение или наступят иные вредные последствия, связанные с действием непреодолимых сил природы и техногенными процессами»<sup>3</sup>. С одной стороны, Д.Н.Бахрах не считает превентивные меры принудительными, а с другой стороны сущность предупреждения (предотвращения, профилактики) правонарушений состоит: во-первых, в том, чтобы не допустить противоправного поведения со стороны конкретных лиц, которые к такому поведению склонны; во-вторых, в устранении причин, которые содействуют совершению правонарушений и созданию условий, которые исключают противоправное поведение. Несмотря на ярко выраженный профилактический характер, все подобные меры осуществляются в принудительном порядке, то есть в порядке властных полномочий компетентных исполнительных органов. Поэтому меры административного предупреждения невозможно представить в качестве мер, лишенных элементов административного принуждения; они, как правило, выражаются в виде определенных ограничений и запретов.

Административно - предупредительные меры имеют строго целевой профилактической характер и направлены на предотвращение создания противоправных и иных, представляющих общественную опасность, ситуаций. Однако угроза общественным и личным интересам и причинение им ущерба могут возникнуть вследствие не только правонарушения, но и стихийных бедствий. Для применения превентивных мер не требуется факта нарушения правовой нормы, а необходимо наступление, как правило, особых условий. Это могут быть пожары, наводнения, эпидемии, эпизоотии, аварии, розыск преступника, несчастные случаи. Государство не только закрепляет юридически властные полномочия на применение исполнительными органами таких принудительных мер, как реквизиция, карантин, принудительный осмотр грузов, освидетельствование и других аналогичных мер, но и определяет порядок реализации этих мер. Поэтому, в отдельных случаях, государство вынуждено прибегать к применению принудительных мер и в отношении лиц, невиновных в нарушении норм права, компетентные органы в предусмотренных законом случаях ограничивают их права. Основной целью названных защитных мер государства являются предупреждение правонарушений и уклонения от выполнения юридических и иных обязанностей, а также обеспечение общественной безопасности. «Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены Конституцией и законами в целях защиты национальной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения, защиты прав и свобод других лиц. Вводимые ограничения должны быть соразмерными указанным целям»<sup>4</sup>. Следовательно, основанием для применения административно-предупредительных мер является не правонарушение, а наступление особых, установленных законодательством обстоятельств как связанных, так и не связанных с действиями человека. Отмечая общность всех

<sup>1</sup> Алексеев С.С. Общая теория права: В 2-х т. Т.1 /С.С. Алексеев. - М.: Юрид. лит.,1981. - С.266.

<sup>2</sup> Коренев А.П.Административное право России. М.,1996г. – С. 175.

<sup>3</sup> Бахрах Д.Н. Административное право. М., 2005 г. – С. 247.

<sup>4</sup> Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года, ст.20. ИПС «Токтом».

административно-предупредительных мер, нельзя не заметить различий между отдельными превентивными мерами по их непосредственному назначению и характеру правоограничений.

По назначению и характеру среди административно - предупредительных мер можно выделить четыре группы:

- 1) 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.;
- 2) меры, направленные на предупреждение правонарушений, не только административных правонарушений, но и преступлений (таможенный досмотр, проверка документов, удостоверяющих личность, регистрация и официальное предостережение о недопустимости антиобщественного поведения; проверка документов, при обеспечении паспортного режима, у водителей автотранспортных средств, в погранзоне, контроль пассажиров и судов гражданской авиации и др.);
- 3) меры, препятствующие уклонению соответствующих субъектов от исполнения ими обязанностей;
- 4) особую группу составляют лечебно-предупредительные меры принуждения, назначение которых не только обеспечение общественной безопасности, но и лечение опасных душевнобольных, наркоманов, инфекционных больных и т.д.

К административно - предупредительным мерам относятся также прекращение движения транспорта при ремонте дорог, электрокабелей; ограничение движения транспорта при авариях, овалах, обрывах линий электропередач; изъятие огнестрельного оружия у лиц, страдающих психическими заболеваниями; убой животных в случаях заболевания их заразными болезнями; ограничение права водопользования. Таким образом, административно - предупредительные меры выступают в виде административных ограничений (например, введение карантина) или в виде определенных административных действий в отношении той или иной категории организаций и лиц (например, таможенного досмотра). И так, меры административного предупреждения являются разновидностью административно - принудительных средств воздействия. Их главной особенностью является четко выраженный профилактический характер, что позволяет использовать эти меры для предупреждения правонарушений, обеспечения общественной безопасности в специфических условиях, когда интересам общества создается известная угроза, в то же время, меры административного предупреждения применяются при отсутствии правонарушений, в особых или чрезвычайных обстоятельствах. Реальных правонарушений при этом нет, но они могут появиться, если не будут применены меры административного предупреждения, что позволяет им быть важнейшим средством превенции административных и иных правонарушений.

Деятельность по совершенствованию системы превентивных мер в сфере административных правонарушений должна вестись по таким направлениям, как совершенствование правовой базы и усиление организационной работы в этой сфере. Прежде всего, в нормативных документах должна быть четко определена компетенция и ответственность каждой структуры, входящей в систему, осуществляющую превентивную функцию государства, что позволило бы повысить общую координацию работы и объединить усилия органов власти и общественных организаций на действительно значимых направлениях. Без знания и понимания причин совершения административных правонарушений нельзя продвинуться вперед в решении данной проблемы.

Превентивная функция государства в сфере административных правонарушений в настоящий момент осуществляется по следующим направлениям:

- совершенствование государственной политики в области профилактики правонарушений;
- правовое регулирование в области функционирования данной системы;
- повышение эффективности взаимодействия субъектов системы превентивных мер;
- создание условий для охраны жизни, здоровья и имущества физических лиц, защиты их прав, свобод и законных интересов, прав и законных интересов юридических лиц, интересов общества и государства и обеспечение их реализации;
- выявление причин, порождающих правонарушения, и условий, способствующих их совершению, разработка и осуществление мероприятий, направленных на их устранение или нейтрализацию;
- принятие мер по повышению уровня жизни, социального и экономического обеспечения граждан;
- принятие мер по декриминализации экономики.

Административно-предупредительным мерам присуща ярко выраженная профилактическая направленность. В целях совершенствования системы превентивных мер необходимо проведение следующих мероприятий:

- анализ социальной, экономической, политической и криминогенной ситуации в пределах своей компетенции соответствующими органами;
- внесение предложений в правительство для определения основных направлений государственной политики и стратегического планирования в области функционирования системы превентивных мер;
- повышение уровня обеспечения общественного порядка на улицах, площадях, стадионах, в скверах, парках, на транспортных магистралях, вокзалах, в аэропортах и в иных общественных местах;
- организация участия граждан и общественных формирований в охране общественного порядка в установленных Законом Кыргызской Республики порядке и формах;
- профилактика алкоголизации и наркотизации общества, пропаганда здорового образа жизни;
- принятие мер, направленных на противодействие совершению правонарушений, связанных с незаконным потреблением и оборотом наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов;
- обеспечение безопасности в зданиях частного, государственного и муниципального жилищного фонда, на объектах жизнеобеспечения, режимных объектах, учитывая требования законодательства о градостроительной деятельности на этапе архитектурно-строительного проектирования, строительства, планировки территории, развития территорий;
- повышение уровня защищенности объектов с массовым пребыванием граждан.

Таким образом, главной особенностью системы превентивных мер является четко выраженный профилактический характер, что позволяет использовать эти меры для предупреждения правонарушений, обеспечения общественной безопасности в специфических условиях, когда интересам общества создается известная угроза. В то же время меры административного предупреждения применяются при отсутствии правонарушений, в особых или чрезвычайных обстоятельствах. Реальных правонарушений при этом нет, но они могут появиться, если не будут применены меры административного предупреждения, что позволяет им быть важнейшим средством превенции административных и иных правонарушений. Если же меры административного предупреждения не возымели должного действия, то в действие вступают иные меры административного принуждения, которые непосредственно воздействуют на правонарушителя.

#### **Литература:**

1. Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года, ст.20. ИПС «Токтом
2. Алексеев С.С. Общая теория права: В 2-х т. Т.1 /С.С. Алексеев. - М.: Юрид. лит.,1981. - С.266
3. Коренев А.П.Административное право России. М.,1996г. – С. 175
4. Бахрах Д.Н. Административное право. М., 2005 г. – С. 247