

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
**«БЕЛГОРОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»**
(Н И У « Б е л Г У »)

ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
КАФЕДРА АДМИНИСТРАТИВНОГО И МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

**МЕРЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРИНУЖДЕНИЯ В
АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРОЦЕССЕ**

Выпускная квалификационная работа
обучающегося по магистерской программе «Юрист в государственном
управлении и правоохранительной деятельности»
очной формы обучения, группы 01001515
Низиева Вадима Сергеевича

Научный руководитель
Старший преподаватель кафедры
административного права и
международного права, к.ю.н.,
доцент Жукова Н.А.

Рецензент:
к.ю.н, ст. преподаватель кафедры
УиАД ОВД БелЮИ МВД России
им. И.Д. Путилина,
полковник полиции
Волков Павел Алексеевич

БЕЛГОРОД 2017

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
Глава I. Институт государственного принуждения в административном процессе	8
§1. Становление института государственного принуждения в российском административном процессе.....	8
§2. Понятие и основные черты государственного принуждения в административном процессе.....	18
§3. Классификация мер государственного принуждения в административном процессе.....	25
Глава II. Особенности реализации мер административного принуждения	30
§1. Особенности реализации мер административного пресечения.....	30
§2. Особенности реализации мер административно-процессуального обеспечения.....	38
§3. Особенности реализации административных праввосстановительных мер.....	47
§4. Особенности реализации мер административного наказания.....	52
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	65
СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ	69

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования:

Актуальность темы выпускной квалификационной работы обусловлена теоретической и практической значимостью вопросов, связанных с государственным принуждением, которое в свою очередь представляет сложное социально-правовое явление. В связи с проведением в Российской Федерации ряда демократических реформ, проблемы обеспечения прав и свобод человека становятся наиболее значимыми. Проблемы административного принуждения, а также развития этого правового явления, обусловлены множеством факторов, но среди них можно выделить три основных и наиболее значимых.

Во-первых, политический фактор – необходимость реализации закрепленных в Конституции РФ основных прав и свобод граждан, поддержание режима законности на всей территории страны, обеспечение защиты государства, поддержание правопорядка.

Во-вторых, экономический фактор. Выражается он в стремлении государства построить и развить рыночную экономику, а также регулировать ее определенными правовыми средствами и способами.

В-третьих, это правовой фактор, то есть совершенствование и реформирование в России административного законодательства, устанавливающего меры административного принуждения.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в области применения мер административного принуждения.

Данная область исследования все более и более привлекает внимание ученых, практиков. Обилие работ в виде статей, монографических исследований, посвященных отдельным аспектам административного принуждения, не исключает того, что некоторые вопросы требуют более углубленного рассмотрения, что говорит об актуальности выбранной темы.

Предметом исследования выступает система административно-правовых

норм, образующих институт административного принуждения.

Цель исследования - исследование материальных и процессуальных основ административного законодательства, устанавливающего порядок реализации института административно-правового принуждения и выработка предложений по его совершенствованию. Для достижения указанной цели предполагается постановка и попытка решения следующих основных задач:

- 1) -исследование процесса становления института административного принуждения в России;
- 2) -анализ материальных и процессуальных форм административного принуждения;
- 3) - анализ соответствующих положений законодательства, а также практики его применения.

Степень научной разработанности проблемы.

Проблематика института административно-правового принуждения как одного из видов государственного принуждения в настоящее время активно разрабатывается в науке административного права. В частности, общие вопросы механизма административного принуждения в настоящее время исследуются такими авторами как Д.Н. Бахрах, К.С. Вельский, А.А. Демин, Ю.А. Денисов, И.В. Максимов, М.Я. Масленников, С.Л. Махина, В.Г. Розенфельд, В.Д. Сорокин, Ю.Н. Стариков, Ю.А. Тихомиров, А.Ю. Якимов и др.

Вопросы реализации института административного принуждения разрабатывались такими авторами как А.П. Алехин, И.И. Веремеенко, В.К. Гижевский, М.И. Еропкин, А.П. Коренев, Ю.П. Соловей и др.

Методология и теоретическая основа исследования:

Методологической основой исследования послужили общенаучный диалектический метод, и основанные на нем частно-научные методы исследования: историко-правовой, сравнительно-правовой, юридико-догматический, логический методы в сочетании с системным анализом исследуемых явлений.

Теоретическую базу исследования составили работы таких представителей науки административного права как Ардашкин З.Д., Бахрах Д.Н., Бельский К.С., Галаган И.А., Еропкин М.И., Кисин В.Р., Лунев А.Е., Макарейко Н.В., Розенфельд В.С., Серегин А.В., Студеникина М.С., Талюпа А.Г., Якуба О.М., Ямпольская Ц.А. и другие.

В работе также использовался целый ряд научных монографий, учебных пособий, статей, а также нормативно-правовые акты и материалы судебной практики. Научная новизна выпускной квалификационной работы заключается в теоретической разработке основных положений института административного принуждения как метода государственного принуждения, а также подхода к его исследованию.

Научная новизна исследования.

Научная новизна работы состоит в теоретической разработке основных положений института административного принуждения как разновидности государственного принуждения. Помимо этого, научная новизна работы определяется как самой постановкой проблемы, так и подходом к ее исследованию с учетом недостаточной на сегодняшний день степени ее разработанности.

На защиту выносятся следующие основные выводы и положения:

1. В каждой форме организации власти и, соответственно, государственного управления корреспондирована своя организационная форма реализации института административного принуждения. В процессе развития институт административного принуждения эволюционировал от мер не признаваемых государством как эффективный инструмент, требующий законодательного закрепления, до системы, регулирующей отношения, связанные с исполнением государственной воли в рамках построения правового общества. В настоящий момент уже все органы государственной власти Российской Федерации в той или иной мере осуществляют деятельность по реализации отдельных элементов института административного принуждения, выступающего в роли главенствующего инструментария в процессе подготовки и исполнения государственно-властных управленческих решений.

2. Государство выступает как надзорно-принудительная организация, одним из атрибутов которой является полицейская функция, проявляющаяся в материальной и процессуальной (организационно-правовой, структурно-функциональной, процедурно-правовой) формах реализации института административного принуждения.

3. В зависимости от способа охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности целесообразно выделить в составе административного принуждения четыре группы мер административного принуждения: 1) административно-предупредительные меры 2) административно - пресекательные меры 3) меры административно-процессуального обеспечения 4) меры административного взыскания.

4. Анализ действующего законодательства позволил выделить обстоятельства, при которых обуславливается применение мер административно-процессуального обеспечения, а именно:

- совершение административного правонарушения;
- невыполнение правонарушителем процессуальных обязанностей;
- реальная возможность совершения новых правонарушений;
- невозможность составления протокола на месте выявления административного правонарушения.

5. В связи появлением нового вида административного наказания - административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения, установленный Федеральным законом от 23 июля 2013 г. № 192-ФЗ и с введением ст. 20.31 КоАП РФ «Нарушение правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований» и ст. 20.32 КоАП РФ «Нарушение правил по обеспечению безопасности при проведении официальных спортивных соревнований» обосновывается введение единых требований к правилам заполнения карточек, введенных приказом МВД России № 14 от 14 января 2014 г. «Об организационных мерах по ведению списка лиц, которым запрещено посещение мест проведения официальных спортивных

соревнований в дни их проведения» что позволит в дальнейшем вести единый учет правонарушителей.

6. В случае, если лицо, в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что оно находится в состоянии опьянения в общественном месте, отрицает при этом факт нахождения в состоянии опьянения и не признает своей вины в совершении административного правонарушения, необходимо предоставить сотрудникам полиции право освидетельствования на состояние алкогольного опьянения.

Для пресечения уклонения правонарушителя от применения данной меры предлагается ввести норму, предусматривающую административную ответственность физических лиц за отказ от прохождения освидетельствования на состояние алкогольного опьянения либо медицинского освидетельствования.

Апробация результатов исследования.

Основанные на результатах данного исследования выводы и рекомендации прошли обсуждение на кафедре административного и международного права Юридического института НИУ «БелГУ»

Структура и объем квалификационной работы:

Выпускная квалификационная работа состоит из введения, двух глав (семи параграфов), заключения, списка использованных источников. Объем диссертации 68 страниц без учета библиографии.

Глава I. Институт государственного принуждения в административном процессе

§1. Становление института государственного принуждения в российском административном процессе.

Датой начала возникновения и становления института административного принуждения в России принято считать вторую половину 16 века¹. Однако рассматривать административное принуждение как таковое можно условно, так как в то время лишь ограниченное количество мер обладали признаками исследуемого института. Вместе со становлением органов административной юстиции происходило и зарождение мер административно-принудительного характера. Основанием для реорганизации и усовершенствования органов административного аппарата стало расширение территорий, входящих в Московское государство. Наряду с Боярской думой, стержнем политической системы государства являлись административные учреждения – приказы. Они сочетали в себе как административные, так и судебные функции, а также являлись судебным местом для тех, кто по роду своей деятельности находился в ведении приказов. Разрядный приказ являлся одним из них, и помимо назначения служивших, их учета, назначения оклада, содержания, обладал функциями суда над ними, что могло повлечь за собой понижения чиновника в статусе, лишение привилегий и регалий. Если проводить аналогию с современным законодательством, речь идет о истоках дисциплинарного производства.

Решением Земского собора 1549 года, с целью контроля за действием администрации, создается специализированный орган – Челобитный приказ, в компетенцию которого стали входить следующие направления деятельности: разрешение судебных дел; контроль за деятельностью государственных учреждений, принятия жалоб частных лиц на решения

¹ Быстренко В. И.. История государственного управления и самоуправления в России: Учебное пособие. М.: ИНФРА-М 92с.

должностных лиц. Кроме того, Челобитный приказ являлся одной из инстанций, предшествующих апеллиционной, которой выступала Боярская Дума, разрешающая споры о компетенции.

Анализируя сведения о деятельности Боярской Думы, можно увидеть, что реализуя уголовно-правовые нормы, она также применяла нормы административного правового характера, что говорит о зарождении административно-деликтных отношений того времени.

С принятием Судебника 1550 года, он становится законодательным кодексом Русского централизованного государства. Он был расширен до 100 статей, были учтены недостатки Судебника 1497 г., а также являлся более совершенным законодательным актом, в котором преобладали уже процессуальные нормы, нежели материальные².

Судебник 1550 года является первоисточником зарождения института административного принуждения. Так, Раздел IV. «О вызове в суд» устанавливал порядок вызова ответчика в суд. «Недельщики или ездоки, приехав в город или волость, где жил вызываемый должен был представить свою приставную наместнику или волостелю и их тиунам; от наместника или волостеля вручался им доводчик, через которого уже они вызывали ответчика; при этом они брали с ответчика поручную о том, что он явится на суд в срок, и отвозили эту запись в тот суд, от которого были посланы. А если вызываемый не хотел или не мог дать поручной записи, его недельщик заковывал в цепи и держал под арестом до суда. Данная мера обладает признаками административно-принудительных мер, и напоминает современную меру административно-процессуального обеспечения – привод³.

Раздел V. «О купле» устанавливает правила покупки лошадей. Эти правила следующие: 1) при покупке лошадей в Москве и Московском уезде клеймить их у государственных пятенщиков, а пятенщикам записывать

² Исаев М.А. Лекции по истории московского права и государства. М.:RATEX. 1996. 192с.

³ Беляев И.Д. История русского законодательства. СПб.: Изд-во Лань, 1999. С.739

лошадей в книге и брать за пятно пошлину по статусу; 2) при покупке или мене лошадей по городам и волостям пятнать лошадей у наместников и волостелей; записывать в книги продаваемых или обмениваемых лошадей земскому дьяку, а книги хранить у целовальников; пятенщикам за пятно брать по деньге с купца и продавца, целовальнику же с целью предупреждения споров образчик клейма записывать в книгу; 3) если кто купит или променяет лошадей в волости и в тот же день не запишет ее в книге и не заклеит, а в том его улечат, то наместнику, волостелю и пятенщику полагалось взять с него 2 рубля. А если кто стал бы предъявлять свое право на лошадь, которую покупатель не заклеил у пятенщика, и искать других пропавших лошадей, то по правилам не заклеивший лошадь, признавался виновным и не только лишался лошади, но и уплачивал весь иск предъявленный на него; 4) если кто купит лошадь не в своем при- суде, т.е. не в своем уезде или волости, то должен был пятнать ее там, где купил, а если вел ее домой не пятненную, то должен был платить пропятенье⁴.

Все эти правила были известны на практике еще задолго до издания Царского судебника, который упорядочил порядок приобретения и узаконивания права владения «единственным на то время сухопутным транспортным средством» - лошадью.

Можно сказать, что изложенные выше положения являются одним из контрольных функций современного государства, направленных на обеспечение законности при покупке транспортных средств. Также верно будет утверждение о том, что впервые за проступок предусматривается два вида наказания, а именно «конфискация орудия или предмета совершения административного правонарушения» и «административный штраф».

В период действия Судебника Ивана Грозного (с 1550г. по 1649 г.) накопилось большое количество противоречащих друг другу законов, указов, положения Судебника перестали отвечать новым складывающимся

⁴ Котошихин Г.Р. О России в царствование Алексея Михайловича. СПб.: Издание археографической комиссии , 1884.260с.

общественным отношениям, и к 1649 году при царе Алексее Михайловиче было составлен новый свод законов, получивший название «Уложение» или «Книга Уложенная».

Новый свод законов стал намного обширнее предыдущего Судебника, охватывал положения уголовного, гражданского судопроизводства, состоял из 25 глав, разбитых на 967 статей. В нем были изложены самые основы права, а также стал практическим руководством для судей и правителей, занимающихся способами и порядком восстановления нарушенных прав.

Например положения главы VI «Уложения» посвящены правилам пересечения государственной границы, в соответствии с которыми административным органом, регулирующим правила выезда за рубеж являлся Посольский приказ. Для чернососных, пограничных, дворцовых крестьян в соответствии со ст.5 были определены особые условия, а именно: если территории порубежных соседей вклинивались на русскую территорию или наоборот, то для перехода из государства в государство крестьянам этих имений не нужны были официальные документы. В остальных же случаях необходимо было получить в Посольском приказе проездную грамоту, а незаконный переход границы считался преступлением. Лица, получившие разрешение на въезд страну, должны оформлять все свои сделки в Печатном приказе, и без проездной грамоты не имели права находить на территории России, а тем более совершать какие либо операции. Все это говорит нам о важности обеспечения государственной безопасности и внешнеторговых связей в России того времени⁵.

Главой X регламентировано дисциплинарное производство в отношении чиновников, состоящих на службе. Так, предусматривалась ответственность за неисполнение должностных обязанностей дьяков, подьячих (основные субъекты делопроизводства при отправлении правосудия), за волокиту при рассмотрении

⁵ Леонтьев А.К. Образование приказной системы управления в Русском государстве. Из истории создания централизованного государственного аппарата в конце XV-первой половине XVI вв. М.: Изд-во Московского ун-та, 1961. 198с.

дела, вынос судного дела из приказа, нерадивое отношение к судебским обязанностям и т.д.

Вплоть до начала XVIII века отсутствует разграничения между государственными органами по производству административных и судебных дел, да и в целом отсутствовали отличия между понятиями «проступок» и «преступление».

В ходе формирования «нового государства» Петром I, вопрос о разграничении полномочий между административными и судебными органами стал особо остро, в т.ч. в сфере наложения санкций за различные виды правонарушений. И в первой четверти XVIII в. утверждается народный суд, который должен был действовать отдельно от администрации. Однако «в управлении губернских дел» надворный суд должен был действовать «с губернатором обще», а председательствовали в нем губернаторы и вице-губернаторы, отделения народного суда от администрации так и не произошло, в связи с чем в 1727 году они были упразднены. Прогресс в разграничении полномочий между административными органами был достигнут только в конце XVIII в.⁶

В первой половине XVIII вв. в России активно шел процесс становления полицейских органов, применяются на практике такие методы работы как предупреждение, пресечение правонарушений, установление санкций за определенные виды нарушений. Исследуя нормативный материал того времени, можно выделить несколько видов мер предупреждения и пресечения правонарушений реализуемых полицией.

Например в борьбе с правонарушениями против веры полицией использовались следующие меры предупреждения 1) закрытие участков 2) выставление караулов при проведении религиозных обрядов 3) переселение обращенных в православие представителей других конфессий 3) ограничение передвижения по стране священников из числа раскольников, 5) контроль посещения православным населением церквей в воскресные и праздничные дни.

⁶ Тарасов И.И. История русской полиции и отношение ее к юстиции // Юридический вестник. 1884. С. 383.

В борьбе с правонарушениями, совершаемыми при организации и проведении массовых мероприятий, полицейскими органами, использовались: выставление дополнительных караулов в местах проведения массовых гуляний и других мероприятий; контроль и выдача разрешений на проведение массовых мероприятий и театральных представлений и т.д.

Из всего вышесказанного видно, что в России с 1718 по 1775 год идет процесс создания института административного принуждения, разрабатываются и проверяются формы и методы принудительных мер, которые направлены на предупреждение и пресечение правонарушений. Как показывала практика, санкции применялись к некоторым видам преступлений, применение которых относилось к компетенции полиции того времени. Практически все нормы, регулирующие полномочия полиции по применению принудительных мер воздействия с целью предотвращения и пресечения конкретных правонарушений, были рассредоточены в огромном объеме нормативных правовых актов. В этой связи правоохранительная деятельность полиции была чрезвычайно сложной. Особенно необходимо учитывать тот факт, что практически все сотрудники полиции не имели специального юридического образования. В этой связи, складывающееся положение дел требовало систематизации, и издания единого нормативно-правового акта, детально регулирующего деятельность полицейских чиновников.

Во время административной реформы 1775-1782 гг. завершается процесс формирования регулярной полиции, и делается попытка отделить суд от администрации. Судебные дела поступали в ведение палат уголовных и гражданских судов. Полиция составляла компетенцию губернаторов, а в провинциях управ благочиния и нижних земских судов. В рамках Устава Благочиния 1782 года предпринимается попытка создать своего рода полицейский карательный кодекс, а также формирование тенденции к закреплению различий между преступностью и проступком, возникшей в первой половине XVIII века.

В XXI главе, дополненной Екатериной II, отмечалось, что правонарушения делятся на те, которые подлежат исправлению, и те, которые подлежат наказанию. И соответственно дела должны рассматриваться в полиции или в суде. Полиция при рассмотрении дел должна руководствоваться уставами, а суда – законами. Однако в Уставе 1782 года не было четкого разграничения между понятиями проступок и преступление, однако исходя из XXI главы мы видим, что полиция занималась только расследованием, а принятие решения о мерах наказания необходимо было принимать суду. Отсутствовала и четко разработанная система наказаний, хотя их список существенно расширился. Однако наказания носили казуальный характер, и за один и тот же проступок могло быть два и более наказания.

Самым популярным видом наказания, который применялся полицией, был штраф (пеня), назначаемый за 18 видов различных правонарушений. Фиксированного штрафа не было, он назначался исходя из сумм, выделяемых на содержание нищего в богадельне (ст. 239; 245; 246), рядового (ст. 255), арестанта в смирительном доме (ст. 257; 262; 263), больного в больнице (ст. 265, п.3), либо цене предмета или суммы договора (ст. 253;269, п.2-4)⁷.

Также одним из значимых видов наказаниях того времени являлось заключение в рабочий дом. В соответствии с административным порядком, правонарушителя направляли в рабочий дом за совершение кражи, мошенничество, контрабанду товаров, умышленное повреждение чужого имущества и т.д. В случае рецидива преступлений, направление в рабочий дом сопровождалось телесными наказаниями в видео ударов по одежде, или заключением на хлебе и воде.

Одним из видов наказаний являлось и помещение правонарушителей в смирительные дома. Срок содержания мог быть бессрочным, пока не достигается главная цель, например исправление правонарушителя за пьянство, или за вход в торговые бани с представителем противоположного пола.

⁷ Исаев М.А. Лекции по истории московского права и государства. М.:RATEX. 1996. 192с.

Заметное расширение сферы полицейского регулирования произошло в период с конца XVIII по XIX в. В этот период появляются новые меры, используемые полицией в целях предупреждения и пресечения правонарушений, а также идет процесс становления министерств, ведомств, с четким разделением полномочий между ними. Важным шагом в правильном определении места полиции в системе органов государственной власти стало учреждение министерства внутренних дел (министерства полиции 1811-1819 гг.) Судебная власть уже не могла рассматриваться как орудие в руках администрации, и имела свою отдельную, самостоятельную сферу деятельности.

В первую четверть XIX в. происходит активное развитие общественных отношений в сфере торговли, поэтому деятельность полиции по предупреждению и пресечению правонарушений в этой сфере нуждалась в более четкой регламентации. В качестве мер пресечения, применяемых полицией применялись: задержание лиц, торгующих с нарушением требований законодательства, прекращение торговли, закрытие торговых заведений.

Судебная реформа 1864 года явилась основой для решения вопроса о необходимости разграничения преступления от «полицейского проступка» и необходимости создания специальных полицейских судов и административных органов для борьбы с ними. В этот период было разработан специальный судебно-полицейский устав, но император Александр II как нормативный акт его отклонил. Однако этот нормативный акт, как считают некоторые ученые, стал первым прототипом действующего Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации⁸.

Институт административного принуждения в современном прообразе возник в годы советской власти. Так, Постановлением Наркомата юстиции РСФСР от 18 декабря 1917 года устанавливается административная ответственность за проступки, сопряженные с использованием печати против народа, революции. Также Декрет СНК РСФСР от 18 мая 1918 года «Об инспекции труда» установил ответственность за нарушений правил, охраняющих

⁸ Быстренко В.И. История государственного управления и самоуправления в России. М.:НГАЭиУ. 1997. 92с.

жизнь, здоровье в виде штрафа, налагаемого на виновных в нарушении этих правил.

В целях воспитания граждан и наказания нарушителей административное принуждение стало важнейшим инструментом в руках Советского государства. Так, в целях Декрет СНК РСФСР от 16 апреля 1920 года «О реквизициях и конфискациях» наделил органы Народного Комиссариата, Всероссийской чрезвычайной комиссии, Совет народного хозяйства правом применять административное принуждение, конфисковывать имущество. Декретом ВЦИК РСФСР 1922 г. устанавливается ответственность в виде ареста до двух недель за невыполнение натуральных налогов, и т.д.

В советский период органам государственной власти было издано большое количество нормативно-правовых актов, которые регулировали однородные отношения, и зачастую противоречили друг другу, в связи с чем возникла необходимость унифицировать, систематизировать их, а в последствии и кодифицировать. Административный кодекс РСФСР, разработанный в 1924 году, который должен был стать первым кодифицированным актом, так и не был принят⁹.

К 1980 году подготавливает проект «Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административной ответственности», основы которого обобщили двадцатилетний опыт применения Указа Президиума Верховного совета СССР от 21 июня 1961 года «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке». 23 октября 1980 года проект был одобрен Политбюро ЦК КПСС, и он стал основой для принятия следующих кодексов всех союзных республик. Так, Кодекс РСФСР об административных правонарушениях был принят 20 июля 1984 года и просуществовал до 1 июля 2002 года, когда вступил в силу действующий Кодекс РФ об административных правонарушениях, принятый 30 декабря 2001 года.

Таким образом, анализируя процесс становления института административного принуждения, можно сделать вывод о том, на протяжении

⁹ Исаев М.А. Лекции по истории московского права и государства. М.:RATEX. 1996. 192с.

всего периода истории развития нашего государства органами исполнительной власти для реализации своих полномочий в той или иной форме применялись меры административно-правового принуждения.

В процессе своего развития институт административного принуждения эволюционировал от мер, которые не признавались государством, к системе мер, направленных на исполнение государственной воли в рамках построения правового общества. В настоящий момент все органы государственной власти Российской Федерации в той или иной мере осуществляют деятельность по реализации отдельных элементов института административного принуждения, выступающего в роли исполнения государственно-властных управленческих решений.

§2 Понятие и основные черты государственного принуждения в административном процессе.

Государственно-правовое принуждение как социальный феномен является многогранной правовой категорией. В теории права государственное принуждение рассматривается прежде всего как средство организации стремлений субъектов с целью подчинения воле государства. И в широком смысле государственно-правовое принуждение иногда рассматривается как потенциальная возможность для воздействия на неблагоприятные последствия общества в случае нарушения правовых норм, оказывая профилактическое воздействие на психику ¹⁰. С точки зрения деятельности государственных органов, принуждение определяется как процесс воздействия на управляемый объект с целью принуждения его к надлежащему поведению в соответствии с законом. Поскольку «команда» не выполняется, то есть воля управляющего нарушается, для достижения строгого подчинения последний оказывает давление на моральные, физические, психические стороны. Таким образом, принуждение - это способ, способный формировать состояние подчиненности у субъектов.

Вопрос об основаниях правового принуждения имеет большое теоретическое и практическое значение. Некоторые авторы качестве основания правового принуждения выделяют лишь противоправное поведение и считают, что если нет правонарушений, - нет и принудительных акций ¹¹ Другие авторы считают, что что "...в качестве таких оснований могут также выступать и противоправное поведение, и экстремальные социальные условия" ¹² Аналогичную точку зрения на основания применения юридического принуждения имеет Козлов Ю.М., по мнению которого «... основанием для применения юридического принуждения являются: во-первых, совершение противоправного деяния,

¹⁰ Базылев Б.Т. Государственное принуждение и правовые формы его осуществления в советском обществе: Автореф. дисс... канд. юрид. наук. Киев, 1968. С.3-4.

¹¹ Там же. С.441.

¹² Князьков А.С. Применение и использование огнестрельного оружия сотрудниками милиции как мера административно-правового пресечения: Дисс... канд. юрид. наук / ТГУ ЮИ, 1998. С.25.

во-вторых, возникновение особых условий, предусмотренных правовой нормой, например, эпидемии, стихийные бедствия, техногенные катастрофы и другие чрезвычайные обстоятельства, при которых меры принуждения используются при отсутствии правонарушений и человеческой вины и используются с целью предотвращения возникновения определенных опасных последствий, и их последующей локализации»¹³.

Если говорить о государственно-правовом принуждении, то необходимо выделить следующие особенности, которые характеризуют его с точки зрения теории права.

Принуждение применяется и осуществляется на основе норм права, а юридические нормы регулируют какие меры, в каком порядке, условиях они могут применяться. Большое значение имеет регламентация способов и порядка применения принудительных мер, определения круга субъектов, их компетенции. Только государство, обладающее специальным аппаратом, имеет право издавать нормы, применять санкции, применять меры к гражданам и коллективным субъектом, что говорит о государственной монополии на правовое принуждение.

Основной же задачей издаваемых принудительных актов – защита правопорядка. По способу охраны следует выделять четыре вида принуждения: пресечение, предупреждение, наказание, восстановление. В зависимости от отрасли права меры принуждения можно различать по отраслевому критерию: по государственному, гражданскому, трудовому, административному, уголовному, уголовно-процессуальному.

Административно-правовому принуждению, как направлению в научно-теоретическом, исследовании уже более ста лет. Среди различных методов административного воздействия, принуждение представляет собой крайнюю меру, которая имеется у органов исполнительной власти для решения ею законных задач. Поэтому превентивной мерой, предшествующей применению принуждения является приказание с угрозой физического принуждения. Эти меры необходимы

¹³ Козлов Ю.М., Попов Л.Л. Административное право России. М.:Юристъ. 1999. 297с.

для предотвращения совершения лицом более тяжких правонарушений, они сопряжены с моральным или физическим воздействием, и ограничивают интересы правонарушителя в совершении проступка. Право принудительной власти основывается на следующих принципах:

- 1) меры воздействия должны быть соразмерны с размером вреда, причиняемого проступком;
- 2) перед применением карательных санкций должны предшествовать превентивные меры со стороны государства;
- 3) законность применяемых мер воздействия может быть обжалована и в процессе судебного контроля.

На сегодняшний день в науке и в литературе немало написано об административном принуждении, однако необходимо иметь в виду именно административно правовое принуждение, так как история многих стран, в том числе и России знает немало случаев, где понятие административное принуждение трактуется намного шире чем административно-правовое принуждение, и зачастую связано с насилием, произволом¹⁴.

Несмотря на то, что административно-правовое принуждение является разновидностью государственно-правового принуждения, и имеет признаки последнего, оно имеет ряд особенностей, которые определяют его своеобразие.

Так, административно-правовое принуждение является видом государственного принуждения, имеющий своим назначением охрану общественных отношений, складывающихся в сфере государственного управления. Меры, применяемые должностными лицами и органами государственной власти, являются проявлением их властно-распорядительных полномочий. Все меры административного воздействия носят властно-принудительный характер. Этот признак принуждения необходимо выделить, так как некоторые авторы отрицают принудительный характер ряда мер, например таможенного досмотра, карантина, отождествляя их с правовыми запретами и

¹⁴ Конин Н. М. Административное право России. М.: Проспект. 2013. 445с.

обязанностями, самими обязывающими нормами права, которые, разумеется, мерами принуждения не являются¹⁵.

Формы проявления административно-правового принуждения различны, и это обуславливается разнообразием существующих общественных отношений, органов, должностных лиц, наделенных правом применять данные меры. Например личные ограничения выражаются в виде ареста за мелкое хулиганство, к организационным ограничениям можно отнести закрытие предприятия в виду антисанитарного состояния, к имущественным относятся штраф, конфискация.

Однако все меры принуждения имеют цель побудить лицо к исполнению своих обязанностей, и поэтому объектом воздействия в итоге оказывается не сама личность, а ее поведение¹⁶.

Все меры административно-правового принуждения устанавливаются только нормативно-правовыми актами, и применение этих мер допускается только в пределах норм права. Круг уполномоченных органов и должностных лиц, имеющих право применять принуждение, определен правовыми актами. К ним можно отнести органы внутренних дел, контрольно-надзорные органы и др. Круг субъектов характеризуется множественностью органов и должностных лиц, полномочных применять данный вид принуждения.

Административно-правовое принуждение может реализовываться как в судебном, так и во внесудебном порядке. Однако правом определения юрисдикции наделены суды, которые и рассматривают большинство дел об административных правонарушениях.

Также как и любой другой вид государственного принуждения данный вид принуждения осуществляется в рамках конкретных охранительных правовых отношений, возникающий в сфере государственного управления и

¹⁵ Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник для вузов. М.:НОРМА, 2000. 447с.

¹⁶ Черников В.В. Административное принуждение в механизме обеспечения сохранности социалистической собственности // Правовое принуждение в борьбе с преступностью. 1989. С.40.

направлен на защиту общественного порядка и общественной безопасности. Административно-правовое принуждение также характеризуется тем, что компетентный государственный орган или лица не связаны организационной подчиненностью, в отличие от дисциплинарного принуждения. Это говорит о том, что административное принуждение может применяться в отношении широкого круга субъектов административного права.

Административно-правовое принуждение применяется не только к физическим лицам (гражданам Российской Федерации, иностранным гражданам и лицам без гражданства), но и к юридическим лицам. В связи с переходом к рыночной экономике и возникновением различных форм собственности, применение административного принуждения зачастую выражается в применении достаточно крупных штрафов для предприятий за нарушение норм в сфере строительства, налогового, таможенного законодательства и др.

Практическое применение административного принуждения способствует предотвращению нарушений. Прежде всего, это связано с тем, что органы внутренних дел, государственные инспекции и другие субъекты исполнительной власти систематически контролируют соблюдение соответствующих правил и могут своевременно реагировать на их нарушение. Административное и юридическое принуждение включает в себя большое количество средств сдерживания (задержание граждан, прекращение деятельности и т. д.), использование которых предотвращает возникновение социально-опасных явлений. Во многих случаях административно-принудительные меры применяются к тем людям, в сознании которых антиобщественные привычки являются нормой. Поэтому они оказывают воспитательное воздействие, являются важным звеном в системе предупреждения правонарушений. Практика показывает, что безнаказанность мелких нарушений и непринятие мер административного и юридического принуждения к виновным увеличивает вероятность совершения новых правонарушений и даже преступлений.

Одной из наиболее важных особенностей административно-правового принуждения является юридическая природа ее применения.

Основанием административного принуждения являются, как правило, административные проступки. Также помимо оснований принуждения, названных выше, основаниями для применения мер принуждения являются:

1) экстремальные условия, предусмотренные правовой нормой, например, эпидемии, стихийные бедствия и другие чрезвычайные обстоятельства, при которых меры административно-правового принуждения используются при отсутствии правонарушения и вины человека в целях предупреждения возникновения тех или иных опасных последствий, их локализации¹⁷;

2) преступления любой степени общественной опасности;

3) объективно противоправные деяния¹⁸.

Среди ученых и практиков существуют различные мнения о содержании понятия административного принуждения. Автор Л.Л. Попов считает, что административно-правовое принуждение – это метод воздействия 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». Совершенно иной точки зрения придерживается Д.Н. Бахрах. Под административно-правовым принуждением он понимает «особый вид государственного принуждения, состоящий в применении субъектами функциональной власти, установленных нормами административного права принудительных мер в связи с административными правонарушениями»¹⁹. Поэтому под административно-правовым принуждением следует понимать:

¹⁷ Козлов Ю.М., Попов Л.Л. Административное право России. М.:Юристь. 1999. 297с.

¹⁸ Еропкин М.И., Попов Л.Л. Административно-правовая охрана общественного порядка. Л.:Лениздат. 1973. 328с.

¹⁹ Бахрах Д.Н. Административное право России : учебник. - М. : Эксмо, 2014. - С. 492

метод государственного воздействия, обеспечивающий выполнение определенных действий либо воздержания от их совершения²⁰; применение субъектами функциональной исполнительной власти установленных нормами административного права принудительных мер²¹, "... в целях граждан и должностных лиц к исполнению юридически закрепленных правил для предотвращения правонарушений, обеспечения общественной безопасности, прекращения правонарушений и наказания нарушителей"²²

Таким образом, понятие «административно-правовое принуждение» является сложной, многогранной правовой категорией, применение которой всегда связано с ограничением прав, свобод граждан, и должно использоваться с особой осторожностью и только на основании норм права.

²⁰ Кожевников С.Н. Государственное принуждение: особенности и содержание // Советское государство и право. 1978. №5. С.51..

²¹ Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник для вузов. М.:НОРМА, 2000. 447с.

²² Кузьмичева Г.А. Административная ответственность М.:Пропект. 1984. 225с.

§3. Классификация мер государственного принуждения в административном процессе

Проблема классификации мер административного принуждения уже давно обсуждается в юридической литературе, и до сих пор она остается дискуссионной. Административно-правовое принуждение включает в себя различные меры как по характеру так и назначению. Эти меры объединяются в различные группы в зависимости от конкретных целей. Поэтому классификация мер административного принуждения имеет не только важное теоретическое, но и практическое значение.

Административное принуждение призвано решать широкий круг задач, различающихся по значимости, уровню сложности, территориальным характеристикам и другими особенностями. Эти факторы указывают на то, что в каждом отдельном случае применяются индивидуальные меры административного принуждения, а также их сочетания. В этой связи вопросы классификации мер административного принуждения приобретают особую актуальность.

По мнению автора Севрюгина В.Е., классификация мер принуждения необходима для:

- 1) уяснения сущности применяемых мер;
- 2) изучения практики применения мер административно-правового принуждения;
- 3) научной кодификации, изучения²³

Допустима и классификация мер и по другим основаниям, среди которых выступают:

- 1) по субъекту применения;
- 2) порядку применения;
- 3) нормативным основаниям;

²³ Севрюгин В.Е. Понятие правонарушения (проступка) по административному законодательству. Учебное пособие. М.:Изд-во Акад.МВД СССР. 1988. -120 с.

- 4) фактическим основаниям;
- 5) по специфике правоограничений;
- 6) способу обеспечения общественного порядка.

В зависимости от субъекта выделяют меры, применяемые индивидуальными субъектами (должностными лицами), и меры, применяемые коллегиальными субъектами (инспекции, комиссии и т.д.) В большинстве случаев меры применяют индивидуальные субъекты, коллегиальные органы в основном применяют меры административной ответственности²⁴.

По порядку применения меры административно-правового принуждения подразделяются на меры реализуемые во внесудебном и в судебном порядке.

В зависимости от нормативных оснований подразделяют меры, содержащиеся в законах, и меры, закрепленные в подзаконных нормативно-правовых актах. Здесь необходимо различать меры, которые первично установлены в нормативно-правовых актах и вторичные, когда по ходу дела выясняется, конкретизируется сущность и порядок применения отдельных мер. Поэтому возникает вопрос о законности актов местного самоуправления на их соответствие Конституции РФ, федерально-конституционным законам, федеральным законам.

Фактические основания применения мер разделяют на правонарушения и на обстоятельства, не связанные с противоправной деятельностью человека, но в случае невмешательства могут причинить вред обществу. Большая часть мер применяется в связи с совершаемыми правонарушениями, однако рост природных происшествий и тяжесть последствий все чаще требуют применения административно-правовых мер принуждения.

²⁴ Кони́н Н. М. Административное право России. М.: Проспект. 2013. 445с.

По специфике правоограничений меры административного принуждения разделяют на меры психического, физического, организационного, имущественного ограничений.

Под психическими ограничениями следует понимать те запреты, которые испытывает субъект в психо-мотивационной сфере. Применение мер принуждения должно оказывать воздействие на сознание, эмоции человека, что должно изменить само поведение.

Самые серьезные по степени воздействия на человека являются меры физического воздействия. В результате их применения страдает личная неприкосновенность, свобода человека. Применение данных мер обычно связано с применением специальных средств, физической силы, и как правило применяется в отношении правонарушителей.

Под организационными ограничениями понимают изменения в привычном режиме деятельности субъекта, например запрещение деятельности предприятия. Объектом имущественных ограничений является собственность принуждаемого. В связи с увеличением количества общественных отношений с экономической природой, роль имущественных ограничений будет только возрастать²⁵.

Одним из важных критериев классификации мер по видам является способ обеспечения общественного порядка, которая включает в себя еще 2 критерия: а) способ обеспечения общественного порядка б)предназначение применяемых мер.

До 50-х годов в юридической литературе существовала двухчленная классификация, и все меры сводились к двум группам: административные взыскания и иные меры административного принуждения, которые будучи по своей сути принудительными, лишены характера наказания²⁶.

Трехчленная классификация мер административного принуждения, которой долгое время придерживались ученые, была введена

²⁵ Агапов, А. Б. Административная ответственность / А. Б. Агапов. - М.: Эксмо, 2015. - 468 с.

²⁶ Советское административное право / Студеникин С.С., Власов В.А., Евтихийев И.И. М.: Госюриздат.1950. 439 с.

М.И.Еропкиным в 1956 году, и включала она в себя следующие группы: административно - предупредительные меры; меры административного пресечения; административные взыскания (административная ответственность)²⁷.

Д.Н.Бахрах предлагал такую классификацию мер принуждения, как меры пресечения, административно - восстановительные меры и меры взыскания (наказания)²⁸.

Все вышеперечисленные классификации имеют свое право на существование. Прежде всего необходимо выделить принудительную сущность мер, а она очевидна: заключается в ограничении на лиц, возложения дополнительных обязанностей, в отношении которых они применяются (обязанность остановить транспортное средство по требованию сотрудника полиции и т.д.)

Однако в своем исследовании мы будем придерживаться следующей классификации мер, сформулированных Л.Л Поповым и А.П.Корневым, а именно:

- а) административно - предупредительные меры;
- б) административно – пресекательные меры;
- в) меры административно – процессуального обеспечения;
- г) меры административного взыскания²⁹.

На мой взгляд данная четырехэлементная структура мер является наиболее современной и отвечающей реалиям современного административно-правового пространства, так как рост количества отношений и рост способов воздействия на них указывают на развитие правосознания и правовой культуры всего общества. Необходимо также

²⁷ Еропкин М.И. О классификации мер административного принуждения // Вопросы административного права на современном этапе. М.:Госюриздат.1963. 68 с.

²⁸ Бахрах Д.Н. Административное принуждение в СССР, его виды и основные тенденции развития: Автореф. докт. дисс... М., 1972. С.24-34.

²⁹ Корнев А.П. Административное право России: Часть общая. М.:Щит-М. 1997.280 с.; Козлов Ю.М., Попов Л.Л. Административное право России. М.:Юристь. 1999. 297с.

отметить, что меры каждой из групп реально закреплены в законодательстве Российской Федерации.

Исходя из вышеизложенного, и несмотря на профилактический характер мер административного принуждения, данные меры осуществляются в принудительном порядке, и выражаются в виде запретов и ограничений, что также характеризует их принудительную природу. Меры административно-правового принуждения многообразны, и применяются множеством субъектов исполнительной власти, тем самым реализуя в рамках своей компетенции государственную политику. Учитывая динамику социальных процессов последнего десятилетия можно говорить о существовании лишь четырехзвенной классификации административно-принудительных мер. Данная классификация предложена авторами Л.Л Поповым и А.П.Корневым, и в дальнейшем исследовании мы будем ей придерживаться.

Глава II. Особенности реализации мер административного принуждения

§1. Особенности реализации мер административного пресечения

Меры административного пресечения в системе мер административного принуждения образуют самостоятельную группу, и применяются с целью прекратить противоправное деяние, свести к минимуму те негативные последствия, которые могут наступить в случае непринятия данных мер. Количество этих мер многообразно, и применяются различными субъектами системы органов исполнительной власти.

Правильное регулирование уровня законодательной регламентации мер пресечения в административном праве особенно актуально в современных условиях, так как они образуют важное звено государственной системы. Для административного права, административного процесса исследование существующих проблем административно-правовых мер пресечения очень важно в методологическом плане, а итоги исследований можно использовать для дальнейшей модернизации административной политики государства, поэтому определение роли указанных мер приобретают особенную актуальность.

Круг субъектов, наделенных правом применять меры административного пресечения очень широк. К ним можно отнести такие органы государственной власти как органы Федеральной налоговой службы, Федеральной таможенной службы, Федеральной службы безопасности РФ, и другие надзорные органы. И в связи с многообразием субъектов применения, количество применяемых норм пресечения также многочисленно.

В юридической литературе понятие «пресечение» трактуется неоднозначно, потому что в содержание данного термина разные авторы вкладывают разный смысл. Поэтому необходимо сначала раскрыть смысл «пресечения», а потом саму дефиницию «меры административно-правового пресечения», так как эти понятия соотносятся между собой как «общее и особенное». Например такие авторы как В.Д.Ардашкин, Д.Н.Бахрах,

Т.И.Козырева дают понятию разную правовую характеристику и разную классификацию. Обуславливается это тем, что в правовой литературе нет единой системы взглядов на данный термин.

Так, Д.Н.Бахрах отмечает, что меры пресечения нужны как средство понуждения правонарушителя к исполнению своих правовых обязанностей. Роль государства заключается в принятии мер, направленных на прекращение совершения противоправного поведения, которое угрожает общественным интересам, отношениям³⁰.

Т.И.Козырева характеризует меры административного пресечения как меры, применяемые в целях пресечения дящихся и предотвращения новых проавонушений, а В.Д.Ардашкин под мерами пресечения понимает меры, применяемые органами государственной власти с целью прекращения юридических «аномалий» путем понуждения правонарушителей к исполнению административных обязанностей.

Так мы видим, что мнения авторов на характеристику и природу мер административного пресечения разнятся. Обуславливается это тем, что меры административного пресечения представляют собой сложное правовое явление, включающее в себя целый комплекс признаков. Поэтому дать определение дефиниции возможно только лишь при выделении этих признаков.

Меры административного пресечения, обладают рядом особенностей, которые присущи им, и выделяются среди всех мер административного принуждения.

Во-первых, меры пресечения реализуются как должностными лицами и государственными органами, так и обществом.

Во-вторых, данные меры являются наиболее распространенными из всей массы мер, направленных на предупреждении правонарушений.

В-третьих, меры административного пресечения зачастую являются предпосылками назначения административных наказаний.

³⁰ Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник для вузов. М.:НОРМА, 2000. 447с.

Таким образом, можно сделать вывод, что мерами административно-правового пресечения в России являются меры, регламентированные нормами административного права, реализуемые должностными лицами, органами государственной власти, а в некоторых случаях общественными объединениями, которые направлены на прекращение противоправного деяния.

Наиболее типичные меры связаны с:

- физическим воздействием на лицо;
- временным отстранением от работы;
- запрещением эксплуатации транспортных средств;
- принудительным лечением лиц, страдающих опасными заболеваниями;
- требованием прекратить противоправные действия;
- запрещением ремонтно-строительных работ на улицах, дорогах;
- задержанием, доставлением нарушителей;
- применением огнестрельного оружия.³¹

Процесс реализации мер административного пресечения представляет собой часть административного процесса по разрешению индивидуально-конкретных дел и ситуаций. Данный процесс состоит из различного набора процедур, в рамках которых эти меры административного пресечения реализуются.

Если рассматривать процесс реализации мер пресечения на примере сотрудников полиции, то они, в соответствии со ст.19 Федерального закона "О полиции" от 07.02.2011 N 3-ФЗ обязаны перед применением физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия сообщить лицам, в отношении которых предполагается применение физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия, о том, что он является сотрудником полиции, предупредить их о своем намерении и предоставить им возможность и время для выполнения законных требований сотрудника

³¹ Конин Н. М. Административное право России. - М.: Проспект, 2013. 445с.

полиции. В случае применения физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия в составе подразделения (группы) указанное предупреждение делает один из сотрудников полиции, входящих в подразделение (группу).

Широкий круг полномочий по реализации мер пресечения предоставлен уполномоченным органам и санитарного и эпидемиологического надзора, направленных на пресечение нарушений санитарного законодательства, на обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия. К мерам санитарно-эпидемиологического характера, относятся: приостановление до проведения необходимых мероприятий устранения имеющихся нарушений санитарных правил, а в случаях невозможности их соблюдения – прекращение:

- работы по проектированию и строительству, а также введения в эксплуатацию законченных строительством, реконструированных объектов и их пусковых комплексов;

- эксплуатации действующих предприятий, организаций, отдельных производственных цехов, участков, помещений, зданий, сооружений, оборудования, транспортных средств, а также выполнения отдельных видов работ и производственной деятельности;

- разработки, постановки на производство, производства и применения (использования) промышленной и иной продукции;

- производства, хранения, транспортировки и реализации продовольственного сырья и пищевых продуктов, использования воды (водоисточников) для питьевых, хозяйственных и культурно-оздоровительных целей.

К рассматриваемым мерам пресечения относятся временное отстранение от работы граждан, являющихся носителями возбудителей инфекционных болезней и могущих быть источниками их распространения: обязательная госпитализация и изоляция (карантин) инфекционных больных

и граждан с подозрением на инфекционное заболевание, представляющих опасность для окружающих.

В условиях чрезвычайного положения, в соответствии с Федеральным конституционным законом от 30.05.2001 N 3-ФКЗ (ред. от 03.07.2016) "О чрезвычайном положении уполномоченные органы могут осуществлять следующие меры пресечения:

а) вводить комендантский час, то есть запрет в установленное время суток находиться на улицах и в иных общественных местах без специально выданных пропусков и документов;

б) ограничивать свободу печати и других средств массовой информации путем введения предварительной цензуры с указанием условий и порядка ее осуществления;

в) приостанавливать деятельность политических партий и иных общественных объединений, которые препятствуют устранению обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения;

г) проверять документы, удостоверяющие личность граждан, проводить личный досмотр, досмотр их вещей, жилища и транспортных средств;

д) ограничивать или запрещать продажу оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, специальных средств, ядовитых веществ;

е) выдворять в установленном порядке лиц, нарушающих режим чрезвычайного;

ж) продлевать срока содержания под стражей лиц, задержанных в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации по подозрению в совершении актов терроризма и других особо тяжких преступлений, на весь период действия чрезвычайного положения, но не более чем на три месяца.

Особенностью административных правоотношений, связанных с реализацией мер пресечения, является то, что эти отношения ограничивают

права и свободы лица, в отношении которого применяется мера принуждения. Поэтому для возникновения соответствующих отношений необходимы веские основания.

Меры административного пресечения являются наиболее эффективным комплексом мер принуждения в сфере обеспечения правопорядка. В связи с этим, по мнению автора В.А.Тюрина, меры пресечения нуждаются в систематизации, и именно систематизация поможет более глубоко понять их сущность.

В настоящее время нет единого нормативно-правового акта, который бы закреплял бы всю систему мер административного пресечения. Поэтому превентивная деятельность в сфере государственного управления регулируется многими законодательными актами, среди которых Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Налоговый кодекс, Таможенный кодекс, и иные³².

Одной из главных проблем при исследовании и применении мер административного пресечения является проблема законности. Применение мер административного пресечения с позиций вышеуказанного принципа должно соответствовать многим требованиям. Основные требования можно свести к следующему:

- 1) применению подлежит та мера административного пресечения, которая предусмотрена законом;
- 2) она должна применяться только на основаниях и в порядке, предусмотренных законом;
- 3) применять ее должен уполномоченный орган (должностное лицо) в пределах полномочий, предоставленных ему законом.

Правоприменитель может применить только те принудительные средства прекращения противоправной ситуации, которые установлены

³² Агапов А. Б. Административная ответственность. - М.: Эксмо.2015.468с.

законом. Напомним, что меры, ограничивающие права и свободы граждан, устанавливаются в соответствии с Конституцией Российской Федерации только федеральным законом. Следовательно, применению подлежат меры административного пресечения, предусмотренные КоАП РФ, кодексами Российской Федерации и другими федеральными законами. При этом реализация рассматриваемых мер предполагает их применение в соответствии с их целевым назначением в системе правоохранительных средств. Так, огнестрельное оружие является средством пресечения опасных преступных посягательств и не должно использоваться для прекращения административно-наказуемых деяний.

Понятие «законность» часто противопоставляют понятию «целесообразности», а иногда понятия признают тождественными друг к другу. Эти понятия являются самостоятельными, но тесно связаны с друг другом. Закон определяет общие рамки поведения субъектов, и предоставляет возможность выбора наиболее эффективного решения вопроса о прекращении противоправного деяния. Однако границы свободного усмотрения могут быть различными, и применяется уполномоченными лицом исходя из конкретной ситуации. Примером формулировки таких правовых норм являются «в исключительных случаях», «в случае необходимости» и др., что предоставляет определенную свободу должностному лицу.

Решение о применении, так и о не применении меры может быть законным при условии прекращения противоправной ситуации. Однако в других случаях законом закреплена жесткая модель поведения должностного лица. Например, обнаружив водителя транспортного средства в состоянии алкогольного опьянения, сотрудник ДПС обязан отстранить водителя от управления транспортным средством, направить на медицинское освидетельствование и т.д. Опасность для жизни и здоровья окружающих людей в данном случае очевидна. Учитывая повышенную опасность данного

явления, законодатель определил четкий правовой императив, обязывающий сотрудника к применению соответствующих мер административного пресечения.

Часты случаи и нарушения порядка реализации норм административного пресечения. Так, распространенным нарушением в деятельности органов внутренних дел является процессуальное упрощенчество, когда вместо требуемого протокола об административном задержании просто делается запись в протоколе об административном правонарушении.

Подводя итоги параграфа следует отметить, что оптимальное регулирование и совершенствование законодательства является важным звеном в административной системе государства, и правильность применения норм административного пресечения, в современных условиях приобретает особую актуальность. Проблемы обеспечения соответствия применения мер административного пресечения могут быть удовлетворительно разрешены при условии оптимизации трех составляющих законности: создания современной кодифицированной нормативной базы, обеспечения соответствия актов применения мер административного пресечения нормативным стандартам и соблюдение законных прав и интересов физических и юридических лиц в процессе реализации этих мер; поддержания устойчивости режима законности в практике применения мер административного пресечения как важнейшего условия эффективности правоохранительной системы России.

§2 Особенности реализации мер административно-процессуального обеспечения

В системе принудительных мер особое место занимают меры обеспечения как инструмент воздействия на правонарушителя. Необходимость применения мер обусловлена как характером проступка, так и обстоятельствами его совершения, которые необходимо раскрыть в процессе рассмотрения дела об административном правонарушении.

Перед изучением группы мер обеспечения производства необходимо отметить, что очень важное значение в систематизации данных мер стало выделение их в отдельную 27 главу КоАП РФ.

В КоАП РСФСР от 20 июня 1984 года уже включались некоторые меры обеспечения производства. В ст.239 КоАП РСФСР закреплялось, что в целях пресечения правонарушений, когда исчерпаны другие меры воздействия, для правильного рассмотрения и исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях допускается административное задержание, досмотр вещей, личный досмотр, изъятие вещей и т.д. Зачастую меры обеспечения производства часто применялись на стадии возбуждения дела, и как отметил профессор, автор Б.В.Россинский, роль мер обеспечения производства обуславливается не их спецификой, а их правовой регламентацией. Любые действия, выполняемые после совершения административного правонарушения, должны способствовать обеспечению производства по соответствующим делам и выявлению доказательств, если они облечены в процессуальную форму³³.

Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях являются одним из ключевых элементов всей системы мер административного пресечения. Применение таких мер обуславливается наличием следующих обстоятельств:

- продолжение противоправного деяния;

³³ Россинский Б.В. Проблемы совершенствования законодательного регулирования мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях // Государство и право. 2000. №10. С.24-25

- совершение административного правонарушения;
- невыполнение правонарушителем процессуальных обязанностей;
- реальная возможность совершения новых правонарушений;
- невозможность составления протокола на месте выявления административного правонарушения.

Часть 1 ст.27.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях устанавливает исчерпывающий перечень мер обеспечения производства по административным делам, среди которых: изъятие вещей и документов; доставление; административное задержание; личный досмотр, досмотр вещей, досмотр транспортного средства; арест товаров, транспортных средств и иных вещей; временный запрет деятельности; привод; залог за арестованное судно; помещение иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации; медицинское освидетельствование на состояние опьянения.

Исчерпывающий перечень мер обеспечения обусловлен следующим. Частью 1 ст.1.1 КоАП РФ установлено, что законодательство об административных правонарушениях состоит Кодекса и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. В пункте 4 ч.1 ст.1.3 КоАП РФ установлено, что порядок производства по делам об административных правонарушениях, установление мер обеспечения производства относится к предмету ведения Российской Федерации, а в качестве единственного законодательного акта определен КоАП РФ. Таким образом, издание других нормативно-правовых актов, устанавливающих иные или дополнительные меры обеспечения запрещено, поэтому данный перечень мер является исчерпывающим.

Однако следует отметить, что правовое регулирование и регламентация отдельных мер пресечения регулируется соответствующими органами исполнительной власти, в частности Правительством Российской Федерации.

Так, постановлением Правительства РФ от 19 ноября 2003 г. №694 «Об утверждении Положения о сдаче для реализации или уничтожения изъятых вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, подвергающихся быстрой порче» установлен порядок распоряжения изъятыми вещами, и т.д.³⁴

Отдельными нормативными актами установлен порядок осуществления процессуальных действий сотрудниками соответствующих ведомств. Среди них можно отметить приказ Минздрава России от 18 декабря 2015 г. № 933н «О порядке проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения (алкогольного, наркотического или иного токсического)»³⁵, инструкцию о порядке осуществления привода, утвержденную приказом МВД России от 21 июня 2003 г.³⁶, и др.

Понятие мер обеспечения производства разными авторами трактуется по разному. Профессор Д.Н.Бахрах утверждал, что меры обеспечения представляют собой «вспомогательные, обеспечительные, несамостоятельные меры, с помощью которых решаются задачи производства»³⁷. Автор А.И.Каплунов определил меры административно-правового обеспечения как «установленные административно-процессуальными нормами способы, приемы и действия, состоящие во вторжении в сферу прав и свобод конкретного лица, подозреваемого в совершении правонарушения, в рамках производства по делу об этом правонарушении и направленные на обнаружение орудий и предметов

³⁴ Об утверждении Положения о сдаче для реализации или уничтожения изъятых вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, подвергающихся быстрой порче: Постановление Правительства Российской Федерации от 19 ноября 2003г. №694 // Рос. газета. 2003. 2 дек.

³⁵ О порядке проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения (алкогольного, наркотического или иного токсического) : приказ Минздрава России от 18 декабря 2015 г. № 933н // Рос. газета. 2016. 23 марта.

³⁶ Об утверждении инструкции о порядке осуществления привода : приказ МВД России от 21 июня 2003 г. № 438 : в ред. приказа МВД России от 1 февраля 2012 г. № 61 // Рос. газета. 2003. 11 июля ; 2012. 13 апр.

³⁷ Бахрах Д. Н. Административно-процессуальное принуждение // Правоведение. Л.:Ленингр. ун-та. 1989. № 4. С.59.

правонарушений, установление личности нарушителей, обнаружение, закрепление и приобщение к делу доказательств и создание иных условий для объективного, всестороннего и полного рассмотрения дела, в целях реализации норм материального права, устанавливающих ответственность главным образом за административные правонарушения, а также для реализации некоторых иных административно-правовых санкций»³⁸.

Меры обеспечения представляют собой целый комплекс принудительных средств, который используется для регулирования общественных отношений, поэтому необходима их специальная систематизация. Поэтому рассмотрим некоторые классификации мер, предлагаемых учеными.

Д.Н.Бахрах классифицировал административно-обеспечительные меры на 2 группы:

- меры, ставящие перед собой цели обеспечения производства по делам об административных правонарушениях (например принудительное освидетельствование, досмотр вещей и др);

- меры, предотвращающие наступление общественно-опасных последствий³⁹ (например задержание лица для привлечения к административной ответственности в порядке ст.20.20 КоАП РФ за распитие (потребление) алкогольной продукции в запрещенных местах и др).

В.А. Тюрин утверждал, что меры «меры административно-правового характера в некоторых случаях являются мерами административного пресечения, если они направлены непосредственно на пресечение противоправного деяния, предотвращение его общественно опасных последствий. Они могут быть и мерами административно-процессуального обеспечения, когда правонарушение уже совершено и данные меры применяются для сбора доказательств, установления степени вины

³⁸ Каплунов А. И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 13.

³⁹ Бахрах Д. Н. Административная ответственность граждан в СССР : учебное пособие. Свердловск: Урал.-ун-та, 1989. 204 с.

правонарушителя, и мерами административного предупреждения, когда направлены на предупреждение правонарушений»⁴⁰.

Так к обеспечительным мерам относятся: арест товаров, транспортного средства, привод, освидетельствование или направление на освидетельствование на состояние алкогольного опьянения.

К мерам, применяемым как в обеспечительных так и в других целях являются личный досмотр, досмотр вещей, изъятие вещей, документов, отстранение от управления транспортного средства и др. Таким образом, для достижения основной цели достигаются и косвенные цели, сопряженные с основной.

По лицам, в отношении которых могут применяться обеспечительные меры, можно подразделить на меры, применяемые:

- только в отношении физического лица;
- только в отношении юридического лица
- как в отношении физических, так и юридических лиц.⁴¹

Автор Р.Кисин предлагает классифицировать административно-обеспечительные меры на следующие:

1. Меры ограничения личных неимущественных прав (задержание, привод, доставление). Сущность этих мер состоит в том, что они несут ограничения в конституционных правах неприкосновенности личности.

2. Меры, сопряженные с ограничением личных имущественных прав (досмотр, изъятие вещей, ценностей, арест товаров и др.) Данная категория мер направлена на ограничение или лишения права лица владения, пользования, распоряжения имуществом.

3. Принудительные меры организационного характера. (осмотр служебных помещений, опечатывание касс в учреждениях, организациях и т.д.) Данные меры направлены на изменение «ритма» и режима работы

⁴⁰ Тюрин В. А. Проблемы применения мер административного пресечения // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права. М.: Эксмо. 2003. 341 с.

⁴¹ Дворяк А. И. Меры административно-процессуального пресечения, применяемые милицией : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1997. С. 95-96.

организации или предприятия с целью достичь желаемого поведения субъекта.⁴²

Однако при практическом применении административно-обеспечительных мер возникает ряд проблем.

Одна из важнейших проблем связана с административным задержанием. В соответствии со ст.27.3 КоАП РФ под задержанием принято понимать кратковременное ограничение свободы физического лица, и может быть применено в исключительных случаях, если это необходимо для правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении. Согласно данному определению, административное задержание допускается только в случае наличия состава административного правонарушения. Однако в ряде городов страны складывается практика задержания лиц, не имеющих при себе документа, удостоверяющих личность. Действия сотрудников полиции можно считать правомерными, если имеется ориентировочный материал с указанием на приметы лица, совершившего преступление или административный проступок. Таким образом, если у предполагаемого правонарушителя не оказалось документов, то задержание его можно считать правомерным.

Также проблемы на практике вызывают существенные проблемы исчисления срока административного задержания. В соответствии со ст.27.5 КоАП РФ срок административного задержания не может превышать трех часов, а в исключительных случаях – 48 часов. Пунктом 4 ст.27.5 КоАП РФ оговорено, что срок задержания лица, не находящегося в состоянии алкогольного опьянения, исчисляется с момента его доставления. Однако с момента фиксации правонарушения и момента доставления в отдел полиции, в журнале доставленных в отдел можно увидеть, что момент от помещения правонарушителя в специальный транспорт и до доставления в отдел

⁴² Кисин В. Р. Меры административно-процессуального принуждения и их применение : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1983. С. 64-68.

полиции происходит несколько часов, которые не учитываются в срок задержания. И момент от фактического задержания и до момента доставления в отдел полиции существующим законодательством не регулируется, что приводит к возникновению проблем на практике.

Также следует отметить, что ряд нерешенных проблем остается в реализации такой меры обеспечения, как освидетельствование на состояние алкогольного опьянения и медицинское освидетельствование на состояние опьянения.

Большое количество административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, совершаются в состоянии опьянения, однако медицинское освидетельствование не проводится, а факт опьянения если и фиксируется, то на основании показаний лица, привлекаемого к административной ответственности, свидетелей и сотрудников полиции.

Данную принудительную меру необходимо применять только к лицам, совершившим грубые и, несомненно, обладающие признаком общественной опасности административные правонарушения, которые влекут в качестве одной из мер наказания лишение специального права, предоставленного физическому лицу, административный арест, обязательные работы и административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения, а также к несовершеннолетним.

Перечисленные меры административной ответственности являются наиболее строгими санкциями за совершение административного правонарушения, и состояние опьянения в качестве отягчающего обстоятельства может стать причиной для их назначения.

Следует заметить, что в ст. 27.12.1 КоАП РФ не предусмотрена возможность освидетельствования на состояние алкогольного опьянения. При этом направление в каждом случае на медицинское освидетельствование бывает затруднено организационными сложностями, такими как удаленность

медицинской организации, имеющей право проводить медицинское освидетельствование, либо медицинского работника с соответствующей подготовкой; отсутствие возможности доставления правонарушителя в данную медицинскую организацию; очереди в медицинских учреждениях. Таким образом, сотрудник полиции вынужден тратить значительное количество времени на доставку лица, совершившего административное правонарушение в медицинское учреждение для проведения медицинского освидетельствования. Отметим, что возможность проведения освидетельствования на состояние алкогольного опьянения (за исключением лиц, управляющих транспортными средствами) предлагалась ранее некоторыми авторами⁴³, однако до настоящего времени не получила законодательного закрепления. Полагаем целесообразным предоставить право освидетельствования на состояние алкогольного опьянения с помощью технических средств измерения сотрудникам полиции, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях, в пределах их компетенции.

Учитывая, что административное законодательство отличается оперативностью применения, я считаю, что нет необходимости освидетельствования на состояние алкогольного опьянения либо направления на медицинское освидетельствование правонарушителей, признающих нахождение в состоянии опьянения, удостоверивших данный факт в протоколе об административном правонарушении (или другом процессуальном документе) под подпись и не оспаривающих факт совершения административного правонарушения. В том случае если лицо не признает своей вины в совершении административного правонарушения либо отрицает факт нахождения в состоянии опьянения при наличии достаточных оснований полагать, что данное лицо находится в состоянии

⁴³ См., напр.: Дизер О. А., Водяная М. Ю. Освидетельствование на состояние алкогольного опьянения и медицинское освидетельствование лиц, совершивших административные правонарушения в состоянии опьянения // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : мат-лы ежегодной всерос. науч.-практ. конф. / сост. Ю. Е. Аврутин, А. И. Каплунов. СПб. 2015. С. 134-138

опьянения, следует проводить освидетельствование на состояние алкогольного опьянения (либо направлять на медицинское освидетельствование на состояние опьянения лицо с признаками наркотического опьянения).

В связи с этим, я считаю, что наряду с направлением на медицинское освидетельствование, ст. 27.12.1 КоАП РФ следует дополнить освидетельствованием на состояние алкогольного опьянения.

Таким образом, подводя итоги можно считать, что мерами обеспечения производства по делу об административном правонарушении называют принудительное воздействие на лиц, совершивших правонарушение, направленные на пресечение правонарушения и обеспечения условий для его правильного и своевременного рассмотрения. Также под мерами обеспечения производства по делам об административных правонарушениях являются процессуальные действия уполномоченных лиц на одной из стадии рассмотрения дела об административном правонарушении. Производство по делам об административных правонарушениях представляет собой регламентированную деятельность государственных органов, направленную на рассмотрение дел об административных правонарушениях. Цели применения мер административно-процессуального обеспечения определены в п.1 ст.27.1 КоАП РФ. Однако некоторые меры обеспечения могут преследовать и другие цели, например пресекательные, а в некоторых случаях предупредительные. Но главной целью остается цель, установленная в ст.27.1 КоАП РФ. При применении мер обеспечения деятельность субъектов должна осуществляться в строгом соответствии с законом, и должна отвечать принципам равенства, законности, презумпции невиновности.

§3. Особенности реализации административных правовосстановительных мер.

Административно-восстановительные меры были широко известны еще дореволюционному законодательству. Так, в издании Положения о взыскании по бесспорным делам казны 1910 года уже излагались процедуры применения таких мер как наложение запрета, ареста, управление имуществом и его продажа.⁴⁴ Уставом о наказаниях от 20 ноября 1864 г. установлено, что виновные в проступках приговаривались «к исполнению по мере возможности того, что ими упущено (ст.26), а также виновные обязались «исправить или подвергнуть сломке то что не правильно построено» (ст.68).

Правовой уровень развития нашего государства свидетельствует о том, что административные правовосстановительные меры применяются с целью возместить причиненный правонарушением ущерб. Однако данные меры могут использоваться не только в негативных правовых ситуациях, но и в позитивных правоотношениях. К ним можно отнести: возмещение имущественного ущерба и морального вреда, причиненных административным правонарушением (ст. 4.7 КоАП РФ); снос самовольно построенных зданий, построек по решению муниципального органа, взыскание недоимки, пени в случае неуплаты налогов и др.

В разное время, ученые-юристы высказывались за отнесение к административно-восстановительным мерам таких мер как: взыскание незаконно полученного дохода, отмена незаконных актов, ликвидация общественных объединений, запрет их деятельности и др. В поствоенное время большую актуальность приобрели меры, применяемые вне связи с правонарушением. Примером может служить общетрудовая повинность, созданная с целью восстановления промышленности, земледелия, транспорта и других отраслей после войны. Уклонение от нее в отношении виновных

⁴⁴ См.: Свод законов Российской империи / Под ред. И.Д.Мотрдухай – Болтовского. Том XVI. Часть II. СПб., 1903, С.649-680

применялись «необходимые меры пресечения», вплоть до ареста на срок до двух недель.

Автор Д.Н. Бахрах указал, что административные праввосстановительные меры применяются с целью возмещения причиненного ущерба, восстановления прежнего положения вещей. Вид мер и их размер зависит от степени вреда. К ним относят снос самовольно возведенных строений, сооружений, выселение из самовольно занятых жилых помещений. Также к восстановительным мерам относят взыскание недоимки, пени.

Таким образом, можно сказать, что административные праввосстановительные меры представляют собой вид мер административного принуждения, применяемые в целях нарушенного правового состояния путем понуждения правонарушителя к исполнению юридической обязанности.

Одной из важных особенностей административно-праввосстановительных мер является то, что они могут применяться даже за правонарушение, выходящее за пределы административного законодательства, либо при его отсутствии. Так, самовольная постройка здания является нарушением гражданского законодательства и применяются санкции к нарушителю как в гражданском порядке (непризнание права собственности на постройку), так и в административном (снос по решению муниципальных органов). Такая мера административно-правового восстановления как снос самостоятельно возведенных строений, сооружений, самостоятельно переоборудованных или перепланированных помещений является мерой восстановления нарушенных правил в сфере градостроительства. Исполнительный орган власти обязывает нарушителя за свой счет демонтировать строение, здание, привести земельный участок в соответствующий порядок. В том случае, если предписание не будет исполнено, строение сносится силами самих органов исполнительной власти, за вычетом издержек с виновного. Одной из распространенных мер в

восстановительного характера являются выселение из самовольно занятых жилых зданий и сооружений. Здесь можно отметить, что в результате рыночных преобразований в нашем государстве в 1990-х годах много зданий, которые хоть немного были обустроены для жилья, были самовольно заняты жильцами, переехавшими либо с сельских поселений, либо заняты коммерческими предприятиями. В результате становления и нормализации общественных отношений, многие самовольно занятые помещения были возвращены собственникам в административном порядке с принудительным выселением.⁴⁵

1. Одним из примеров административно-восстановительных мер, применяемых на практике можно считать ст. 27.15. КоАП РФ - привод. Основной целью привода является восстановление права государственного органа требовать от правонарушителя его присутствия при рассмотрении дела об административном правонарушении, если отсутствует возможность его составления на месте. Однако в законодательных актах не раскрывается сущность привода, что порождает сложности для правоприменителя, вынужденного самостоятельно определять содержание данной меры. В связи с этим под приводом нужно понимать совокупность принятия процессуального решения уполномоченным на то должностным лицом, рассматривающим и (или) пересматривающим дело об административном правонарушении, и действия, состоящего в принудительном препровождении физического лица либо законного представителя юридического лица, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, законного представителя несовершеннолетнего лица, привлекаемого к административной ответственности, а также свидетеля, уклоняющегося без уважительной причины от явки, после его надлежащего уведомления к месту проведения с ним процессуальных действий.

⁴⁵ Козлов Ю. М. Административное право: Учебник. М.: Юрист. 2013. 446 с.

Примером восстановительных мер, применяемых сотрудниками таможенных органов, следует отнести принудительное взыскание таможенных пошлин, налогов (ст.348 Таможенного кодекса), начисление и взыскание пени (ст.349 Таможенного кодекса). Также к ним можно отнести взыскание с виновных издержек по делам о нарушении таможенных правил (ст. 24.7 КоАП).

Взыскание пени, недоимки также являются одним из примеров административно восстановительных мер. Таким образом, анализируя совокупность существующих административно-восстановительных мер, их можно классифицировать по двум основаниям:

1) меры организационно-имущественного характера. Они включают в себя меры по финансовому оздоровлению предприятий, устранение возможных материальных нарушений и другие;

2) меры организационно-распорядительного характера. Они включают в себя такие меры как: замена субъекта правоотношения, отмена незаконных административных актов, реорганизация субъекта, смена администрации (замена руководителя кредитной организации в случае систематических нарушений, повлекшие ухудшение финансового положения, создание угрозы причинения вреда кредиторам, несоблюдения банковского законодательства) и другие.

Однако вопросы классификации восстановительных мер не нашли полного отражения в современной административно-правовой литературе.

Стоит заметить, что рассматриваемые меры имеют ряд особенностей при их применении на практике:

- основанием для применения восстановительных мер являются деяния, которые по своей сути являются схожими правонарушениями, но не являются таковыми. Выражаются они в ненадлежащем исполнении или злоупотреблении своими полномочиями, в результате которых нарушаются права третьих лиц.
- конечный результат применения административно-

восстановительных мер состоит не в наказании лица, а в восстановлении прежнего положения вещей, восстановление нарушенного правоотношения.

- в случае добровольного прекращения действий, которые в дальнейшем могут повлечь применение административно-восстановительных мер, данные меры могут и не применяться.

Таким образом, административно-восстановительные меры представляют собой организованную совокупность административно-принудительных мер, выполняющих задачи государственного управления как в контексте его реакции на последствия противоправного деяния, так и в связи с обеспечением рационального функционирования человека, общества, государства. В современной административно-правовой литературе вопросы классификации данных мер в полной мере не отражаются, и контексте действующего законодательства применяются на неделиктной основе.

§4. Особенности реализации мер административного наказания

Прежде чем рассматривать проблемы и особенности реализации мер административного наказания, и в связи с обширностью данного вопроса, необходимо дать определение понятию «административное наказание» и определить его место роль и цели в структуре мер административного принуждения.

В соответствии с нормативным определением «административное наказание является установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения и применяется в целях предупреждения совершения новых проступков как самим правонарушителем, так и другими лицами. Оно не может иметь своей целью унижение человеческого достоинства физического лица, совершившего административное правонарушение, или причинение ему физических страданий, а также нанесение вреда деловой репутации юридического лица».

Дефиниции ученых ничем не отличаются от нормативного определения. Например, Ю.Н. Стариков, Б.В. Россинский, Л.Л. Попов⁴⁶, Н.Ю. Хаманева, Ю.И. Мигачев⁴⁷, воспроизводят легальное определение административного наказания. А.Б. Агапов также следует по этому пути, воспроизводя определение, данное в части 1 статьи 3.1. КоАП РФ⁴⁸.

Ранее этот же ученый давал иное определение санкциям, соответствующее действовавшему в тот период закону - «взыскание является предусмотренной КоАП санкцией за совершение проступков в данной сфере»⁴⁹.

В некоторой юридической литературе не воспроизводится само определение административных наказаний в полном объеме, как у иных авторов, а сразу раскрывается их сущность, содержание и цели с указанием, что административные наказания являются мерой ответственности⁵⁰.

⁴⁶ Административное право России: учебник / отв. ред. Л.Л. Попов. - М.: Проспект, 2010. 417с.

⁴⁷ Административное право Российской Федерации / под ред. Н.Ю. Хаманевой. М.: Юрист, 2011.319с.

⁴⁸ Агапов А.Б. Административная ответственность: учебник. М.: Эксмо. 2015. 48с.

⁴⁹ Артемьев Е.В. Комментарий к КоАП РФ. Поглавный.М.:КноРус. 2014.23с.

⁵⁰ Бахрах Д.Н. Административное право России : учебник. М. : Эксмо.2014. 492с.

М.Б. Смоленский и Э.В. Дригола определяют данное наказание как меру ответственности, применяемую в установленном законом порядке к лицу, совершившему административное правонарушение⁵¹.

Следует отметить, что мерой юридической ответственности выступает только меры административного принуждения, закрепленные в ст. 3.2 и рассмотренные в ст.ст. 3.4-3.12 КоАП РФ. Иные предусмотренные КоАП РФ меры принуждения не могут быть наказаниями (доставление, задержание, временный запрет деятельности, привод, личный досмотр и др.)⁵².

Из понятия данного вида наказания, определенных КоАП РФ, следует выделять следующие признаки:

- является мерой ответственности, установленной государством;
- возможно применять только за совершение административных правонарушений;
- возможно применить лишь к лицу, признанному виновным в совершении правонарушения;
- является карой, заключающейся в обусловленном им ограничении или лишении свобод и прав правонарушителя;
- носит личный характер, не затрагивая интересы третьих лиц;
- применяется широким кругом компетентных органов, уполномоченных рассматривать данный вид правонарушений⁵³.

Все перечисленные признаки обладают условным характером, т.к. на практике реализуются одновременно и вместе, в особенности первые пять. 6 признак обладает скорее процессуальным характером и на суть исследуемого явления особого влияния не оказывает.

В действующем законодательстве вопрос законодательного регулирования анализируемого института решен более систематизированным, организованным, образом. В соответствии с п. «к» ч.

⁵¹ Смоленский М.Б., Дригола Э.В. Административное право: учебник. М.: КНОРУС. 2010. 397с.

⁵² Коурова Т.Ю. Административная ответственность как один из видов юридической ответственности // Современные научные исследования и инновации. 2014. № 9-2 (41). 25с.

⁵³ Максимов И.В. Административные наказания. М.: Норма. 2009. 96с.

1 ст. 72 Конституции РФ законодательство регулирующее данную сферу относится к совместному ведению РФ и субъектов РФ.

Законом, разграничивающим компетенцию РФ и субъектов РФ в пределах их совместного ведения, является КоАП РФ, с первой же статьи определивший, что законодательство об административных правонарушениях состоит из КоАП РФ и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов РФ (ч. 1 ст. 1.1). КоАП РФ закрепил, что ведению Российской Федерации отнесен вопрос установления перечня видов изучаемых наказаний и правил их применения (п. 2 ч. 1 ст. 1.3), в ч. 1 ст. 3.2 установлен исчерпывающий перечень данных наказаний⁵⁴.

КоАП РФ определяет административное правонарушение как противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое КоАП РФ или законами субъектов РФ об административных правонарушениях установлена административная ответственность (ч. 1 ст. 2.1).

По сути, изучаемое правонарушение является действием (бездействием), опасным (вредным) для государства и общества, обращенное против его интересов, личных интересов и прав граждан. Наказание в изучаемой сфере является мерой, сосредоточенной на защите нарушенных интересов и прав. Таким образом, они взаимосвязаны между собой как вред и борьба с ним, как действие и противодействие, как нарушение закона и отрицательная реакция на него. Наказание объективно всегда выступает в виде негативной реакции общества, государства на совершаемое правонарушение, оно выражается в активном принудительном воздействии на нарушителя отрицательным образом.⁵⁵

Субъектная направленность наказаний является предваряющим вопросом виновной ответственности правонарушителя, предопределяемой во

⁵⁴ Абазова К.А., Боташева Л.Э. Административная ответственность в системе правовой ответственности России: теоретический аспект // Актуальные проблемы административного, финансового и информационного права Материалы III ежегодной Всероссийской научной конференции. 2015. №3. С. 10.

⁵⁵ Кизилов В.В. Административная ответственность гражданских служащих России. – Саратов: Изд-во Саратов.ун-та.2011.284 с.

многим характером, структурой и содержанием мер данного вида ответственности. КоАП РФ закрепляет 2 группы субъектов ответственности:

- индивидуальный субъект (физические лица);
- корпоративный субъект (юридические лица)⁵⁶.

Исходя из субъектного состава законодателем регулируются, а правоприменителем реализуются вопросы ответственности с учетом материальной природы, статуса субъекта ответственности, иных различий, исходящих из объективных характеристик соответствующего субъекта.

КоАП РФ определяет возраст физических лиц, по достижении которого может наступать ответственность, в соответствии с данным кодексом, он составляет в соответствии с частью 1 ст. 2.3 КоАП РФ - 16 лет.

Недостижение указанного возраста физическим лицом на момент совершения проступка, является в соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 24.5 КоАП РФ достаточным обстоятельством, исключающим производство по делу ввиду отсутствия состава административного правонарушения.

Исходя из именно факта отсутствия состава правонарушения не совсем понятна позиция ряда ученых и законодателя, по сути, сводящаяся к формальному признанию ответственности родителей (иных законных представителей) за общественно вредное действие, бездействие лиц, не достигших указанного возраста⁵⁷. Родители (лица, их заменяющие), безусловно, несут ответственность за качественное нравственное воспитание своих несовершеннолетних детей, в той мере, в которой это возможно соотносится с выполнением родительских обязанностей.

Так, например, появление в состоянии опьянения несовершеннолетнего (в возрасте до 16 лет) в общественном месте не влечет ответственности его родителей (иных законных представителей) по статье 20.22 КоАП РФ, так как последние данное правонарушение не совершали⁵⁸.

⁵⁶ Степанюк В.В. Административное наказание как мера ответственности // Наука и практика. 2014. № 2 123с.

⁵⁷ Корсакова Н.А. Назначение административных наказаний. - Челябинск, 2011. - С. 45.

⁵⁸ Корсакова Н.А. Назначение административных наказаний. - Челябинск, 2011. - С. 46.

Административное наказание служит правовому порядку и является дополнением объективных мер, преследующих ту же цель. Однако, кроме карательного принуждения государство для охраны правового порядка имеет в распоряжении и иные виды принуждения такие как меры дисциплинарного, гражданского правового, уголовного принуждения и т. п.

Разрешение вопроса об особенностях реализации административно-правовых мер наказания также следует начинать с выяснения их цели. Правильное определение в законе целей данного вида наказания предполагает теоретическое изыскание вопроса о целях, которые должны быть поставлены, а также вопроса какие цели не должны ставиться, по причине их недостижения с помощью данного наказания. Грамотное решение данных проблем будет способствовать эффективности применения закона⁵⁹.

Некоторые авторы считают, что если цель, достигаемая и преследуемая наказанием, необходима и разумна, то необходимо и наказание, то есть они видят оправдание самого наказания в разумности цели.⁶⁰

Статья 3.1 КоАП РФ выделяет в качестве цели наказания предупреждение совершения новых правонарушений как самим нарушителем, так и другими лицами.

Философские концепции Нового времени (XVI-XVIII вв.) рассматривали вопрос о целях наказания, исходя из вопроса о праве государства на наказание. Данные теории можно разделить: признающие такое право, и отвергающие его.

Представители второй точки зрения (Эм. де Жирарден, Р. Оуэн) не признавали правовое обоснование наказания, поскольку оно воспринималось ими как мщение государства.

Теории, признавшие право государства на наказание, следует подразделить на правовые, относительные и абсолютные.

⁵⁹ Оноколов Ю.П. Предупреждение правонарушений и преступлений - основная цель административных наказаний // Право и практика. 2013. № 2. С. 60.

⁶⁰ Серков П.П. Административная ответственность в российском праве: новые подходы и современное осмысление: монография. М.: Юрайт. 2012. – 83с.

Правовые теории, занимающиеся преимущественно юридическими аспектами вопроса, выделяли значительное количество целей наказания: возмездие, устрашение, исправление, психическое принуждение, специальное предупреждение. Так, А. А. Жижиленко определял в теории целей и сущности наказания как возмездия:

- возмездие в качестве мести и справедливости;
- в качестве уравнивания, заглаживания или искупления вины;
- в качестве удовлетворения потерпевшего, общества, государства;
- как общее предупреждение;
- в качестве простого реагирования на учиненное
- в качестве особого психического переживания потерпевшего и так далее⁶¹.

В ранее действовавшем КоАП РСФСР определялось, что применение изучаемых наказаний имело следующие основные цели:

- воспитание правонарушителя, в духе уважения правил социалистического общежития и соблюдения советских законов;
- предупреждение совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами.

КоАП РФ сохранил в вопросах превенции преемственность и в части 1 статьи 3.1 закреплены цели административных наказаний, с изъятиями отдельных «идеологических» понятий (социалистическое общежитие, советский закон). Кроме того, в отличие от ранее действовавшего закона воспитание правонарушителя, не провозглашается целью наказания, хотя предполагается, что результатом применения мер будут некие позитивные изменения⁶².

Так, Президент РФ при отклонении КоАП РФ прямо указал на недопустимость причисления воспитания к вышеуказанным целям, так как

⁶¹ Жижиленко А.А. Наказание. Его понятие и отличие от других правоохранительных средств. - М, 1927.
URL: <http://www.twirpx.com/file/1268230/> (дата обращения: 27.03.2017).

⁶² Максимов И.В. Частная и общая превенции административного наказания // Вестник Саратовской государственной юридической академии. - Саратов: ФГБОУ ВПО "Сарат. гос. юр. акад.".2012.№ 3 (86). - С. 88-94

оно может быть применено только к физическим лицам. В своем письме Президент указывал: «в части 1 статьи 3.1 Кодекса установлено, что целью взыскания является воспитание лица, совершившего правонарушение, в духе уважения к правопорядку и закону. Но данное положение не может быть отнесено к юридическим лицам»⁶³.

Наказание так или иначе во все исторические эпохи использовалось в качестве средства устрашения лиц, которые в силу тех или иных обстоятельств способны совершить правонарушение. Но также исторически доказано, что общепредупредительное воздействие наказания обуславливается не столько его жестокостью, сколько его неотвратимостью.

Неотвратимость наказания всех совершивших правонарушения независимо от их положения - это важный фактор, имеющий общее предупредительное воздействие⁶⁴.

Таким образом, после того как мы дали определение понятию «административное наказание» и определили его место роль в структуре мер административного принуждения, можем рассмотреть их применение и особенности реализации на практике. Одним из видов административного наказания является дисквалификация. За полтора десятка лет существования дисквалификации в российском праве и процессе создавался постепенно специальный механизм её применения, состоящий из процессуальных и материальных элементов. Данное наказание временно ограничивает права граждан осуществлять конкретный вид профессиональной деятельности либо замещать конкретные должности. У дисквалификации в этой части просматривается единая природа с уголовным наказанием «лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью». Данные виды наказаний находятся в тесной связи с понятиями должности и деятельности.

Понятие должности межотраслевое и широко используется как в

⁶³ Письмо Президента РФ от 22 декабря 2000 г. № Пр-2489 URL: <http://www.coresulta.net.ru> (дата обращения: 27.04.2016)

⁶⁴ Хорьякова Е.С. Роль целей административной ответственности в системе целей юридической ответственности: аспект целеполагания // Проблемы и перспективы современной науки. 2014. № 3.215 с.

частном, так публичном праве. Но, несмотря на его широкое применение, в отечественном законодательстве отсутствует точное определение понятия должности ни в частноправовой, ни в публичной сфере.

В соответствии с КоАП дисквалификация заключена в лишении физического лица права замещать должности федеральной государственной гражданской службы, должности государственной гражданской службы субъекта Федерации, должности муниципальной службы⁶⁵. Исходя из единства взаимосвязи муниципальной и государственной службы и публичной правовой природы можно утверждать о наличии в праве единой категории публичных служебных должностей. К последним следует отнести: должности государственной службы (воинские должности; должности федеральной государственной гражданской службы; должности правоохранительной службы; должности государственной гражданской службы субъекта Федерации).

К воинским должностям и должностям правоохранительной службы дисквалификация не относится.

Должности муниципальной службы (должности в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования, которые образуются в соответствии с уставом муниципального образования, с установленным кругом обязанностей по обеспечению исполнения полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования или лица, замещающего муниципальную должность).

Дисквалификация означает также лишение лица права занимать должности в исполнительном органе управления юридического лица, входить в совет директоров (наблюдательный совет).

Дисквалификация государственного или муниципального служащего

⁶⁵ Гомонов С.А. Дисквалификация в административном праве // Административное право и процесс.2012. № 2. 41с.

является основанием для прекращения с ним соответственно государственно-служебных или муниципально-служебных отношений и увольнения с публичной службы. Так, в п. 5 ч. 2 ст. 39 ФЗ от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации» применение к гражданскому служащему административного наказания в виде дисквалификации отнесено к основаниям прекращения служебного контракта по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон. В соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 19 ФЗ от 2 марта 2007 г. «О муниципальной службе в Российской Федерации» применение к муниципальному служащему административного наказания в виде дисквалификации является основанием для расторжения трудового договора с муниципальным служащим по инициативе представителя нанимателя (работодателя). Ясные нормы законов о публичной службе могут способствовать правильному исполнению дисквалификации.

Проблемы существуют и в части исполнения постановления о дисквалификации в отношении указанных лиц. Согласно ст. 32.11 КоАП оно производится путем прекращения договора (контракта) с дисквалифицированным лицом.

Если такая деятельность осуществляется на основе трудового договора, то это просто - ведь Трудовой Кодекс рассматривает дисквалификацию как административное наказание, исключающее возможность исполнения работником обязанностей по трудовому договору, а значит, выступающее основанием для его прекращения по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон (п. 8 ч. 1 ст. 83).

Если же в основе взаимоотношений юридического лица и его руководителя лежат гражданские правовые отношения, основанные на договоре, то реализовать ст. 32.11 КоАП практически невозможно, так как нет соответствующего исполнительного механизма.

Кроме того, по КоАП постановление о дисквалификации должно быть немедленно, после вступления его в законную силу, исполнено лицом,

привлеченным к изучаемому виду ответственности. То есть исполнение постановления возлагается на правонарушителя, но при этом, однако, не установлены ни сроки, ни порядок его действий для реализации положений КоАП, а также нет ни слова о государственном контроле за исполнением постановления о дисквалификации. Особого порядка реализации требует дисквалификация при совпадении в одном лице учредителя и генерального директора юридического лица.

Таким образом, нормы КоАП об изучаемых правонарушениях и нормы ТК должны быть приведены в соответствие друг с другом.

Обратить внимание необходимо и на установление в ст. 14.23 КоАП ответственности за нарушение постановления о дисквалификации. Первая часть статьи влечет применение административного штрафа к самому дисквалифицированному лицу за осуществление управления юридическим лицом в течение срока дисквалификации. Вторая - предусматривает ответственность юридического лица за заключение с дисквалифицированным лицом договора (контракта) на управление юридическим лицом, а равно неприменение последствий прекращения его действия.

Особую группу субъектов составляют лица, занимающиеся частной практикой, например арбитражные управляющие или руководители временной администрации кредитной или иной финансовой организации (ч. 3 ст. 14.13 КоАП). Полномочие налагать на этих лиц дисквалификацию отнесено к компетенции арбитражных судов.

Перечень составов административных правонарушений, за которые предусмотрено наказание в виде дисквалификации, постоянно увеличивается. Первоначально дисквалификация была предусмотрена в качестве санкции по 9 составам изучаемых правонарушений, в 2008 г. их количество увеличилось до 21, в 2009 г. - до 55 составов, на январь 2015 г. таких составов - уже более 90. Однако увеличение количества этих составов не влечет расширения практики применения дисквалификации. Причиной

этого является ее низкая эффективность. В санкциях статей КоАП дисквалификация, хотя она и отнесена к основным видам административных наказаний, чаще всего используется как альтернатива административному штрафу, механизм взыскания которого хорошо отработан.

С 20 января 2014 года, накануне XXII Олимпийский зимних игр и Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, в России стал применяться новый вид административного наказания - административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения, установленный Федеральным законом от 23 июля 2013 г. № 192-ФЗ.

Кроме того появилось два новых вида административных правонарушений: ст. 20.31 КоАП РФ «Нарушение правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований» и ст. 20.32 КоАП РФ «Нарушение правил по обеспечению безопасности при проведении официальных спортивных соревнований»⁶⁶.

Правоприменительная практика по применению административного наказания в виде административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований практически отсутствует (данный административный запрет в 2015 г. в РФ наложен на 141 человека).

Федеральным законом от 23 июля 2013 г. № 192-ФЗ⁶⁷ была введена новая статья 32.14 КоАП РФ: «Исполнение постановления об административном запрете на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения». В части второй данной статьи определено, что органы внутренних дел ведут учет лиц, которым назначен вид административного наказания, в целях обеспечения исполнения постановления об административном запрете на посещение мест проведения

⁶⁶ Герасимов В.Е. Деятельность органов внутренних дел Российской Федерации по реализации административного запрета посещения мест официальных спортивных соревнований в дни их проведения // Вестник Барнаульского юридического института МВД России. - 2014. - № 1 (26). - С. 29-30.

⁶⁷ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с обеспечением общественного порядка и общественной безопасности при проведении официальных спортивных соревнований: Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 192-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2013. - № 30. - (часть I). - Ст. 4025.

официальных спортивных соревнований в дни их проведения.

В целях реализации вышеуказанных положений МВД России принят приказ № 14 от 14 января 2014 г. «Об организационных мерах по ведению списка лиц, которым запрещено посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения», который предусматривает, что ведение списка лиц в территориальных органах МВД России на районном уровне осуществляется путем заполнения в установленном порядке карточек учета лиц, в отношении которых принято решение о назначении данного наказания. Обеспечивается еженедельное направление данного списка лиц в Министерство спорта Российской Федерации и в территориальные органы МВД России.

Следует заметить, что не установлены единые требования к правилам заполнения карточек, нет указаний на счет формирования и последующего порядка использования единой федеральной базы учета данных лиц, что, по нашему мнению, негативно скажется на реализации данного запрета непосредственно на местах в различных регионах России.

В постановлении Правительства Российской Федерации от 16 декабря 2013 г. № 1156 «Об утверждении Правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований»⁶⁸ четко установлены и оговорены правила, за нарушение которых лицо будет подвергнуто административному наказанию. В пункте 4 указанного постановления перечислены обязанности зрителей при проведении официальных спортивных соревнований. Сотрудникам полиции необходимо знать содержание правил, чтобы правильно квалифицировать действия правонарушителей.

Учитывая юридические и имущественные последствия дисквалификации, а также в целях сужения поля усмотрения судей при ее применении было бы возможно:

⁶⁸ Об утверждении Правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований: Постановление Правительства РФ от 16 декабря 2013 г. № 1156 (ред. от 30.12.2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2013. - № 51. - Ст. 6866.

1) увеличить количество составов правонарушений, санкции за совершение которых предусматривали бы дисквалификацию как единственный вид наказания (либо с однозначным указанием срока дисквалификации, либо с установлением его нижнего и верхнего пределов);

2) уменьшить разрыв между нижним и верхним пределами сроков дисквалификации по тем составам, где он совпадает с ч. 2 ст. 3.11 КоАП.

Таким образом, административное наказание является установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения и применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами. Административное наказание не может иметь своей целью унижение человеческого достоинства физического лица, совершившего административное правонарушение, или причинение ему физических страданий, а также нанесение вреда деловой репутации юридического лица.

При назначении такого наказания как дисквалификация возникают некоторые проблемы. Так, только по 10 составам изучаемых правонарушений дисквалификация является безальтернативным наказанием (часть 2 статьи 5.27; часть 3 статьи 5.57; части 1, 2 статьи 6.18; часть 2 статьи 14.31.2; часть 3 статьи 19.7.1; часть 2 статьи 19.8.1; часть 6 статьи 19.30; часть 2 статьи 20.8 КоАП РФ). Нормы указанных статей предусматривают, что наказание в виде дисквалификации может применяться к качеству крайней и единственно возможной меры для достижения цели принудительного прекращения противоправной деятельности должностного лица. Снижение эффективности применения дисквалификации может также быть объяснено ещё двумя причинами: размером административного штрафа, являющегося альтернативой данного вида наказания в санкциях большинства статей КоАП РФ, и диапазоном срока дисквалификации.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Анализ научной литературы и исследование законодательства, а также нормативных правовых актов, регулирующих порядок применения мер административно-правового принуждения, позволяют сформулировать следующие выводы.

1. Административно-правовое принуждение на протяжении нескольких десятков лет подвергалось неоднократному исследованию, однако до сих пор не сложилось единого понимания его сущности. В процессе своего развития институт административного принуждения эволюционировал от мер, которые не признавались государством, к системе мер, направленных на исполнение государственной воли в рамках построения правового общества. Анализ изложенных в работе позиций дает основания для определения наиболее приемлемого понятия административного принуждения, отражающего его «волевою» составляющую, заключающуюся в принуждении лица выполнять требуемые действия и соблюдать правовые запреты путем игнорирования его воли.

2. Исследование дефиниций «государственно-правовое принуждение», «административно-правовое принуждение» позволило сделать вывод о соотношении указанных понятий, их влияния на общественные отношения, а также выявление особенностей, что позволило сделать вывод о том что «административно-правовое принуждение» является сложной, многогранной правовой категорией, применение которой всегда связано с ограничением прав, свобод граждан, и должно использоваться с особой осторожностью и только на основании норм права.

3. Анализ мер обеспечения, а также их классификаций позволил выявить наиболее присущие данным мерам характерные черты и сформулировать определение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, посягающих на общественные отношения как установленных административно-процессуальными нормами

способов властного воздействия организационно-правового характера, в отношении физических или юридических лиц, совершивших административные правонарушения, предусмотренные КоАП РФ и законами субъектов Российской Федерации, либо в отношении принадлежащего им или используемого ими имущества. Указанные меры направлены на установление фактических обстоятельств административных правонарушений, получение сведений о лицах, их совершивших, обнаружение и фиксацию доказательств, обеспечение рассмотрения данных дел, исполнения вынесенных по ним решений, а также на обеспечение общественного порядка и общественной безопасности.

4. В целях оптимального регулирования и совершенствования законодательства в сфере реализации норм административно-правового пресечения были исследованы проблемы, существующие в практике, что позволило сделать вывод о том, что правильность применения норм административного пресечения современных условиях приобретает особую актуальность, в связи с чем данные проблемы могут быть разрешены при оптимизации таких составляющих как: создания современной кодифицированной нормативной базы, обеспечения соответствия актов применения мер административного пресечения нормативным стандартам и соблюдение законных прав и интересов физических и юридических лиц в процессе реализации этих мер; поддержания устойчивости режима законности в практике применения мер административного пресечения как важнейшего условия эффективности правоохранительной системы России.

5. Исследование место мер обеспечения в системе принудительных мер позволил сделать вывод о том, что они являются одним из ключевых элементов всей системы мер административного пресечения. Важным значением в систематизации данных мер стало выделение их в отдельную 27 главу КоАП РФ. Выявлен ряд нерешенных проблем при реализации такой меры, как освидетельствование на состояние алкогольного опьянения и медицинское освидетельствование на состояние опьянения, в

связи с чем было предложено дополнить ст. 27.12.1 КоАП РФ освидетельствованием на состояние алкогольного опьянения.

6. Изучение особенности реализации административных праввосстановительных мер позволило определить их цели и выявить присущие данным мерам характерные черты, отражающиеся на практике. Важной особенностью указанных мер является то, что они могут применяться даже за правонарушение, выходящее за пределы административного законодательства. Примером является самовольная постройка здания, являющаяся нарушением гражданского законодательства. Санкции применяются как в гражданском порядке (непризнание права собственности на постройку), так и в административном (снос по решению муниципальных органов).

7. Исследовав понятие «административное наказание», и установив его место роль и цели в структуре мер административного принуждения, были рассмотрены проблемы и особенности реализации данной группы мер. Административное наказание, как установленная государством мера ответственности за совершение административного правонарушения, не может преследовать собой унижение чести и достоинства физического лица, или нанесение вреда деловой репутации юридического лица. При исследовании выявлены проблемы при назначении такого вида наказания как «дисквалификация», что говорит о недостаточной степени разработанности данной меры наказания.

Положения настоящей работы ориентируют на проведение дальнейших исследований в указанной сфере. Отдельные аспекты, затронутые в диссертации, могут стать предметом самостоятельного изучения и анализа. Так, потребуется научное осмысление понятия мер административного принуждения и их классификации. Перспективным представляется дальнейшее проблемных аспектов реализации некоторых мер административного принуждения.

В заключении концентрируются все выводы по параграфам, что

подтверждает выполнение задач, поставленных во введении, и достижение цели ВКР.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках в Конституцию РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2014. - № 30. - Ст. 4398.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (05.04.2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2002. - № 1. - (часть I). - Ст. 1.
3. Об утверждении Правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований: Постановление Правительства РФ от 16 декабря 2013 г. № 1156 (ред. от 30.12.2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2013. - № 51. - Ст. 6866.
4. Кодекс РСФСР об административных правонарушениях от 20 июня 1984 г. (утратил силу) // Ведомости Верховного Совета РСФСР. - 1984. - № 2. - Ст. 909.
5. Абазова, К. А. Административная ответственность в системе правовой ответственности России: теоретический аспект / К. А. Абазова, Л. Э. Боташева // Актуальные проблемы административного, финансового и информационного права Материалы III ежегодной Всероссийской научной конференции. - М., 2015. - С. 9-12.
6. Алаев, И. В. Общие положения Кодекса об административной ответственности: субъекты административной ответственности / И. В. Алаев // Актуальные вопросы публичного права. - 2012. - № 6. - С. 3-10.
7. Алехин А.П. О современных тенденциях развития института административной ответственности в Российской Федерации // Вестник Московского университета. – 1992. - № 5. – С. 3 – 12.
8. Анохин В.С. Привлечение к административной ответственности предпринимателей и юридических лиц // Арбитражная практика. – 2005. - № 1. – С. 74 – 81.

9. Агапов, А. Б. Административная ответственность / А. Б. Агапов. - М.: Эксмо, 2015. - 468 с.
10. Агапов А.Б. Административная ответственность: Учебник. – М.: Статут, 2000. – 251 с.
11. Административная ответственность / под ред. Д. Н. Бахраха. - Екатеринбург, 2007. - 318 с.
12. Административное право Российской Федерации / под ред. Н. Ю. Хаманевой. - М.: Юристь, 2011. - 426 с.
13. Административная ответственность в СССР: Монография / Под ред. В.М.Манохина, Ю.С.Адушкина. – Саратов:Саратовский университет, 1988. – 166 с.
14. Артемьев, Е. В. Комментарий к КоАП РФ. Поглавный / Е. В. Артемьев. - М.: КноРус, 2014. - 380 с.
15. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. – М.: Юрист, 1997. – С. 167 – 185.
16. Бахрах, Д. Н. Очерки теории права / Д. Н. Бахрах. - Екатеринбург: Изд-во УрГУ, 2007. - 418 с.
17. Бахрах, Д. Н. Административное право России : учебник / Д. Н. Бахрах. - М. : Эксмо, 2014. - 607 с.
18. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. – М.: Норма, 2004. – 768 с.
19. Бахрах, Д. Н. Вопросы системы административных наказаний / Д.Н. Бахрах // Вестник Уральского института экономики, управления и права. - 2009. - № 7. - С. 7-13.
20. Беккариа, Ч. О преступлениях и наказаниях / Ч. Беккариа. - М.,- С. 105-106.
21. Габричидзе Б.Н. Административное право: Учебник. – М.: Проспект, 2002. – 477 с.
22. Галаган И.А. Административная ответственность в СССР: (государственное и материальное исследование). – Воронеж: Воронежский

университет, 1970. – 252 с.

23. Жижиленко, А. А. Наказание. Его понятие и отличие от других правоохранительных средств / А. А. Жижиленко. - М, 1927. URL: <http://www.twirpx.com/file/1268230/> (дата обращения: 25.03.2017).

24. Дугенец, А. С. Административная ответственность в российском праве / А. С. Дугенец. - М., 2005. - 373 с.

25. Дугенец А. Обстоятельства, смягчающие и отягчающие административную ответственность // Юрист. – 2001. - № 5. – С. 52 – 57.

26. Каленский П.В. Некоторые проблемы применения дисквалификации в административном праве // Современное право. – 2004. - № 4. – С. 43 – 44.

27. Канищев, Д. Предупреждение, штраф, конфискация / Д. Канищев // эж-ЮРИСТ. - 2013. - № 13. - С. 7-14.

28. Кизиллов, В. В. Административная ответственность гражданских служащих России / В. В. Кизиллов. - Саратов, 2011. - 214 с.

29. Кинсбургская, В. А. Ответственность за нарушение законодательства о налогах и сборах / В. А. Кинсбургская. - М.: Юрайт, 2013. - 302 с.

30. Кожевников С.Н. Государственное принуждение: особенности и содержание // Светское государство и право. – 1978. - № 5. – С. 23 – 27.

31. Козлов Ю. М. Административное право: Учебник / Ю. М. Козлов. - М., 2013. - 446 с.

32. Козлов Ю. М. Предупреждение как мера административного наказания / М. Козлов // Налоги и налоговое планирование. - 2011. - № 4. - С. 87-94.

33. Колпаков В. Структура административного принуждения // Закон и жизнь. – 2004. - № 4. – С. 16 – 20.

34. Конин Н. М. Административное право России / Н. М. Конин. - М.: Проспект, 2013. - 445 с.

35. Кононов П.И. Законодательство об административном

принуждении: проблемы кодификации // Журнал российского права. – 1998. - № 8. – С. 26 – 32.

36. Коурова, Т. Ю. Административная ответственность как один из видов юридической ответственности / Т. Ю. Коурова // Современные научные исследования и инновации. - 2014. - № 9-2 (41). - С. 24-25.

37. Корсакова, Н. А. Назначение административных наказаний / Н. А. Корсакова. - Челябинск, 2011. - 218 с.

38. Максимов, И. В. Частная и общая превенции административного наказания / И. В. Максимов // Вестник СГЮА. - 2012. - № 3. - С. 88-94.

39. Макарейко Н.В. Административное принуждение: особенности и классификация: Лекция. – Н.Новгород: Нижегородская правовая академия, 2001. – 42 с.

40. Максимов, И. В. Административные наказания / И. В. Максимов. - М.: Норма, 2009. - 464 с.

41. Манохин В.М., Адушкин Ю.С., Багишев З.А. Российское административное право: Учебник. – М.: Юрист, 1996. – 472 с.

42. Минашкин, Г. Г. Административное приостановление деятельности: проблемы применения административного наказания / Г. Г. Минашкин // Юридическая наука. - 2014. - № 4. - С. 72-77.

43. Оноколов, Ю. П. Предупреждение правонарушений и преступлений - основная цель административных наказаний / Ю. П. Оноколов // Право и практика. - 2013. - № 2. - С. 60-68.

44. Панова, И. В. Административно-процессуальное право России: монография / И. В. Панова. - М.: Норма, 2012. - 336 с.

45. Россинский, Б. В. Развитие положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, регламентирующих ответственность юридических лиц / Б. В. Россинский // Законы России: опыт, анализ, практика. - 2012. - № 3. - С. 34-41.

46. Рузавин, Г. И. Методология научного познания: Учеб. пособие / Г. И. Рузавин. - М., 2013. - 388 с.

47. Самойлов, И. А. Административная ответственность как один из видов юридической ответственности / И. А. Самойлов, Е. С. Большев // Наука и общество в современном мире: проблемы и перспективы развития. Материалы Международного электронного Симпозиума. - М., 2015. - С. 133-138.
48. Свинин, Е. В. , Тихонов Я.И. Понятие и содержание юридической превенции / Е. В. Свинин, Я. И. Тихонов // Вестник Владимирского юридического института. - 2013. - № 4 (29). - С. 177-180.
49. Севрюгин В.Е. Проблемы административного права: Учебное пособие. – Тюмень: ТВШ МВД РФ, ТГУ, 1994. – 110 с.
50. Серков, П. П. Административная ответственность в российском праве: новые подходы и современное осмысление: монография / П. П. Серков. - М.: Юрайт, 2012. - 480 с.
51. Советское административное право / Под ред. Василенкова П.Г. – М.: Юрист, 1990. – 576 с.
52. Студеникина М.С. Соотношение административного принуждения и административной ответственности // Советское государство и право. –1968.-№ 10. – С. 15.
53. Студеникина М. Основные новеллы Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Закон. – 2002. - № 7. – С. 3 – 8.
54. Смоленский М.Б., Дригола Э.В. Административное право: учебник. - М.: КНОРУС, 2010. - 352 с.
55. Степанюк, В. В. Административное наказание как мера ответственности / В. В. Степанюк // Наука и практика. - 2014. - № 2 (59). - С. 123-126.
56. Студеникина М.С. Что такое административная ответственность? – М.: Советская Россия, 1990. – 126 с.
57. Суворова, Ю. В. Система, принципы и цели административных наказаний / Ю. В. Суворова // Российская юстиция. - 2012. - № 12. - С. 1417.

58. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. – М.: Юринфоцентр, 1998. – 798 с.
59. Хорьякова, Е. С. Роль целей административной ответственности в системе целей юридической ответственности: аспект целеполагания / Е. С. Хорьякова // Проблемы и перспективы современной науки. - 2014. - № 3. - С. 213-218.
60. Чаннов, С. Е. Обязательные работы как новое административное наказание / С. Е. Чаннов // Гражданин и право. - 2012. - № 10. - С. 36-43.
61. Шестакова, Е. Административное выдворение / Е. Шестакова // Трудовое право. - 2011. - № 4. - С. 67-76.
62. Ямпольская Ц.А. Об убеждении и принуждении в советском административном праве // Вопросы советского административного и финансового права. – М.: Юрид. лит-ра, 1952. – С. 173 – 181.