

НАУЧНАЯ МЫСЛЬ

СЕРИЯ ОСНОВАНА В 2008 ГОДУ

**И.А. АДМИРАЛОВА
М.В. КОСТЕННИКОВ
А.В. КУРАКИН**

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
ПРИНУЖДЕНИЯ
И ОТВЕТСТВЕННОСТИ
В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВЕ**

МОНОГРАФИЯ

znanium.com
электронно-библиотечная система

Москва
ИНФРА-М
2024

УДК
ББК

К

Рецензенты:

В.М. Редкоус — доктор юридических наук, профессор Института государства и права РАН;

С.Н. Мешалкин — доктор юридических наук, профессор Всероссийского научно-исследовательского института МВД России

Куракин А.В.

К

Актуальные проблемы принуждения и ответственности в административном праве : монография / И.А. Адмиралова, М.В. Костенников, А.В. Куракин. — Москва : ИНФРА-М, 2024. — 174 с. — (Научная мысль). — DOI 10.12737/2137552.

ISBN 978-5-16-019785-2 (print)

ISBN 978-5-16-112311-9 (online)

В монографии обращено внимание на полицейскую функцию государства, в контексте которой применяются меры принуждения и ответственности. Также рассматривается сущность принуждения в административном праве, раскрывается система принуждения и ответственности в административном праве, обращено внимание на проблемы административной и дисциплинарной ответственности. Раскрыты некоторые актуальные проблемы реализации административной ответственности, административных наказаний и дисциплинарных взысканий.

Предназначена для научных и педагогических работников, а также для использования в ученой и научной деятельности юридических образовательных организаций.

УДК
ББК

ISBN 978-5-16-019785-2 (print)
ISBN 978-5-16-112311-9 (online)

© Адмиралова И.А., Костенников М.В.,
Куракин А.В., 2024

Авторский коллектив

Адмиралова Ирина Александровна, доктор юридических наук, профессор Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД России, профессор кафедры частного права Государственного университета управления.

Костенников Михаил Валерьевич, доктор юридических наук, профессор, заслуженный сотрудник органов внутренних дел Российской Федерации, заместитель начальника Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД России.

Куракин Алексей Валентинович, доктор юридических наук, профессор Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД России, профессор кафедры частного права Государственного университета управления.

Введение

Проблема принуждения и ответственности для права новой не является, собственно, право необходимо для того, чтобы это принуждение осуществлять. Вопросы принуждения и ответственности изучаются всеми правовыми дисциплинами и юридической наукой в целом. По сути, вопрос о принуждении и ответственности является самым ключевым как для юридической доктрины, так и для действующего законодательства. С одной стороны, принуждение и институт юридической ответственности выступают как некий монолит, с другой стороны, соответствующие правовые образования достаточно разнообразны и дифференцированы, это предопределено спецификой того или иного предмета правового регулирования. В целом институт принуждения и ответственности актуальности своей не теряет, напротив, можно видеть ужесточение различных наказаний, появление новых принудительных средств правового воздействия. В этой связи юридическая наука в целом и наука административного права в частности должны реагировать на тенденции развития и изменения в системе государственного принуждения. Данное обстоятельство во многом обуславливает актуальность настоящего исследования.

В системе государственного принуждения и ответственности особое место занимают соответственно принуждение и ответственность в административном праве. Охранительный потенциал данной отрасли права очевиден, никакая другая отрасль права не содержит такое разнообразное количество мер правового, принудительного воздействия, как административное право. Более того, в содержании предмета административного права органично сочетаются два вида мер юридической ответственности, а именно административная ответственность и дисциплинарная ответственность в служебном законодательстве. Меры юридической ответственности в административном праве,

с одной стороны, автономны, с другой — логически взаимосвязаны, особенно это очевидно прослеживается при установлении ответственности для специальных субъектов административного права.

Проблемы принуждения и ответственности для науки административного права являются классическими, однако, несмотря на это, ведутся дискуссии относительно таких феноменов, как «административная ответственность» и «административное наказание», и об их соотношении. О месте административной ответственности в системе административного принуждения, о процессуальном обеспечении порядка применения административных наказаний.

Новым для науки административного права является феномен коррупционного дисциплинарного правонарушения, а также институт увольнения по утрате доверия в целом. Все это требует теоретического осмысления в контексте исследования принуждения и ответственности в административном праве. Теоретические исследования принуждения и ответственности дают возможность вскрывать недостатки действующего законодательства и формулировать предложения по их устранению. В содержании принуждения и ответственности закреплён, по сути, полицейский аспект административного права, который направлен на охрану и защиту прав граждан, а также обеспечение правопорядка в целом.

Принуждение и ответственность в административном праве имеют широкий предел своего действия, касаются как физических, так и юридических лиц. Действие принуждения и ответственности — это всегда правовые ограничения и иные неблагоприятные последствия. В этой связи очень важно при применении различных мер принудительного воздействия соблюдать требования как законности, так и целесообразности, а где-то даже и разумности соответствующего правового воздействия, учитывая при этом как частные, так и публичные интересы. Учет различных интересов при применении мер принуждения и ответственности может повысить эффективность их действия,

добиться тех целей, которые стоят перед соответствующими мерами принудительного воздействия. С доктринальной точки зрения, а также с практической стороны очень важен вопрос относительно определения функций принуждения и ответственности по административному праву. Данные и некоторые иные обстоятельства предопределили актуальность заявленной проблематики.

Глава 1

ПОНЯТИЯ И СУЩНОСТЬ ПРИНУЖДЕНИЯ В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВЕ

1.1. СУЩНОСТЬ ПОЛИЦЕЙСКОЙ ФУНКЦИИ

Вопрос о функциях государства далеко не новый, в теории он рассмотрен более чем обстоятельно. Несмотря на это, появляется необходимость время от времени обращаться к устоявшимся доктринальным категориям, с целью их нового анализа, а также дополнения имеющихся теоретических положений. К данному вопросу можно причислить и проблему относительно функций государства. Следует отметить, что вопрос относительно функций государства преимущественно рассматривается в той части проведения, которая именуется «теория государства». В контексте анализа такого феномена, как государство, рассматриваются и его функции. Рассмотрение функций государства достаточно часто увязывается с раскрытием задач данного государства, из-за чего порой трудно провести границу, или увидеть существенное различие между функцией и задачей государства. Как писал Д.Д. Цабрия, «...функции государства выражают основные направления его деятельности, весьма содержательны, что их порой даже трудно отличить от задач государства»¹.

А поэтому можно заключить, что функция государства — это направление его деятельности, которое проявляет себя в деле решения его задач, с целью устойчивого государственного и социального развития. Между тем само слово «функция» имеет межотраслевое значение, данный термин имеет специфическое толкование в медицине, другой его смысл можно видеть в математике, третье понимание обозначенной категории имеет место

¹ Цабрия Д.Д. О понятии и классификации функций управления // Проблемы государства и права. М., 1975. С. 165.

в науке управления. В этой связи И.Л. Бачило верно писала, что «...термин “функция” имеет множество толкований. Наиболее распространенное понимание его связано с определением назначения роли организации, человека, предмета или явления. Употребляется он в смысле работы или задачи»¹.

Исходя из этого, приведем несколько точек зрения относительно такого феномена, как «функции государства», но при этом отметим, что они предопределяют сущность такой организации, как государство. А поэтому именно в функциях отражается сущность государства как политического и территориального образования, в котором действуют правовые нормы, распространяется соответствующий суверенитет данной организации.

По функциям можно и судить о самом государстве, и делать вывод, какое это государство. Если в том или ином государстве превалирует социальная функция, то скорее всего это социальное государство, если приоритет отдается полицейской функции, то о государстве можно говорить в полицейском аспекте. Однако далеко не все так однозначно, проводить достойную социальную политику государство может только при своем устойчивом развитии, а также надлежащем уровне правопорядка. А правопорядок, несмотря на свою социальную ценность, возникает не сам по себе, его формирование и надлежащее обеспечение происходят с использованием полицейских средств. Все это говорит о том, что социальное государство может состояться только при наличии должной полицейской функции. Таким образом, вопрос о функциях государства далеко не доктринальный, в нем имеется реальный практический смысл. Так, М.Н. Марченко пишет, что «...вопрос о функциях государства имеет не только теоретическое, но и практическое значение. Он позволяет взглянуть на государство со стороны его формы, внутреннего строения и содержания, но и рассмотреть его под углом зрения его разносторонней деятельности»².

¹ Бачило И.Л. Функции органов управления. М., 1976. С. 23.

² Марченко М.Н. Теория государства и права. М., 2024. С. 327.

В доктрине, отмечается, что «...функции государства — это главные социально значимые направления его деятельности на соответствующем этапе его существования. При этом функции государства — это особый механизм государственного воздействия на общественные отношения и процессы, определяющие главные направления и содержание его деятельности по управлению обществом»¹.

В раскрытии сущности функций государства иногда присутствует классовый компонент. Так, А.Г. Андреев пишет, что «...под функцией государства следует понимать момент сущности государства, определяющий направления воздействия государства на общественные отношения, в которых находит отражение социальное или классовое предназначение государства на определенном этапе его развития»².

В целом традиционно отмечается, что «функции государства — это основные направления его деятельности по решению стоящих перед ним задач». В этом контексте В.В. Лазарев и С.В. Липень пишут, что «...функция — это то, чем занимается государство, в функциях конкретизируется сущность государства, его социальное назначение, т.е. показывается, в каких направлениях государство осуществляет управление обществом»³.

В.И. Гойман-Червонюк также отмечает, что «...функции государства — это основные направления деятельности государства, в которых раскрываются его социальная сущность и назначение в обществе»⁴.

Очевидно, что функции государства реализуются посредством публичных субъектов, которые представляют данное государство, а именно через органы государственной власти,

¹ Теория государства и права / под ред. В.К. Бабаева. М., 1999. С. 68.

² Андреев А.Г. Охранительная функция государства в современных условиях: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 8.

³ Лазарев В.В., Липень С.В. Теория государства и право. М., 2001. С. 66.

⁴ Гойман-Червонюк В.И. Очерки теории государства и права. М., 1996. С. 42.

или государственно-правовые институты. В этом контексте А.И. Елистратов верно указал, что «...расчленение государства в роли правящего субъекта наблюдается в тех случаях, когда осуществление различных функций государственного управления ложится на относительно самостоятельные публичные корпорации»¹.

Функции государства — это устойчивые направления его деятельности, которые необходимы государству в текущей ситуации его государственного строительства, а также нужны государству для прогрессивного и перспективного развития общества. При этом функция государства — конструктивно сложный феномен. Как отметила И.Л. Бачило, «...в функциях государства определены его цели в самой общей форме»². Появление той или иной функции государства вызывается объективными потребностями социального и экономического развития. Так, в древних государствах не было потребности, например, в экологической функции. Сейчас ситуация изменилась. Вероломное природопользование, которое осуществлялось на протяжении многих десятилетий XX века, техногенные и экологические катастрофы вызывали потребность обратить внимание на проблему охраны окружающей среды и тем самым закрепить за государством экологическую функцию.

Как отметила М.А. Лапина, «...экологическая функция государства — это основное направление его деятельности в экологической сфере, касающаяся обеспечения рационального природопользования; охраны окружающей среды, а также затрагивающая вопросы обеспечения экологической безопасности»³.

В обозначенном подходе можно видеть и полицейский компонент, без него осуществить мероприятия по рациональному природопользованию и обеспечению экологической безопасности

¹ Елистратов А.И. Очерк административного права. М., 1923. С. 42.

² Бачило И.Л. Функции органов управления. М., 1976. С. 32.

³ Лапина М.А. Теоретические и организационно-правовые основы реализации экологической функции государства органами внутренних дел: автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук. М., 2002. С. 13.

в современный период практически невозможно. В этой связи функция экологической безопасности тесно связана с полицейской функцией государства. Нужно отметить, что обеспечение любого вида безопасности не может обойтись без полицейского регулирования.

В системе функций государства выделяют охранительную функцию государства, данная функция носит интегрирующий характер, в ее содержании могут находиться самые разнообразные функции, в том числе и полицейская функция. Так, Д.В. Пожарский отметил, что «...охранительная функция государства — это публично-властная деятельность государства, обусловленная его сущностью, проявляющая его ценность и социальное назначение, осуществляемая в целях нейтрализации угроз безопасности общества»¹.

А.Г. Андреев писал, что «...охранительную функцию государства можно определить как момент сущности государства, определяющий такое воздействие государства, которое связано с необходимостью обеспечения стабильности и сохранности общественных отношений, с предотвращением и устранением опасности для существующего правопорядка и права»².

Социализация труда, а также появление необходимости в социальной поддержке отдельных категорий граждан вызвали к жизни появление социальной функции государства. Данная функция весьма четко закрепляется в конституциях практически всех стран. Как отмечает А.В. Шарков, «...социальная функция государства — это система мер, принимаемая государством на постоянной основе, для воспроизводства населения и под-

¹ Пожарский Д.В. Охранительная функция государства (теоретико-методологические проблемы): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2015. С. 22.

² Андреев А.Г. Охранительная функция государства в современных условиях: Автореф дис. ... канд юрид наук. М., 2002. С. 8.

держания определенного уровня его жизни с целью сохранения единства и целостности государства»¹.

Нужно отметить, что приоритеты государственной деятельности в целом сейчас сформировались, и у каждого «цивилизованного» государства примерно одинаковый набор функций, однако эти функции проявили себя далеко не сразу. Так, имеют место функции, которые, можно сказать, появились вместе с государством, это: «экономическая функция», «функция принуждения», «функция обеспечения безопасности», в этом контексте можно выделить и «полицейскую функцию». Государство, независимо от формы правления, системы государственного устройства, а также сложившегося политического режима, как уже подчеркивалось, всегда занималось первостепенным вопросом, а именно проблемой обеспечения правопорядка с использованием полицейских средств. В этой связи «полицейская функция» — ключевой атрибут государства, независимо от времени существования данного государства. Относительно полицейской функции, верно отметила Н.Ф. Байкова, что «...под полицейской функцией государства понимается широкий, примерно одинаковый круг обязанностей уполномоченных лиц и органов, связанных с охраной общественного порядка, обеспечением внутренней безопасности, принуждением к исполнению властных велений»².

Таким образом, в содержании полицейской функции государства традиционно превалирует принудительный компонент, который позволяет добиться выполнения властных предписаний. С момента своего появления полицейская функция государства была органически связана с принуждением, а также достаточно жестким (императивным) правовым регулирова-

¹ Шарков А.В. Социальная функция государства: история и современность: автореф дис. ... канд. филос. наук. Нижний Новгород, 2019. С. 15.

² Байкова Н.Ф. Формирование и развитие полицейской функции государства в России в IX — начале XX в. (историко-правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2009. С.

нием. Сейчас в структуре полицейской функции можно видеть не только принуждение, но и средства позитивного характера, с помощью которых государство осуществляет полицейское воздействие на общественные отношения. В частности, к таким средствам воздействия относятся разрешительный метод, метод учета, регистрации, мониторинга и др. Весьма содержательно в полицейской деятельности используются государственные услуги. В этой связи полицейская функция — это не атрибут исключительно полицейского государства, эта функция задействована и для позитивного воздействия на общественные отношения.

Несмотря на это, в доктрине при перечислении функций государства или их классификации отдельно не говорится о полицейской функции государства. Данная функция именуется как «правоохранительная функция» или «функция охраны прав и свобод граждан». Так, В.В. Лазарев и С.В. Липень выделяют «...функцию охраны правопорядка, прав и свобод граждан». Они пишут, что эта функция заключается в борьбе государства с правонарушениями в целях создания наиболее благоприятных условий для эффективной реализации прав граждан, их объединений, органов государства»¹.

Действительно обозначенная функция решает проблему борьбы с преступлениями и административными правонарушениями, вследствие этого осуществляется охрана и защита прав граждан. Однако «правоохранительная функция» и «полицейская функция» — не тождественные категории, хотя и близкие. Правоохранительная функция — более широкое понятие, данная функция осуществляется правоохранительными органами. В этой связи К.С. Бельский верно отметил, что «...понятие “правоохранительная деятельность” охватывает понятие “полицейская деятельность”. Эти понятия весьма схожи, но нетождественны»². Как отмечал А.Г. Братко, «...го-

¹ Лазарев В.В., Липень С.В. Теория государства и право. М., 2001. С. 74.

² Бельский К.С. Полицейское право / под ред. А.В. Куракина. М., 2004. С. 43.

сударство — основной субъект, осуществляющий правоохранительную функцию. В свою очередь правоохранительные органы — это государственные структуры, которые в соответствии с законом осуществляют правоохранительную деятельность в определенной области общественных отношений, в соответствии со своей компетенцией»¹.

В этом контексте можно обратить внимание на функции прокуратуры как субъекта правоохранительной деятельности. Так, К.М. Курцер пишет, что «...функции прокуратуры — это основные направления ее деятельности, отражающие сущность и правовую природу прокуратуры, опосредованные ее местом в государственном механизме и направленные на решение основных задач, объективно возлагаемых на прокуратуру действующим законодательством»².

Приведенные точки зрения относительно такого феномена, как «функции государства», дают возможность сделать вывод, что в качестве функции может выступать любое направление деятельности государства, а соответствующую функцию осуществляют органы государственной власти в пределах своей компетенции. В основу дифференциации функций государства могут быть положены самые различные критерии. Одной из ключевых функций государства в системе охранительной или правоохранительной деятельности является *полицейская функция*, которая ассоциируется с работой органов исполнительной власти. В этой связи рассмотрим данную функцию более подробно. Полицейская функция является частью функций исполнительной власти. Именно в системе исполнительной власти функционируют полицейские органы, задача которых — реализация полицейской функции государства. Не требует особого пояснения тот факт,

¹ Братко А.Г. Правоохранительная система: понятие и основные элементы содержания // Проблемы развития правоохранительных органов. М., 1994. С. 20.

² Курцер К.М. Организационно-правовые основы реализации правоохранительной функции прокуратуры в экономической сфере: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 7.

что функции государства рассредоточиваются между различными органами государственной власти, и в частности свои функции есть у исполнительной власти как основного субъекта, реализующего полицейскую функцию. В компетенции исполнительной власти сосредоточены серьезные ресурсы, и от работы именно данной ветви государственной власти зависит эффективность государства в целом. Функции исполнительной власти исследованы более чем обстоятельно. Так, А.И. Бобылев, Н.Г. Горшкова и В.И. Ивакин отмечают, что «...под функциями исполнительной власти понимаются основные направления деятельности органов исполнительной власти, выражающие ее сущность и социальное назначение, в присущих им формах и методах»¹.

К.С. Бельский пишет, что «...функции следует определить как ведущие направления в деятельности органов исполнительной власти, в них выражена целевая нагрузка данной ветви государственной власти и с ними напрямую связан предоставляемый органам исполнительной власти объем государственных полномочий»².

В определении функций исполнительной власти также указывается на то, что это основные направления деятельности данной власти, которая реализуется в установленных для нее исполнительно-распорядительных формах. В функциях исполнительной власти находят свою конкретизацию значительное количество функций государства. Функции определяют компетенцию органа управления. По этому поводу А.А. Смирнова указала, что «...функции органа исполнительной власти — это элемент его управленческой деятельности»³. Функции испол-

¹ Бобылев А.И., Горшкова Н.Г., Ивакин В.И. Исполнительная власть в России: теория и практика ее осуществления. М., 2003. С. 70.

² Бельский К.С. О функциях исполнительной власти // Государство и право. 1997. № 3. С. 14.

³ Смирнова А.А. О соотношении государственных услуг, функций и полномочий органов исполнительной власти // Журнал российского права. 2015. № 3. С. 120.

нительной власти складываются из функций органов исполнительной власти, и в концентрированном виде данные функции закрепляются в статусе субъекта, который возглавляет исполнительную власть. Как отметил Ю.Н. Старилов, «...функции исполнительной власти определяются целями и функциями государственного управления»¹. Функции исполнительной власти — это основные направления ее деятельности по управлению социально-экономическим развитием, а также обеспечению правопорядка, охраны и защиты прав граждан.

Функции исполнительной власти можно подразделить на виды: к первому виду можно отнести управленческие функции, ко второму виду полицейские функции. При этом можно сказать, что один и тот же орган исполнительной власти может осуществлять как управленческие, так и полицейские функции. Иногда даже можно говорить о полицейском управлении, которое осуществляется в интересах обеспечения безопасности, охраны общественного порядка, весьма значимо действие полицейской функции при чрезвычайных обстоятельствах и др. В полицейской функции исполнительной власти проявляется сущность государства как субъекта обеспечения правопорядка. Нужно подчеркнуть, что полицейская функция государства реализуется в правовых формах, и эту форму создают нормы полицейского права. Как отметил Ю.П. Соловей,

«...полицейское право представляет собой совокупность норм, регулирующих отношения в сфере осуществления полицейской деятельности, т.е. деятельности исполнительной власти, осуществляющей безопасность личности общества и государства, с вторжением в сферу прав граждан»².

¹ Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. М., 2002. С. 99.

² Соловей Ю.П. Полицейское право и его место в системе современного российского права // Полицейское право. 2005. № 1. С. 9.

Несмотря на важность полицейской функции, доминирование данной функции над иными функциями государства недопустимо, в этой связи в демократических государствах выстраивается система контроля в отношении полицейской функции, устанавливаются законодательные рамки действия данной функции и самих полицейских структур. Полицейскую функцию государства осуществляют различные органы исполнительной власти, данную функцию не следует отождествлять с работой МВД России, специальных служб и правоохранительных органов. Как отметил В.В. Черников, «...помимо органов МВД, которое правильнее именовать общей полицией, по факту существует довольно большая группа специализированных государственных органов, образующих полицейскую общность, деятельность которой намного богаче, содержательнее и, главное, функциональнее, чем работа общей полиции. Полицейские организации объединяют наличие общей цели, принадлежность к институту исполнительной власти, наличие права на применение мер государственного принуждения, публичность деятельности и ряд других»¹.

Именно из данного тезиса следует исходить, говоря о полицейской функции государства, а также о полицейской деятельности, которая, по сути, является внешней административной деятельностью различных органов исполнительной власти. Полицейская функция государства проявляется в самых различных формах, и данная функция состоит в осуществлении открытого и прямого административного принуждения, комплекса позитивных административных действий с целью охраны и защиты прав граждан, обеспечении правопорядка и иных публичных интересов.

¹ Черников В.В. Конституционные основы полицейской деятельности: некоторые вопросы теории и практики // Административное право и процесс. 2018. № 12. С. 40.

1.2. К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ КАК РАЗНОВИДНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРИНУЖДЕНИЯ

Вопрос относительно административного принуждения не новый, однако он не перестал быть актуальным. Административное принуждение многофункционально, в настоящее время доктринально обоснована целая система мер данного принуждения, однако, несмотря на это, исследования обозначенного вопроса продолжают как в материальном, так и в процессуальном аспекте. Ключевыми в деле реализации административного принуждения являются проблема строгости (жесткости), чрезмерности административного воздействия, а также вопрос относительно ограничения прав того субъекта, в отношении которого данное воздействие осуществляется. Применение мер принуждения в целом и административного принуждения в частности может говорить нам о том, что соответствующие воздействие должно осуществляется при наличии четких правовых оснований, уполномоченным субъектом, а также в заданной процессуальной форме. Процессуальная форма административного принуждения является во многом гарантией его законности, а также дает возможность субъекту, в отношении которого оно применяется, осуществить защиту своих прав и законных интересов. Нужно отметить, что принуждение вообще и административное принуждение в частности для государства объективно закономерны. Как писал в свое время А.И. Елистратов, «...требования администрации, не выполняемые гражданами добровольно, подлежат принудительному осуществлению. Возможность для администрации прибегать к принудительным мерам по собственному почину, без судебного постановления — является административным принуждением»¹. В целом понимание такой категории, как «административное принуждение», не изменилось, однако вовлеченность суда в реа-

¹ См.: Елистратов А.И. Очерк административного права. М., 1923. С. 101.

лизацию некоторых мер административно-принудительного характера, в частности административных наказаний, в текущей ситуации весьма значительно.

Государственное принуждение является атрибутом государства, которое использует его как средство обеспечения правопорядка, в государственном принуждении заключена легитимная сила государственного «насилия». Государственное принуждение — это форма правового ограничения прав и свобод граждан, которое должно осуществляться в установленной процессуальной форме, часть мер государственного принуждения применяется в отношении невиновных лиц в целях пресечения правонарушений, сбора доказательств и др. В этой связи при применении мер государственного принуждения нужно соблюдать принцип презумпции невиновности.

Административное принуждение по своей природе носит полицейский характер, полицейский аспект данного принуждения особенно четко проявляется при применении мер прямого административного принуждения, а именно мер административного пресечения и мер административной ответственности.

Являясь частью государственного принуждения, меры административного принуждения обладают своеобразной качественной характеристикой. Как отметил А.П. Корнев, «...административное принуждение — разновидность государственного принуждения. Поэтому ему присущи все признаки последнего (государственно-властный характер, направлено на обеспечение правопорядка). Вместе с тем административное принуждение имеет присущие ему особенности»¹. Соответствующие свойства дают возможность идентифицировать меры административного принуждения из общей системы государственного принуждения. Как отметил Д.Н. Бахрах, «...административно-правовое принуждение — это особый вид государственного принуждения, состоящий в применении субъектами функциональной власти

¹ См.: Корнев А.П. Административное право России. Ч. I. М., 2000. С. 216.

установленных нормами административного права принудительных мер в связи с неправомерными действиями»¹.

Право всегда имеет дело с принуждением, которое облечено в правовую форму, обусловлено это тем, что государственное принуждение может быть только правовым. Вне правового регулирования принуждение не может существовать. Правовое принуждение существует в социальном пространстве, а поэтому в доктринальном плане говорят о принуждении в социальном аспекте. Так, Л.А. Мицкевич пишет, что «...социальное принуждение — это воздействие на лиц, добровольно не выполняющих предписаний субъекта социального управления, состоящее в насильственном понуждении управляемых лиц выполнить предписываемые действия»².

Нужно согласиться с тем, что меры воздействия принудительного характера могут носить социально-психологический характер, но это принуждение зачастую имеет «мягкий», можно сказать «бытовой» характер. Данное принуждение не формирует «серьезных» правовых и социальных ограничений, в этой связи достаточно часто оно находится вне правового регулирования. Как только принуждение как метод воздействия переходит определенные социальные границы, оно должно носить исключительно правовой характер, это еще раз подтверждает тезис о том, что принуждение должно быть законным, обоснованным, своевременным, адекватным той ситуации, которая складывается. Государственное принуждение — сложный феномен, дифференциация которого имеет отраслевую основу, исходя из этого говорится об уголовном принуждении в самом широком аспекте, финансовом принуждении, реализуемом в финансовой системе, а также принуждении административном. Административное принуждение подразделяется на соответствующие виды и формы. Содержание административного принуждения

¹ См.: Бахрах Д.Н. Административная ответственность. М., 1999. С. 7.

² См.: Мицкевич Л.А. Очерки теории административного права. М., 2017. С. 174.

предопределяется предметом административного права. Как отметила, Е.Н. Пастушенко, «...выделение мер административного принуждения идет по пути дальнейшей детализации и конкретизации мер правового принуждения с учетом особенностей административного права»¹. Надо отметить, что традиционно предмет административного права определяется как совокупность норм, регулирующих отношения в сфере государственного (публичного) управления. Однако взгляд на государственное управление показывает, что данное управление появляется как во внешней, так и во внутриорганизационной форме. Административное принуждение — это атрибут внешнего правового воздействия, а данное воздействие зачастую носит не управленческий, а полицейский характер. А поэтому нельзя поддержать позицию, в которой говорится, что «...для административного принуждения характерен управленческий характер»². Подобная точка зрения имеется во многих работах, в которых дается правовая характеристика мерам административного принуждения. Анализ сущности административного принуждения как метода внешнего правового воздействия дает возможность увидеть в предмете административного права полицейское содержание и наделить административное принуждение полицейским «статусом». Как отметил К.С. Бельский, «...административное принуждение есть правовое, организационное, физическое и психологическое воздействие органов полиции в отношении соответствующего субъекта с целью заставить его силой к соблюдению предписанных законом действий. Также административное принуждение имеет своей целью обязать нарушителя правовой нормы понести ад-

¹ См.: Пастушенко Е.Н. Функции административного принуждения по советскому законодательству: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1986. С. 10.

² См.: Кавецкий А.Б. Меры административного принуждения и общественного воздействия, и их применение в борьбе с правонарушениями несовершеннолетних. Минск, 1991. С. 6.

министративное наказание за совершенное административное правонарушение»¹.

В административном принуждении как методе принудительного воздействия содержится указание на силу государства, которая применяется в случаях прямо предусмотренных законом и при наличии достаточных оснований. Одним из ключевых требований к применению административного принуждения того или иного вида является его соразмерность допущенному нарушению в поведении соответствующего субъекта. Чрезмерное административное принуждение, несмотря на формальное соответствие требованиям закона, будет противоречить требованиям справедливости, в социальном плане оцениваться как нелегитимное государственное воздействие. Подобная ситуация зачастую не находит своей поддержки в обществе, а также способствует отчуждению человека от государства. Законность в деле реализации административного принуждения должна сочетать два аспекта: формально юридический и социальный. Эти компоненты в содержании административного принуждения взаимно дополняют друг друга и тем самым повышают охранительный потенциал соответствующего принуждения. Как отметила Е.Н. Пастушенко, «...обладание административным принуждением свойствами регулятора общественных отношений, поведение субъектов этих отношений наряду с качествами правоохранительного института свидетельствуют о том, что административное принуждение имеет не только правоохранительное, но и социальное, позитивное значение»².

Принуждение действует в широком правовом пространстве, одной из сфер, в которой действует принуждение, имеющее административно-правовую природу, является область дисциплинарного характера. Принуждение, реализуемое во вну-

¹ См.: Бельский К.С. Полицейское право / под ред. А.В. Куракина. М., 2004. С. 619.

² См.: Пастушенко Е.Н. Функции административного принуждения по советскому законодательству: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1986. С. 24.

триорганизационных, а также служебных правоотношениях, носит дисциплинарный характер. Дисциплинарное принуждение имеет административно-правовую природу, однако данное принуждение не выходит за «границы» соответствующего ведомства. Как отметил Д.Н. Бахрах, «...по общему правилу дисциплинарное принуждение является реакцией на дисциплинарное правонарушение, однако в некоторых случаях оно связано с иными неправомерными действиями»¹. Надо отметить, что дисциплинарное принуждение не следует отождествлять с дисциплинарной ответственностью. Дисциплинарная ответственность является серьезным, но далеко не единственным видом соответствующего принуждения. В служебном законодательстве, в части, которая касается дисциплинарного воздействия, есть меры, возможно претворяющие применение мер дисциплинарной ответственности, в частности, отстранение от исполнения служебных обязанностей в период проведения служебной проверки (служебного расследования). В рамках данного мероприятия запрашиваются необходимые документы, осуществляются дисциплинарно-процессуальные действия, имеющие принудительный характер. Дисциплинарное принуждение по своей сути имеет административно-правовую природу. Можно сказать, что дисциплинарное воздействие является разновидностью административного принуждения, однако осуществляемое во внутриорганизационных или служебных отношениях.

Отметим, что дисциплинарное принуждение весьма дифференцировано, последствия некоторых мер дисциплинарного воздействия длятся несколько лет, речь, в частности, идет о таком дисциплинарном взыскании, как увольнение государственного служащего в связи с утратой доверия. В этой связи дисциплинарное принуждение, реализуемое в форме дисциплинарной ответственности, существенней многих мер административного

¹ См.: Бахрах Д.Н. Дисциплинарно правовое принуждение в Российской Федерации // Государство и право. 2006. № 6. С. 43.

принуждения. Обратим внимание также на логическую взаимосвязь дисциплинарного и административного принуждения. Так, КоАП РФ говорит, что административная ответственность полностью или частично не применяется в отношении военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, и лиц, имеющих специальные звания, данные лица несут ответственность согласно своим Дисциплинарным уставам (ст. 2.5).

Как уже было сказано, внешний аспект административного принуждения имеет полицейскую сущность. Данный тезис может быть подтвержден еще и тем, что административное принуждение реализуется полицейскими структурами различной ведомственной принадлежности. В этой связи нужно указать, что особенностью административного принуждения является то, что оно применяется множеством исполнительных структур как федерального, так и регионального уровня. Компетенция в вопросах применения административного принуждения определяется законом. Одним из самых универсальных субъектов применения мер административного принуждения является полиция. Согласно Федеральному закону от 7 февраля 2011 г. «О полиции»¹, полиция ведет борьбу с административными правонарушениями, осуществляет производство по ним, исполняет постановления по делам об административных правонарушениях; проводит мероприятия по обеспечению безопасности дорожного движения и др. (ст. 2). Нужно также отметить, что полиция оказывает содействие различным органам власти и управления в деле реализации законодательства об административных правонарушениях. Помимо общих мер (процессуальных, предупредительных), полиция применяет специальные меры административного принуждения (пресечения), связанные с применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия.

В этой связи в системе мер административного принуждения можно выделить меры общего и меры специального характера.

¹ Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

Применение последних мер требует особой подготовки. В ходе применения мер административного пресечения специального характера осуществляется существенное ограничение прав граждан. Применение данных мер зачастую связано с ограничением права на личную неприкосновенность, имеет место физическое воздействие, приводящие к физической боли соответствующего лица и др. В этой связи к применению мер административного принуждения специального характера предъявляются особые требования, которые связаны с основанием их реализации и процессуальным оформлением.

Применение административного принуждения всегда влечет за собой те или иные правовые ограничения. Иногда данные ограничения не существенны, даже не заметны, в других случаях эти ограничения весьма серьезно воздействуют на возможность реализации, например, со стороны гражданина ряда предоставленных ему субъективных публичных прав. Как отметил В.А. Мельников, «...особую актуальность имеют исследования института административного принуждения как единственной формы реализации способа административно-правового ограничения прав граждан. Точно сбалансированное правовое регулирование ограничения прав граждан позволит избежать возникновения правового нигилизма, повысить уровень доверия граждан к государству и не допустить чрезмерного ограничения или нарушения их прав»¹. Несмотря на то что меры административного принуждения обладают ограничительным потенциалом, их нельзя сводить к административно-ограничительным мерам. Законное ограничение — это лишь одна из функций административного принуждения. Наибольшим административно-ограничительным потенциалом обладают меры административного предупреждения. Как отметил П.И. Кононов, «...неправильно объединять в одну группу меры ограничения и меры принуж-

¹ См.: Мельников В.А. Административно-правовое ограничение прав граждан и механизм его реализации органами внутренних дел: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Краснодар, 2015. С. 3.

дения. Поскольку меры административного принуждения применяются в связи с совершением правонарушения, а административно-ограничительные меры (меры предупреждения) применяются в отсутствии правонарушения»¹.

Меры административного предупреждения занимают свое место в системе административного принуждения. Меры административного предупреждения могут иметь самостоятельный статус, тогда их можно назвать мерами административно-ограничительного характера. Нужно также иметь в виду, что предупредительный характер имеют и иные меры административного принуждения. Так, в КоАП РФ определено, что «...административное наказание применяется в целях предупреждения совершения правонарушений» (ст. 3.1).

Однако как самостоятельный феномен меры административного предупреждения появились далеко не сразу, их признание шло эволюционным путем. Как писала в свое время М.С. Студеникина, «...мерами административного принуждения могут быть признаны только административные наказания и меры пресечения. Многочисленные же меры административно-предупредительного характера не должны включаться в общую классификацию мер административного принуждения»². Надо признать, концепция системы мер административного принуждения, предложенная обозначенным автором, не прошла проверку временем, развитие административного законодательства, и в частности законодательства об административных правонарушениях объективно «заставили» признать такой самостоятельный феномен, как «меры административного предупреждения».

¹ См.: Кононов П.И. Законодательство об административном принуждении: проблемы кодификации // Журнал российского права. 1998. № 3. С. 26.

² См.: Студеникина М.С. Соотношение административного принуждения и административной ответственности // Советское государство и право. 1968. № 10. С. 20.

Функциональность административного принуждения отчасти предопределяется видом меры соответствующего принуждения. Для раскрытия сущности административного принуждения обратим внимание на то, как в институциональном аспекте определяется данная категория. Так, М.И. Жумагулов «...административное принуждение определяет как вид государственного принуждения, который заключается в применении в судебном либо внесудебном порядке закрепленных нормами административного права мер психического или физического воздействия в отношении граждан и организаций с целью реализации функций управления»¹.

Автор верно указал, что административное воздействие должно осуществляться в правовом порядке и выражается в установленной форме, такое воздействие влечет юридические последствия. Но при этом нужно иметь в виду, что административное принуждение может выражаться в организационных последствиях для того субъекта, к которому оно применяется. В частности, такие административные наказания, как «дисквалификация» и «административное приостановление деятельности», влекут организационные и экономические последствия для хозяйствующего субъекта, данный субъект не может продолжать свою работу на рынке в течение определенного времени. Помимо обозначенных последствий, примененное административное принуждение влечет еще имущественные последствия, которые выражаются, в частности, в уплате административного штрафа. Как представляется, самыми серьезными мерами административного принуждения являются «административные наказания», или, как иногда говорят, «меры административной ответственности». Именно с институтом административной ответственности связаны многие меры административного принуждения, можно сказать, что именно в административном наказании концентрируется «энергия» административного принуждения.

¹ См.: Жумагулов М.И. О сущности и понятии административно-правового принуждения // Государство и право. 2006. № 10. С. 22.

Нужно отметить, что административное принуждение иногда рассматривают как метод воздействия. Данная позиция исходит из того, что в правовом регулировании управленческих отношений различают два метода воздействия: «убеждение» и «принуждение». Как уже указывалось, административное принуждение не является методом управленческого воздействия, данное принуждение имеет полицейскую природу. К методу управленческого воздействия можно отнести дисциплинарное принуждение, функциональность которого связана с укреплением законности и дисциплины в служебных и управленческих отношениях. Да и применяется дисциплинарное принуждение субъектом дисциплинарной (управленческой) власти в отношении соответствующего подчиненного.

Д.В. Осинцев, давая анализ методам административного воздействия, отметил, что «...методами административного принуждения являются применяемые на основе индивидуальных правовых актов средства воздействия, направленные на выявление угроз безопасности, их ликвидацию, установление обстоятельств произошедшего, устранение нарушений и привлечение виновных в их совершении к ответственности в целях предупреждения наступления негативных последствий таких угроз»¹.

В обозначенном подходе просматривается «чрезвычайный» подход к анализу административного принуждения, функциональность которого состоит в обеспечении безопасности. По своему охранительному характеру меры административного принуждения могут обеспечить различные виды безопасности, а также предупредить и исключить риски наступления самых различных неблагоприятных последствий. Исходя из этого, проблема реализации мер административного принуждения исследуется в той или иной сфере. Так, А.А. Белов пишет, что «...административное принуждение в деятельности ГАИ — это разновидность государственного принуждения, заключающаяся

¹ См.: Осинцев Д.В. Методы административно-правового воздействия. СПб., 2005. С. 171.

в применении мер психического, материального и физического воздействия принудительного характера, направленных на обеспечение безопасности дорожного движения, в связи с противоправным поведением обязанных субъектов, государственной необходимостью. Целью административного принуждения является предупреждение, выявление, пресечение правонарушения, обеспечение привлечения к юридической ответственности обязанного лица, а также наказание правонарушителя»¹.

Административное принуждение достаточно широко используется в деле обеспечения безопасности дорожного движения. Интенсификация применения мер административного принуждения, и в частности административных наказаний связана с использованием цифровых технологий контроля дорожного движения. Как отметил А.Д. Дымберов, «...применение специальных технических средств автоматической фиксации административных правонарушений в области дорожного движения позволило сократить их латентность и повысить эффективность применения административных наказаний в области дорожного движения»².

Исходя из вышесказанного, административное принуждение — феномен собирательный, оно применяется в самых разнообразных сферах государственного (публичного) управления. В частности, для наглядности в понимании сфер реализации административного принуждения можно обратиться к шестнадцати главам особенной части КоАП РФ. Как отметил А.П. Шергин, «...административное принуждение — это совокупность правовых средств, с помощью которых государство

¹ См.: Белов А.А. Административное принуждение в деятельности ГАИ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2000. С. 13.

² См.: Дымберов А.Д. Правовое регулирование применения специальных технических средств автоматической фиксации административных правонарушений в области дорожного движения (сравнительно-правовое исследование): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2019. С. 15.

обеспечивает защиту широкого круга общественных отношений, которые складываются в сфере государственного управления»¹.

Предмет административного права обладает качественным своеобразием, что придает автономности данной отрасли права, между тем охранительная часть данной отрасли, которая проявляется в принудительном аспекте, затрагивает отношения другой отраслевой принадлежности. В этой связи потенциал административного принуждения используется для обеспечения правопорядка в области финансов, охраны окружающей среды и др. Как отметил П.Н. Сафоненков, «...меры административного принуждения охраняют не только административные правоотношения. Данное принуждение охраняет действие норм трудового, земельного, экологического, гражданского права»². Исходя из этого, административное принуждение является «ценным» правовым средством обеспечения правопорядка.

Нужно обратить внимание, что институциональная сущность административного принуждения проявляется в его функциях, именно функциональный критерий лежит в основе классификации мер административного принуждения. Также через анализ функций административного принуждения можно раскрыть его содержание. Функции административного принуждения складываются из функций каждой из мер данного принуждения. Именно такой подход присутствует в анализе функций административного принуждения. Так, Е.Н. Пастушенко пишет о том, что административное принуждение выполняет предупредительную функцию, функцию пресечения правонарушений, функцию процессуального обеспечения, а также функцию наказания³. Данный подход заслуживает поддержки, однако нужно

¹ См.: Шергин А.П. Административные взыскания и их применение органами внутренних дел. М., 1974. С. 5.

² См.: Сафоненков П.Н. Административное принуждение, применяемое таможенными органами. М., 2016. С. 15.

³ См.: Пастушенко Е.Н. Функции административного принуждения по советскому законодательству: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1986. С. 26.

отметить, что помимо этого административное принуждения в целом и некоторые из его мер выполняют информационную функцию. В частности, административно-предупредительные меры (меры административного ограничения) информируют граждан о различных опасностях (рисках), доводят необходимую, юридически значимую информацию о недопустимости определенного поведения. Помимо этого институт административного принуждения в целом информирует о возможных неблагоприятных последствиях его применения. Исходя из этого, административному принуждению свойственна информационная функция.

Как уже указывалось, административное принуждение направлено на восстановление правопорядка, а поэтому данному принуждению присуща восстановительная функция. Восстановительная функция административного принуждения может рассматриваться как в юридическом, так и имущественном аспекте. Как отметил П.И. Кононов, «...меры административного восстановления применяются в целях устранения последствий противоправного поведения лица»¹. Д.Н. Бахрах в свою очередь отметил, что «...восстановительные меры применяются с целью возмещения причиненного ущерба, восстановления прежнего положения вещей»².

Обозначенная позиция говорит об имущественном наполнении административно-восстановительных мер, что сближает их с мерами гражданско-правового характера. Административное восстановление зачастую осуществляется в досудебном порядке и, как правило, добровольно. Действия, которые приводят к восстановлению нарушенного состояния, могут быть самыми различными. Так, к обстоятельству, которое смягчает административную ответственность, относится такое поведение, как добровольное возмещение лицом, совершившим админи-

¹ См.: Кононов П.И. Законодательство об административном принуждении: проблемы кодификации // Журнал российского права. 1998. № 3. С. 26.

² См.: Бахрах Д.Н. Административная ответственность. М., 1999. С. 8.

ративное правонарушение, причиненного ущерба или добровольное устранение причиненного вреда (ст. 4.1). Административное принуждение — по своей сути это принудительное воздействие, но в этом принудительном воздействии может находиться и стимулирующая позитивная составляющая. Однако нужно сказать, что стимулирующий компонент административного принуждения носит факультативный характер, тем не менее им пренебрегать также нельзя.

Функции административного принуждения нуждаются в детальном анализе, тем не менее они могут заключаться в формировании законопослушного поведения, данные меры помогают укреплять исполнительскую дисциплину, кроме того меры административного принуждения могут внести определенный вклад в дело развития правовой культуры. Помимо этого, можно говорить о функциях административного принуждения как общего, так и частного характера. Каждая из мер системы административного принуждения несет свою функциональную нагрузку, конкретизируя и развивая общие функции данного принуждения. А к общим функциям административного принуждения могут быть отнесены: функции предупреждения, административно-процессуального обеспечения соответствующего производства, функция наказания, функция воспитания, информационная функция, а также функция охраны и защиты прав граждан и иных частных и публичных интересов. В заключение можно отметить, что административное принуждение, будучи принуждением государственным, имеет публично-правовую природу, однако, несмотря на это, в государственных организациях в рамках существующих административных правоотношений также применяется принуждение, которое по своей природе имеет административный характер. Административное принуждение, в силу своей сущностной функциональности, присутствует в самых различных сферах публичного управления, а также в различных жизненных обстоятельствах.

1.3. ОСОБЕННОСТИ И ВИДЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ

Административное принуждение, будучи частью государственного принуждения, обладает всеми качествами последнего, однако отраслевая принадлежность, а также функциональная направленность предопределяют особенности данного принуждения. Особенности государственного принуждения связаны с материальными и процессуальными аспектами его реализации, а также с правовым статусом тех субъектов, которые реализуют соответствующий вид государственного принуждения. О том, что административное принуждение является частью принуждения государственного, сказано достаточно много. И данный факт не требует доказательств. Так, вполне очевидно, что «...государственное принуждение — атрибут государства, в этой связи оно исходит от государства и объективно необходимо обществу. С помощью государственного принуждения осуществляется обеспечение правопорядка, охрана и защита прав и свобод граждан»¹. Как отметила Н.А. Саттарова, «...принуждение существует во всяком человеческом общении и является необходимым элементом социальной организации»².

А.И. Дворяк по поводу государственного принуждения заметил, что «...государственное принуждение, используя имеющиеся свойства, может оказывать серьезное влияние на сознание лица, его разум и чувства»³.

По поводу некоего эмоционального воздействия административного принуждения А.И. Ахмедов отметил, что «...административные наказания проявляются в форме психического или

¹ См.: Куракин А.В. К вопросу о соотношении и эффективном применении административного и полицейского принуждения // Государство и право. 2021. № 3. С. 57.

² См.: Саттарова Н.А. Принуждение в финансовом праве. М., 2006. С. 18.

³ См.: Дворяк А.И. Меры административно-процессуального пресечения, применяемые милицией: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1996. С. 7.

физического воздействия и всегда обращены к сознанию субъекта. Психическую форму воздействия приобретают все акты государственных органов и их должностных лиц (протокол, постановление по делу об административных правонарушениях), а также нормы права, возлагающие на тех или иных субъектов определенные запреты или обязанности, неисполнение которых влечет применение административных наказаний»¹.

Административное наказание влечет не только психическое воздействие, но и воздействие имущественного и организационного характера. Конечно, нужно согласиться с тем, что административный штраф, даже в незначительной форме, — это всегда отрицательные эмоции для того лица, к которому он применен. Однако подчеркнем, что это действует только тогда, когда государственное принуждение применяется к физическому лицу. Действие государственного принуждения в отношении хозяйствующего субъекта, вполне понятно, к таким последствиям не приводит. Государственное принуждение, с одной стороны, едино (монолитно), с другой стороны, дифференцировано, а поэтому можно говорить об административном принуждении, а также специфике его действия. Специфика государственного принуждения предопределяется основанием его применения, порядком применения, субъектом применения, юридическими последствиями его действия, а также процессуальной регламентацией и др.

Административное принуждение носит достаточно разнообразный характер, обусловлено характером данного принуждения, а также юридическими последствиями его действия. Нужно отметить, что административное принуждение имеет определенную систему, в которой каждая из мер имеет свой предмет действия. Система административного принуждения сформировалась постепенно, на ее конструкцию оказывало влияние как административное законодательство в целом, так

¹ См.: Ахмедов А.И. Административные взыскания, применяемые органами внутренних дел. Ташкент, 1988. С. 8.

и законодательство об административных правонарушениях в частности. Анализ системы административного принуждения дает основания сделать вывод о том, что сегодня можно говорить о системе административных наказаний, а также системе мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Системы данных мер административного принуждения закреплены в соответствующих главах КоАП РФ. Меры административно-предупредительного характера не систематизированы, они содержатся в различных законах, касающихся позитивного административно-правового регулирования. Административное предупреждение — эта самая мягкая форма данного принуждения, однако нужно иметь в виду, что КоАП РФ предусматривает и такое наказание, как «предупреждение», но оно фактически не применяется, поскольку установлено за малозначительные административные правонарушения. Нужно также отметить, что предупредительная функция свойственна мерам административной ответственности, а также мерам обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

Одной из самых многочисленных групп мер административного принуждения являются меры административного пресечения. Меры административного пресечения так же, как и меры предупреждения, не систематизированы, однако могут быть классифицированы на меры общего и меры специального характера. Меры пресечения специального характера связаны с применением физической силы, специальных средств, а также огнестрельного оружия. Несмотря на это, меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях также выполняют функцию пресечения.

Административное принуждение является элементом системы государственного принуждения. При этом само административное принуждение образует определенную систему, более того, внутри каждого из элементов административного принуждения также выстраивается определенная система мер. Сейчас можно говорить о системе административных наказаний

(ст. 3.2 КоАП РФ). Так, А.И. Ахмедов отметил, «...что система административных наказаний объединяет средства правоохраны, предназначенные для борьбы с административными проступками. Единство включенных в эту систему мер административного принуждения определяется также общностью их целей, состоящих в воспитании граждан, предупреждении новых правонарушений как со стороны наказанных, так и иных лиц»¹.

Также можно говорить о системе мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях (ст. 27.1 КоАП РФ); системе административного пресечения, а также о системе мер административного предупреждения. Данные меры административного принуждения в каждой из своих групп достаточно разнообразны. Как отметил А.В. Серегин, «...при наличии некоторых общих свойств каждая группа мер административного воздействия обладает специфическими особенностями, которые важно учитывать при уяснении их сущности»².

В правовой доктрине дается характеристика особенностям административного принуждения. В частности, А.П. Коренев отмечал, что «...административное принуждение (в отличие от судебного) характеризуется множественностью субъектов его использования. Его уполномочены применять различные органы исполнительной власти и их должностные лица»³. Среди субъектов, широко применяющих меры административного принуждения, имеются полицейские структуры.

Административное принуждение носит полицейский характер, обусловлено это тем, что оно регламентируется нормами административного права, которые конструктивно относятся к полицейскому разделу данной отрасли. В текущей ситуации даже обосновывается соотношение административного и поли-

¹ См.: Ахмедов А.И. Административные взыскания, применяемые органами внутренних дел. Ташкент, 1988. С. 18.

² См.: Серегин А.В. Основания и порядок применения мер административного воздействия. М., 1974. С. 4.

³ См.: Коренев А.П. Административное право России. Ч. I. М., 2000. С. 216.

цейского принуждения. Как отмечается в литературе, «...теория обозначенного вида государственного принуждения начала формироваться в доктрине “полицейского права”, поэтому административное принуждение по своей сущности выполняет полицейскую функцию. Именно принудительные средства дают возможность уполномоченным субъектам осуществлять охрану и защиту прав и свобод граждан, обеспечивать правопорядок в самых различных сферах государственного управления, а также жизни и деятельности людей»¹.

К особенностям административного принуждения относятся множество обстоятельств как объективного, так и субъективного толка. Традиционно отмечается, что данный вид принуждения реализуется в отношении субъектов, которые не находятся в какой-либо служебной зависимости. Данное обстоятельство действительно отличает административное принуждение от принуждения дисциплинарного, в котором служебная зависимость является обязательной составляющей. Также указывается на относительную простоту применения мер административного принуждения. Однако с такой оценкой административного принуждения сегодня согласиться в полной мере нельзя. Усложнение правового регулирования общественных отношений в публично-правовой реальности объективно предъявляет высокие юридические требования, связанные с применением мер рассматриваемого принуждения. Можно видеть, как возросли процессуальные требования в производстве по делам об административных правонарушениях, определенную автономию получил институт «административного расследования», а также институт «исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях».

Появление административных наказаний, серьезно ограничивающих права и свободы граждан и хозяйствующих субъектов,

¹ См.: Куракин А.В. К вопросу о соотношении и эффективном применении административного и полицейского принуждения // Государство и право. 2021. № 3. С. 57.

выдвинуло на первое место требования законности в их реализации. Как отметил Д.С. Дубровский, «...смысл применения установленных мер государственного принуждения должен состоять в том, чтобы, прежде всего, обеспечить защиту прав и свобод человека. Возможность государства ограничивать свободу личности без предоставления необходимых гарантий прав затрудняет построение правового государства»¹.

Исходя из этого, можно констатировать, что сегодня уже нельзя говорить о «простоте» применения мер административного принуждения, требования законности, обоснованности и целесообразности должны выступать гарантиями в его реализации. Как отметил А.И. Елистратов, «...всякое насилие без суда, от кого бы оно не исходило, является незаконным, если объективная необходимость к принятию соответствующей меры непосредственного принуждения в данном случае отсутствовала»².

К особенностям административного принуждения можно отнести и то обстоятельство, что его меры применяются в отношении широкого круга субъектов, участников тех или иных правоотношений. Административное принуждение применяется в отношении хозяйствующих субъектов, в отношении физических лиц, имеющих как общий, так и специальный правовой статус.

Обозначенное обстоятельство позволяет говорить о всеобъемлющем действии административного принуждения. Также к особенностям административного принуждения относится его межотраслевой характер, а поэтому охранительный потенциал данного принуждения можно увидеть при реализации самых разнообразных позитивных правоотношений. Отметим также и тот факт, что административное принуждение применяется достаточно оперативно, кроме того, в ходе реализации некоторых мер данного принуждения задействованы цифровые технологии.

¹ См.: Дубровский Д.С. Меры административного пресечения, ограничивающие свободу личности. М., 2009. С. 145.

² См.: Елистратов А.И. Очерк административного права. М., 1923. С. 106.

В частности, административная ответственность собственников транспортных средств возможна при фиксации их административных правонарушений в автоматическом режиме специальными техническими средствами (ст. 2.6.1).

Вполне очевидно, что административное принуждение регламентируется нормами административного права, которые содержатся в административном законодательстве. Как отметил И.В. Максимов, «...административное принуждение является видом принуждения, которое регламентировано административным законодательством, и применяемым уполномоченными субъектами к физическим и юридическим лицам в целях предупреждения правонарушений, а также к лицам, совершившим правонарушения, либо в условиях общественной и государственной необходимости в целях эффективного достижения позитивно значимых целей»¹.

Обозначенный подход к определению административного принуждения является в целом традиционным, в нем практически не сказано об особенностях данного принуждения, о некоторых из которых было отмечено выше. А.Ю. Соколов также отмечает, что «...административное принуждение представляет собой вид государственного принуждения, урегулированный нормами административного права, применяемый в установленных процессуальных формах, имеющий, как правило, внесудебный характер, применяемый в оперативном порядке в отношении индивидуальных и коллективных субъектов для достижения исключительно позитивно значимых целей в условиях общественной и государственной необходимости. Целью административного принуждения является предупреждение и пресечение правонарушений, обеспечение установленного порядка привлечения к административной ответственности, восстановление существовавшего до нарушения положения, а также назначения административных наказаний за совершенное правонару-

¹ См.: Максимов И.В. Административные наказания. М., 2009. С. 26.

шение, влекущее для нарушителя последствия ограничительного характера»¹.

М.И. Еропкин писал, что «...административное принуждение состоит в применении органами управления или судом определенных законом принудительных мер в целях пресечения или предупреждения административных проступков, административного наказания их совершивших, а также в целях обеспечения общественной безопасности»².

А.И. Каплунов говорит о том, что «...административное принуждение — это метод государственного управления, состоящий в применении субъектами функциональной власти установленных нормами административного права принудительных мер воздействия, с целью обеспечения исполнения обязанностей, в связи с совершением правонарушений, или при возникновении обстоятельств, угрожающих безопасности личности или общественной безопасности»³.

Обозначенный автор говорит об основаниях применения мер административного принуждения. К таковым обстоятельствам могут быть отнесены ситуации субъективного и объективного характера. Обстоятельства обуславливают выбор меры административно-принудительного воздействия. Так, обстоятельства чрезвычайной ситуации природного, техногенного или социального характера вызывают необходимость применения мер административного предупреждения, а также различных административно-ограничительных мер. Как отметил В.Р. Кисин, «...общеизвестно, что основным назначением административно-предупредительных мер является предупреждение правонарушений, обеспечение общественной безопасности в особых

¹ См.: Соколов А.Ю. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. М., 2015. С. 24.

² См.: Еропкин М.И. Управление в области охраны общественного порядка. М., 1965. С. 19.

³ См.: Каплунов А.И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 10.

условиях. Особенность этих мер состоит в том, что они применяются в отсутствие правонарушений, носят ярко выраженный превентивный характер»¹.

Однако нужно отметить, что даже в предупреждении может находиться принудительный потенциал, который при наличии оснований может начать действовать. По данному поводу К.С. Бельский заметил, что «...наиболее ходовыми и значимыми в плане обеспечения безопасности граждан являются такие административно-предупредительные меры, как проверка документов, досмотр багажа, личный досмотр, а также карантин»². Административно-предупредительные меры — это не всегда меры юридического характера. Как отметил С.А. Старостин, «...медико-санитарные меры, ветеринарные и иные меры направлены на предотвращение распространения инфекционных заболеваний, и тем самым они предусматривают особый режим хозяйственной деятельности, а также ограничения передвижения людей и транспортных средств, грузов, товаров, животных»³. Административно-предупредительные меры применяются в самых различных сферах, в которых необходимо данное правовое воздействие. Достаточно часто административно предупредительные меры применяются в области обеспечения безопасности дорожного движения, в сфере оборота наркотических средств и др. Так, Д.А. Газизов отметил, что «...административно-правовые меры предупреждения правонарушений в сфере оборота наркотических средств выражаются в действиях принудительного характера. Данные действия осуществляются в целях защиты общества от противоправных посягательств в области охраны здоровья населения и общественной нравственности,

¹ См.: Кисин В.Р. Правовые аспекты административно-процессуального принуждения // Производство по делам об административных правонарушениях в ОВД. Киев, 1983. С. 23.

² См.: Бельский К.С. Полицейское право / под ред. А.В. Куракина. М., 2004. С. 627.

³ См.: Старостин С.А. Чрезвычайные административно-правовые режимы. М., 2022. С. 77.

обеспечения государственного контроля за оборотом наркотических средств, а также предотвращения их незаконного распространения и потребления»¹.

Обратим внимание, что к числу мер административно-предупредительного характера может быть отнесен контроль и надзор, хотя по своей природе и управленческой сущности данные меры не включены в систему административного принуждения. Помимо мер административного предупреждения, существуют и меры административного пресечения и меры процессуального обеспечения. Так, факт совершения административного правонарушения дает основания для применения мер административно-процессуального характера, а также административных наказаний. В этой связи нужно очень четко понимать обстоятельства (основания) применения той или иной административно-принудительной меры. Правильная оценка текущей ситуации позволит повысить эффективность применения той или иной меры административного принуждения, учесть требования законности и целесообразности ее применения.

В доктрине выработаны основные подходы и характерные черты в определении административного принуждения, задача текущего момента — это обобщение имеющегося теоретического и нормативного материала, а также определение пределов действия данного принуждения, разработка предложений по недопустимости чрезмерного принудительного воздействия. Возможно, в дальнейшем понадобится проведение работы по смягчению целого ряда мер административной ответственности, а также отказа от некоторых составов административных правонарушений.

Надо признать, что в целом точки зрения относительно административного принуждения очень похожи, не вызывает сомнений и тот факт, что в текущей ситуации можно говорить

¹ См.: Газизов Д.А. Административно-правовые основы предупреждения и пресечения милицией правонарушений в сфере оборота наркотических средств: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 1999. С. 18.

об «институте административного принуждения», который образует совокупность норм административного права. О правовом институте можно говорить тогда, когда соответствующие нормы, в нашем случае административного права, призваны регламентировать однородные общественные отношения. Обратим внимание, что нормы административного права, конструктивно формирующие обозначенный правовой институт, могут быть как материальными, так и процессуальными. Процессуальное обеспечение реализации мер административного принуждения различно. Одна мера административного принуждения, например, такая, как «административное наказание», требует существенного процессуального обеспечения, другая мера такого детального процессуального обеспечения не требует. Административно-правовое предупреждение, как правило, не нуждается в тщательном процессуальном обеспечении. В целом же надо признать, что процессуальное обеспечение административного принуждения объективно необходимо, вне процессуальной формы не должно быть никакого принудительного воздействия. А поэтому С.И. Котюргин правильно отметил, что «...материальное право становится действенным только тогда, когда оно находится в потоке процессуальных форм, с помощью которых и обеспечивается жизнь норм права. Поэтому от степени разработанности процессуальных форм, а также их умелого использования зависит эффективность реализации административного права»¹.

В какой-то мере процессуальной формой для реализации административного принуждения является производство по делам об административных правонарушениях, административное расследование, а также производство по исполнению постановлений по делам об административных правонарушениях. Таким образом, материальный аспект административного принуждения всегда должен быть увязан с той или иной процессуальной формой.

¹ См.: Котюргин С.И. Понятие, принципы и формы административно-процессуальной деятельности милиции. Омск, 1973. С. 57.

Административное принуждение дифференцируется по различным критериям, в частности, его делят по предмету регулирования на принуждение материальное и принуждение процессуальное. Так, О.О. Лебедева говорит о двух видах принуждения в административном праве. В частности, обозначенный автор пишет, что «...административное принуждение представлено мерами предупреждения, пресечения, ответственности, обеспечивающими реализацию материально-правовых норм, и административно-процессуальным принуждением, представленным мерами процессуального обеспечения, которые обеспечивают реализацию административно-процессуальных норм»¹.

Такой подход, как представляется, не заслуживает поддержки, с практической точки зрения не целесообразно делить административное право на материальную часть и процессуальную часть. Эффективность действия административного права возможна только при гармоничном конгломерате норм материального и процессуального характера. Согласимся с Е.Н. Пастушенко, которая отметила, что «...исследование материально-правового и процессуального административного принуждения необходимо проводить в комплексе, в едином институте административного принуждения. Такое исследование административного принуждения позволяет познать это явление в единстве материально-правового содержания и процессуально формы»².

В этой связи говорить об административно-процессуальном принуждении в отрыве от принуждения административного, в целом, вряд ли правильно. Также надо отметить, что меры ответственности, в нашем случае — это административные наказания, категория, которая сочетает в себе как материальный, так и процессуальный компонент.

¹ См.: Лебедева О.О. Правовое регулирование применения принудительных мер административного предупреждения и пресечения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2017. С. 12.

² См.: Пастушенко Е.Н. Функции административного принуждения по советскому законодательству: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1986. С. 16.

Как определено в КоАП РФ, «...административное наказание является установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения» (ст. 3.1). Для применения административного наказания необходимо осуществить производство по делам об административных правонарушениях, в ходе которого применяются меры принудительного характера. Так, меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении применяются в целях «...пресечения административного правонарушения, установления личности нарушителя, составления протокола об административном правонарушении, обеспечения рассмотрения дела об административном правонарушении, а также исполнения принятого по делу постановления» (ст. 27.1). Как отметил В.Д. Ардашкин, «...меры процессуального обеспечения — вспомогательное “вооружение” для преодоления возможного и действительного сопротивления участников процесса, направленное на обеспечение применения основных принудительных мер (ответственности, защиты, превенции)»¹.

Процессуальные меры административного воздействия в доктринальном плане иногда называются «мерами административно-процессуального принуждения (пресечения)». Как отметил Ю.И. Попугаев, «...меры административно-процессуального принуждения представляют собой урегулированные нормами административно-процессуального права процессуальные действия как принудительного, так и не принудительного характера. Данные меры применяются в целях обнаружения правонарушения, установления личности нарушителя, выявления и закрепления доказательств, а также обеспечения исполнения постановлений по делу»². Меры процессуального принуждения — особая группа мер государственного принуж-

¹ См.: Ардашкин В.Д. К теории правоохранительного механизма // Правоведение. 1988. № 1. С. 11.

² См.: Попугаев Ю.И. Административно-процессуальные меры, применяемые в связи с совершением правонарушения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1991. С. 11.

дения, надо отметить, что институты процессуального принуждения изначально были закреплены и доктринально разработаны в науке уголовного процесса. Как отметили Б.Б. Булатов и В.В. Николюк, «...меры процессуального принуждения отличаются многообразием по целям, основаниям и порядку применения»¹. По своей функциональности меры административно-процессуального принуждения не идентичны мерам обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

А.И. Дворяк, в свою очередь, отметил, что «...меры административно-процессуального пресечения представляют собой процессуальные действия, пресекающие саму возможность продолжения противоправных деяний, данные меры дают возможность для осуществления организации процессуальных действий, ориентированных на восстановление нарушенных интересов личности и государства и создание условий, обеспечивающих реализацию норм материального права»².

Меры пресечения занимают важное место в системе административного принуждения, и данные меры могут иметь процессуальный характер, а могут и не иметь такого. Это зависит от разновидности данных мер, а также от функциональности той или иной меры административного пресечения. Так, специальные меры административного пресечения процессуального характера не имеют. Особенности административного принуждения проявляется также в классификации данных мер. Вопросам классификации мер принуждения посвящено достаточно много исследований, а поэтому обратим внимание на некоторые из имеющихся точек зрения, при этом подчеркнем, что дифференциация мер административного принуждения дает возможность лучше понять их сущность и предметную функцио-

¹ См.: Булатов Б.Б., Николюк В.В. Меры уголовно-процессуального принуждения. М., 2003. С. 35.

² См.: Дворяк А.И. Меры административно-процессуального пресечения, применяемые милицией: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1996. С. 12.

нальность. Как верно отметил А.П. Шергин, «... меры административного принуждения весьма многообразны, а поэтому они различаются по целям, основаниям и порядку применения»¹. Надо сказать, что основание применения мер принуждения, — пожалуй, самый ключевой критерий классификации мер рассматриваемого принуждения. Далее все же обратим внимание на классификации мер административного принуждения.

Так, М.И. Еропкин писал, что «...характер мер воздействия определяется в каждом конкретном случае сущностью охраняемых отношений. Исходя из этого, классификация административного принуждения может быть разделена на три группы: 1) административные взыскания; 2) меры административного пресечения; 3) административно-предупредительные меры»².

Не то чтобы обозначенный автор игнорировал меры административно-процессуального обеспечения, он, конечно, знал о них и понимал значение процесса доказывания, факта совершения административного правонарушения. В тот период времени законодательство об административных правонарушениях не было систематизированным, и меры процессуального обеспечения, возможно, были поглощены мерами пресечения. Даже сейчас меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях выполняют функцию пресечения (ст. 27.1). И.И. Веремеенко писал о том, что конструктивно административное принуждение состоит из трех самостоятельных подразделений: «...административно-процессуальные меры; административно-правовые санкции; административно-предупредительные меры»³.

По логике обозначенного автора данные меры как в своей системе, так и каждая в отдельности могут решить задачу административного пресечения правонарушений, исходя из этого,

¹ См.: Шергин А.П. Административные взыскания и их применение органами внутренних дел. М., 1974. С. 5.

² См.: Еропкин М.И. Управление в области охраны общественного порядка. М., 1965. С. 19.

³ См.: Веремеенко И.И. Административно-правовые санкции. М., 1975. С. 71.

нет необходимости в выделении специальной группы мер административного пресечения.

Уже значительно позже Е.Н. Пастушенко с учетом функционального подхода указала, что «...административное принуждение заключается в установлении и реализации административно-предупредительных мер, мер пресечения, административных наказаний, мер административно-восстановительного характера, а также процессуально-обеспечительных мер»¹.

В.А. Мельников, следуя устоявшей традиции, отметил, что по своей юридической природе и целям применения меры административного принуждения классифицируются на следующие виды: административно-предупредительные меры; меры административного пресечения; меры административного принуждения, направленные на административно-процессуальное обеспечение; административные наказания².

И.В. Максимов в основу классификации меры принуждения положил предметно-целевой критерий. В частности, обозначенный автор писал, что «...меры административного принуждения, в зависимости от своего назначения, подразделяются на карательные меры (административные наказания); реабилитационные меры (административно-восстановительные); меры превентивного характера (административно-предупредительные)»³. В целом данный подход можно охарактеризовать как функциональный, который дает возможность дифференцировать меры принуждения по основаниям их применения. Нужно обратить внимание, что меры административного принуждения можно подразделить в зависимости от внешних условий их применения, таким образом можно говорить о мерах

¹ См.: Пастушенко Е.Н. Функции административного принуждения по советскому законодательству: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1986. С. 26.

² См.: Мельников В.А. Административно-правовое ограничение прав граждан и механизм его реализации органами внутренних дел: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Краснодар, 2015. С. 46.

³ См.: Максимов И.В. Административные наказания. М., 2009. С. 37.

административного принуждения, применяемых в обычных и чрезвычайных обстоятельствах.

В целом к середине восьмидесятых годов удалось сформулировать вполне устоявшуюся и современную систему мер административного принуждения, определив при этом такие моменты, как основания применения данных мер, а также раскрыть их функциональность. Формированию системы административного принуждения способствовали как доктринальные наработки, которые касались рассматриваемого вопроса, так и развитие административного законодательства и прежде всего проведенная кодификация законодательства об административных правонарушениях. Систематизация законодательства об административных правонарушениях, осуществленная в свое время, позволила увидеть нормативно закреплённую систему административных наказаний (ст. 3.2), а также систему мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях (ст. 27.1). Количество видов мер административного принуждения в целом является устоявшимся. Однако имеют место ситуации, когда необходимо дополнить систему административных наказаний новым наказанием. С учетом актуальности того или иного вопроса может назреть необходимость в дополнении системы мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях новой мерой соответствующего обеспечения.

Анализ различных точек зрения как прошлого, так и современного характера дает возможность сделать вывод о том, что меры административного принуждения подразделяются на меры административного предупреждения; меры административного пресечения; меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, а также меры административного наказания (административной ответственности). Правовая основа данных мер весьма разнообразна, далеко не все меры административного принуждения закреплены в КоАП РФ, определить нормативную концепцию административного принуждения не представляется возможным, хотя соответствующие

предложения имеются. Как отметил в свое время В.А. Тюрин, «...применение мер административного пресечения должно регламентироваться законом “О мерах административного пресечения”»¹. В основу классификации мер административного принуждения, как уже указывалось, можно положить функциональный критерий. Данный подход дает, возможно, подразделить эти меры на меры общего и специального характера, меры предупредительного и репрессивного свойства, а также меры, применяемые в обычных условиях, и меры принуждения, необходимость применения которых диктуют обстоятельства чрезвычайного характера. Также нужно учитывать субъектный состав применения данных мер, меры административного принуждения, которые применяются должностными лицами, представляющими федеральные органы власти, и меры административного принуждения, которые применяются должностными лицами органов власти и управления регионального уровня.

1.4. ОСНОВАНИЯ ПРИМЕНЕНИЯ ПРИНУЖДЕНИЯ В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВЕ

Вопрос относительно оснований применения мер государственного принуждения является одним из самых ключевых как в теории, так и в практике реализации принуждения. Это обусловлено тем, что принуждение — это всегда неблагоприятные эмоциональные переживания, ограничение различных прав, имущественные и организационные последствия. В этой связи принуждение, в какой бы форме оно не применялось, должно иметь под собой прочную правовую основу, и, самое главное, должны быть материальные и процессуальные основания для его применения. В этой связи рассмотрим основания применения административного принуждения. Но перед этим отметим, что ключевым основанием для применения принуждения вообще

¹ См.: Тюрин В.А. Проблемы применения мер пресечения в административном праве России: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. С. 28.

и административного принуждения в частности является — правонарушение. Административное право оперирует такой категорией, как «административное правонарушение», в этой связи данное основание для применения административного принуждения чуть ниже необходимо рассмотреть более подробно. Как отметил Д.Н. Бахрах, «...фактическим основанием для наступления административной ответственности является нарушение правовых норм, охраняемых административными санкциями, административное нарушение, которое может быть совершено виновно и невиновно»¹.

Нужно отметить, что правильная оценка оснований для применения административного принуждения является во многом гарантией соблюдения законности. Как отметил Г.П. Ивлиев, «...необходимость применения мер процессуального принуждения также устанавливается лишь при учете всех особенностей в ходе процесса с одновременным выделением оснований, порождающих применение соответствующих мер»². Иными словами, основание применения мер принуждения — это юридический факт, который порождает возникновение соответствующего правоотношения. Правоотношение, возникающее в связи с применением мер принуждения, обладает определенной спецификой — это отношение властное, в данном отношении с одной стороны всегда вступает представитель власти, в компетенции которого находятся полномочия по применению соответствующего принуждения.

Основания для применения мер принуждения могут быть подразделены на ряд групп, в частности, данные основания могут быть материальными и процессуальными. Для каждой меры государственного принуждения определено свое основание для ее применения. Как отметил В.А. Тюрин, «...во многих нормативных правовых актах в качестве одной из первых мер

¹ См.: Бахрах Д.Н. Административная ответственность. М., 1999. С. 31.

² См.: Ивлиев Г.П. Основания применения мер процессуального принуждения: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1986. С. 39.

указывается требование соответствующего должностного лица прекратить противоправное поведение. Выполнение такого требования, как правило, исчерпывает правовой конфликт. Если противоправная ситуация обостряется или возникает новая угроза охраняемым интересам, то закон предоставляет право использовать более жесткий вариант пресечения незаконных действий, опасных событий, состояний»¹.

Так, например, согласно Федеральному закону от 7 февраля 2011 г. «О полиции»² полиция для выполнения возложенных на нее обязанностей имеет право требовать от граждан и должностных лиц прекращения противоправных действий (ст. 13), при наличии оснований полиция имеет право осуществлять задержание граждан (ст. 14). Как отметил П.И. Кононов, «...административное задержание лица может осуществляться только при наличии установленных законом оснований, перечень которых должен быть исчерпывающим»³. В этом контексте интересны предписания Кодекса Республики Узбекистан об административной ответственности: «...Административное задержание может иметь место только при наличии административного правонарушения. Задержание недопустимо, если административное правонарушение отсутствует» (ст. 286).

Также нужно сказать, что сотрудник полиции имеет право на применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия лично или в составе подразделения (ст. 18). Сотрудники полиции при наличии соответствующих оснований могут применять и иные меры государственного принуждения. Таким образом, основания применения административного принуждения — это фактические данные, свидетельствующие о том,

¹ См.: Тюрин В.А. Проблемы применения мер пресечения в административном праве России: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. С. 28.

² Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

³ См.: Кононов П.И. Нормы об административном задержании граждан: изменения необходимы // Журнал российского права. 1997. № 11. С. 86.

что иные способы правового воздействия уже либо исчерпали свой регулирующий (охранительный) потенциал, либо в силу складывающейся ситуации объективно не подходят.

Государственное принуждение, независимо от своего вида и формы, всегда применяется для достижения определенной цели. Так, «...административное наказание является установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения и применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений» (ст. 3.1); в свою очередь меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении применяются в целях пресечения административного правонарушения, установления личности нарушителя, составления протокола об административном правонарушении, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнения принятого по делу постановления (ст. 27.1). Как отметил Г.П. Ивлиев, «...каждая мера процессуального принуждения применяется для достижения определенных целей. Эти цели должны быть закреплены в законе применительно к каждой мере. Конкретность целей каждой меры процессуального принуждения не позволяет при определении общего понятия оснований применения мер процессуального принуждения установить единые для всех мер критерии определения юридического значения фактических данных»¹.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что нормативно невозможно закрепить универсальное основание для применения мер административного принуждения, таких оснований может быть множество. А поэтому прав А.П. Коренев, указавший, что «...основанием применения мер административного предупреждения могут быть реальное предположение о намерении лица совершить правонарушение, противоправное действие, возникновение обстоятельств, угрожающих общест-

¹ См.: Ивлиев Г.П. Основания применения мер процессуального принуждения: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1986. С. 39.

венной и личной безопасности граждан, при стихийных бедствиях, массовые беспорядки, сопровождающиеся насилием, и другие чрезвычайные ситуации, требующие проведения аварийно-восстановительных и спасательных работ»¹.

Обстоятельство, которое сочетает фактические и юридические компоненты и дает право применить меры государственного принуждения, является правонарушением. Именно с правонарушением связано применение различных мер административного принуждения. Административное правонарушение является основанием для применения мер пресечения, а также мер принуждения, которые связаны со сбором доказательств по делам об административных правонарушениях.

Как отметил А.П. Шергин, «...основанием для применения административно-предупредительных мер является не правонарушение, а наступление особых, установленных законодательством условий, как связанных, так и не связанных с действиями человека. Это могут быть пожары, наводнения, эпидемии, аварии, несчастные случаи»².

Несмотря на разнообразие оснований применения мер административного принуждения, в административной практике можно встретить идентичные основания для применения той или иной меры административного воздействия. Так, А.А. Белов писал, что «...множественность целей и оснований применения одной меры административного принуждения позволяет относить одну и ту же меру к различным группам мер административного принуждения (либо одновременно к нескольким группам мер) в зависимости от непосредственных целей, достигаемых в результате применения по одному из ее оснований»³.

¹ См.: Корнев А.П. Административное право России. Ч. I. М., 2000. С. 219.

² См.: Шергин А.П. Административные взыскания и их применение органами внутренних дел. М., 1974. С. 6.

³ См.: Белов А.А. Административное принуждение в деятельности ГАИ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2000. С. 16.

Нужно также отметить, что одна и та же мера государственного принуждения, действующая в различных направлениях правового регулирования, может иметь разную правовую функциональность. В этой связи Е.А. Имыкшенова верно отметила, что «...одна и та же мера государственного принуждения в различных системах правовых отношений может применяться как то или иное правовое средство в зависимости от конкретных целей, определенных законом»¹. Конечно, есть и универсальные цели принуждения, независимо от его отраслевой принадлежности. Так, процессуальное принуждение осуществляется как в уголовном процессе, так и в производстве по делам об административных правонарушениях, его функциональная роль — не дать возможность противодействовать достижению целей соответствующего процесса. Относительно мер административно-процессуального обеспечения В.А. Мельников весьма с общих позиций отметил, что «...меры административно-процессуального обеспечения — это совокупность приемов воздействия в отношении установленных субъектов права, заключающаяся в причинении к ним правовых ограничений в целях обеспечения установленного порядка реализации соответствующих правовых отношений»².

Сложное и содержательное наполнение некоторых мер административного воздействия дает возможность говорить об общих и специальных основаниях их применения. Например, в содержании административно-процессуального принуждения выделяются различные меры принуждения. Так, В.Р. Кисин меры административно-процессуального принуждения подразделяет на три вида: меры административно-процессуального пресечения; меры административно-процессуального обеспечения; процессуальные меры исполнения административных наказаний. Соответственно,

¹ См.: Имыкшенова Е.А. Способы обеспечения налоговых обязанностей по Налоговому кодексу РФ. М., 2005. С. 48.

² См.: Мельников В.А. Административно-правовое ограничение прав граждан и механизм его реализации органами внутренних дел: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Краснодар, 2015. С. 46.

данные меры подчинены общей цели, однако при этом они имеют различные основания для своего применения. Как пишет обозначенный автор, «...меры административно-процессуального пресечения заключаются в принудительном ограничении свободы передвижения и иных действий лица (административное задержание, привод); меры административно-процессуального обеспечения направлены на установление факта административного правонарушения и личности правонарушителя, обнаружения и фиксации доказательств. В свою очередь, процессуальные меры исполнения административных наказаний можно рассматривать как принудительное ограничение личного и имущественного характера, в целях своевременного исполнения наложенного наказания»¹. На этом примере отчетливо прослеживается как функционал соответствующих мер административного принуждения, так и основания для их применения. Как уже указывалось, в целом основания для применения административного принуждения можно подразделить на две большие группы: это материальные основания и процессуальные основания для его применения. Процессуальные основания для административного принуждения появляются в производстве по делам об административных правонарушениях, или непосредственно перед его началом.

В свою очередь, материальные основания для административного принуждения находятся вне «границ» соответствующего административного производства, в частности, это могут быть основания для применения мер административного пресечения, и эти основания четко зафиксированы законом. Согласно Федеральному закону от 7 февраля 2011 г. «О полиции»² основанием для применения оружия сотрудником полиции являются «...защита другого лица либо себя от посягательства, если это посягательство сопряжено с насилием, опасным для жизни или

¹ См.: Кисин В.Р. Правовые аспекты административно-процессуального принуждения // Производство по делам об административных правонарушениях в ОВД. Киев, 1983. С. 23.

² Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

здоровья; для пресечения попытки завладения огнестрельным оружием; для освобождения заложников» (ст. 23) и др.

Как уже отмечалось, административное принуждение носит ограничительный характер, каждая из мер данного принуждения неприятно воздействует на волю и сознание того субъекта, к которому она обращена. Тем не менее одной из самых серьезных мер административного принуждения являются административные наказания. Административные наказания имеют «широкое поле» действия, в этой связи прав А.К. Мустафин, который отметил, что «...административными наказаниями охраняется значительный как по объему, так и по многообразию круг общественных отношений»¹.

С применением административных наказаний, так или иначе, связаны все меры административного принуждения, а поэтому есть смысл более подробно остановиться на основании применения соответствующей меры административного воздействия. Как писал в свое время А.В. Серегин, «...административные наказания являются наиболее многочисленной группой мер административного воздействия. Они устанавливаются органами государственной власти в целях наказания лиц, виновных в совершении административных правонарушений, и воспитании их в духе строгого соблюдения законов»².

А.П. Шергин, говоря об административных наказаниях, писал, что «...государственно-принудительный характер этих мер выражается в том, что посредством административных наказаний государство заставляет нарушителя претерпевать определенные ограничения его личных и имущественных прав независимо от того, желает он этого или нет. Административные наказания — один из видов карательных санкций, а поэтому применение правовых ограничений, составляющих их содер-

¹ См.: Мустафин А.К. Цели административных взысканий и их реализация в деятельности органов внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1990. С. 3.

² См.: Серегин А.В. Основания и порядок применения мер административного воздействия. М., 1974. С. 4.

жание, является реакцией государства на уже совершенное правонарушение»¹.

А.И. Ахмедов писал, что «...административное наказание — эта мера ответственности за проступок, предусмотренный законодательством об административных правонарушениях»². Такой подход очень близок к тому положению, которое сейчас определено нормативно. Так, в КоАП РФ закреплено, что «...административное наказание — это установленная государством мера ответственности за совершение административного правонарушения, и оно применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами» (ст. 3.1). Такой подход позволяет сделать вывод о том, что административное наказание определяется через административную ответственность, что сужает функциональность данного вида ответственности и не раскрывает ее сущность. Как отмечала М.С. Студеникина, «...административная ответственность — это, во-первых, форма реагирования государства на правонарушение, выражающаяся в применении к правонарушителю карательных административных санкций; во-вторых, обязанность виновного лица претерпевать за свое поведение неблагоприятные последствия, предусмотренные санкцией правовой нормы»³.

Вполне очевидно, что вопрос относительно административной ответственности нужно рассматривать с процессуальной точки зрения, это позволит отграничить «административную ответственность» от «административного наказания». С.М. Скворцов в свое время отмечал, что «...административная ответственность и административное наказание тесно взаимо-

¹ См.: Шергин А.П. Административные взыскания и их применение органами внутренних дел. М., 1974. С. 8.

² См.: Ахмедов А.И. Административные взыскания, применяемые органами внутренних дел. Ташкент, 1988. С. 8.

³ См.: Студеникина М.С. Соотношение административного принуждения и административной ответственности // Советское государство и право. 1968. № 10. С. 20.

связаны, однако не идентичны, поскольку обозначенные категории преследуют разные цели»¹. Именно по цели в некоторых случаях можно дифференцировать меры административного принуждения.

Как писал обозначенный автор, «...ответственность как официальная отрицательная оценка деяния лица наступает безусловно, неотвратимо, то взыскание относительно обусловлено определенными факторами, а именно личностью виновного, характером совершенного правонарушения». С обозначенной точкой зрения можно согласиться, так как на «объем» административного наказания влияет множество субъективных и объективных факторов, которые учитываются при назначении административного наказания (ст. 4.1 КоАП РФ). Административная ответственность, помимо всего прочего, определяет процессуальную форму для назначения административного наказания, а также дает возможность привлеченному к ответственности лицу осуществить защиту своих прав. Так, К.С. Бельский по данному поводу также отметил, что «...административную ответственность можно определить как специфическое положение правонарушителя, который, наряду с претерпеванием административно-принудительных средств воздействия, реализует свои процессуальные права на дачу объяснения по существу нарушения. Он также имеет право на справедливую и объективную оценку компетентным органом совершенного им деяния и корректное как с правовой, так и с моральной точки зрения применение к нему административного наказания»².

В этом контексте В.А. Толстик верно отметил: «...Необходимо различать понятия “привлечение к юридической ответ-

¹ См.: Сковорцов С.М. Принципы наложения административных взысканий и их реализация в деятельности органов внутренних дел. М., 1984. С. 15.

² См.: Бельский К.С. Административная ответственность: генезис, основные признаки, структура // Государство и право. 1999. № 12. С. 12.

ственности” и “реализация юридической ответственности”»¹. При реализации юридической ответственности можно говорить о наказании как форме принуждения, а при привлечении к ответственности говорить о наказании в полной мере еще нельзя.

Исходя из этого, можно сделать вывод о том, что рассматривать административную ответственность через административное наказание не совсем верно, так как это не дает возможности учитывать процессуальную сущность данного вида юридической ответственности. Нужно также отметить, что зачастую именно в административном наказании заложен принудительный потенциал административного воздействия. Как писал в свое время В.Е. Севрюгин, «...норма административного права, устанавливающая правовой запрет, предполагает и наличие мер государственного принуждения, обеспечивающих соблюдение установленного административным законом правила поведения, а в случаях его нарушения наказания виновного»².

Административное наказание, с одной стороны, обладает общими признаками административного принуждения, с другой — имеет специфические особенности. Так, И.В. Максимов выделил ряд особенностей административного наказания: «...Административное наказание есть установленная государством мера ответственности; административное наказание применяется только за совершение административного правонарушения; административное наказание может быть применено только к лицу, признанному виновным в совершении административного правонарушения. Также административное наказание есть кара, которая заключается в обусловленном лишении или ограничении прав и свобод правонарушителя; административное наказание всегда носит личный характер и не должно затрагивать интересы третьих лиц; административное наказание применяется широким кругом должностных лиц и судом; применение

¹ Толстик В.А. Юридическая ответственность и наказание: проблема соотношения // Государство и право. 2023. № 1. С. 63.

² См.: Севрюгин В.Е. Административный проступок. Понятие, признаки, ответственность. М., 1989. С. 32.

административного наказания влечет за собой юридические последствия для правонарушителя»¹.

Данные признаки говорят о серьезности административного наказания, его последствиях, а поэтому очень важно правильно оценивать основания для применения данного принудительного воздействия. Как уже говорилось, единственным основанием для применения административного наказания является административное правонарушение. Так А.В. Серегин писал, что «...административный проступок является единственным основанием административной ответственности. Только при наличии административного проступка к гражданам и должностным лицам могут быть применены административные наказания»². С учетом этого рассмотрим, как в доктринальном плане раскрывается сущность административного правонарушения. Как указал в свое время А.П. Шергин, «...под административным проступком понимается предусмотренное правовыми актами общественно опасное, противоправное, виновное действие или бездействие, нарушающее общественные отношения в сфере государственного управления»³. Такой подход к определению административного правонарушения с позиции сегодняшнего дня не столь убедителен. Обусловлено это тем, что административное правонарушение нарушает не только общественные отношения в сфере государственного управления, но и в иных сферах социальной и публичной действительности, об этом могут свидетельствовать главы особенной части КоАП РФ. Специфика объекта противоправного посягательства административного правонарушения иногда дает возможность сформулировать понятие «отраслевого» административного правонарушения. Так, Д.А. Газизов отметил, что «...административные правонарушения в сфере оборота наркотических средств можно определить как

¹ См.: Максимов И.В. Административные наказания. М., 2009. С. 130.

² См.: Серегин А.В. Основания и порядок применения мер административного воздействия. М., 1974. С. 21.

³ См.: Шергин А.П. Административные взыскания и их применение органами внутренних дел. М., 1974. С. 8.

противоправные, виновные (умышленные или не осторожные), а также наказуемые деяния, посягающие на общественные отношения в области охраны здоровья и благополучия населения, общественной нравственности. Данные административные правонарушения выражаются в нарушении установленных государством правил оборота наркотических средств и связаны с незаконным распространением и потреблением этих средств»¹.

В этом определении обращает на себя внимание тот факт, что автор не наделяет данное административное правонарушение таким качеством, как «общественная опасность», как представляется, такой подход не совсем верен, хотя и отвечает той линии, которую проводит законодатель относительно определения данного противоправного деяния.

В.Е. Севрюгин, в свою очередь, писал, что «...административным правонарушением признается посягающее на установленный правовой порядок общественно вредное, противоправное, виновное (умышленное или неосторожное) деяние (действие или бездействие), за которое административным законом предусмотрена административная ответственность»².

Автор к числу признаков административного правонарушения относит то, что оно является общественно вредным. С таким подходом можно согласиться ввиду того, что закон не относит к числу признаков административного правонарушения такой признак, как «общественная опасность», наделяя данным свойством лишь преступления. Однако, несмотря на это, дискуссии вызывают такие признаки административного правонарушения, как «общественная опасность» и «общественная вредность». Л.В. Коваль отметил, что «...каждый деликт содержит опасность и реальное причинение вреда. Противоправ-

¹ См.: Газизов Д.А. Административно-правовые основы предупреждения и пресечения милицией правонарушений в сфере оборота наркотических средств: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 1999. С. 11.

² См.: Севрюгин В.Е. Административный проступок. Понятие, признаки, ответственность. М., 1989. С. 38.

ность и общественная опасность — общий признак как преступлений, так и административных правонарушений»¹. Как писал в свое время А.М. Медведев, «...общественную вредность следует понимать как общественно опасные последствия совершенного деяния (реальный или потенциальный вред). Только реальный вред — составной элемент или показатель общественной опасности»².

В свою очередь Э.А. Васильев, обобщив мнения по обозначенному вопросу, пишет, что «административные правонарушения обладают признаками общественной опасности и отличаются от преступлений по степени общественной опасности; административные правонарушения вредны для общества, но не общественно опасны; отдельные административные правонарушения общественно опасны, другие таковыми не являются»³.

Действительно, грань между такими категориями, как «общественная опасность» и «общественная вредность» очень тонкая, а поэтому было бы правильно пойти по пути определенного компромисса и закрепить за административным правонарушением такой его признак, как «несущественная (незначительная) общественная опасность». Как отметил Ю.И. Попугаев, в настоящее время нужно «...разграничивать административное правонарушение и преступление по характеру и степени потенциальной опасности, а также по критерию последствий совершенного противоправного деяния»⁴.

¹ См.: Коваль Л.В. Административно-правовое деликтное отношение: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Киев, 1979. С. 24.

² См.: Медведев А.М. Разграничение преступлений и административных проступков // Советское государство и право. 1990. № 6. С. 94.

³ См.: Васильев Э.А. Общественная опасность основной критерий отграничения административных правонарушений от преступлений // Государство и право. 2007. № 4. С. 84.

⁴ См.: Попугаев Ю.И. Теоретико-правовые проблемы законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2020. С. 13.

При этом также целесообразно законодательно определить категории административных правонарушений, поделив их на незначительные правонарушения; малозначительные и грубые административные правонарушения. Сегодня КоАП РФ говорит о малозначительном административном правонарушении (ст. 2.9), да и в доктринальном плане данная категория так или иначе определена. Как отметил А.Б. Панов, «...в малозначительном административном правонарушении формально содержатся признаки состава правонарушения, но с учетом его характера и роли правонарушителя, а также его последствий, данное правонарушение не имеет существенности в нарушении охраняемых общественных отношений»¹. Обратим внимание, что проблема малозначительности деяния достаточно содержательно исследована в науке уголовного права. **Так, В.Е. Батюкова и В.И. Динека отмечают, что «малозначительное деяние всегда является преступлением и соответственно должно обладать всеми признаками последнего»².**

Малозначительное административное правонарушение не является основанием для применения административного принуждения как в материальной, так и в процессуальной форме. Обратим внимание, как это регулируется в некоторых государствах. Так, согласно Кодексу Республики Узбекистан об административной ответственности, «...административное задержание не допускается при малозначительном административном правонарушении; при наличии возможности наложения административного штрафа на месте совершения административного правонарушения; при наличии возможности на месте установить личность административного нарушителя и составить протокол об административном правонарушении» (ст. 286). Некоторые из приведенных положений заслуживают внимания и, возможно, закрепления в КоАП РФ.

¹ См.: Панов А.Б. О малозначительности административных правонарушений // Государство и право. 2014. № 3. С. 15.

² См.: Батюкова В.Е., Динека В.И. Малозначительность деяния (понятие и соотношение) // Государство и право. 2023. № 12. С. 219.

Иное дело *грубое* административное правонарушение. Нужно отметить, что КоАП РФ использует такую категорию, как грубое нарушение (грубое административное правонарушение), но при этом не раскрывает его смысла. Например, КоАП РФ содержит состав «*Грубое* нарушение требований к бухгалтерскому учету, в том числе к бухгалтерской (финансовой) отчетности» (ст. 15.11) и др. О том, что административное правонарушение может быть грубым, свидетельствует и действие такого административного наказания, как «лишение специального права». В частности, «лишение физического лица, совершившего административное правонарушение, специального права устанавливается за *грубое* или систематическое нарушение порядка пользования этим правом» (ст. 3.8). Все это говорит о том, что в КоАП РФ уже существует дифференциация административных правонарушений. Термин «грубое административное правонарушение», безусловно, свидетельствует о социальной опасности (общественной вредности), вредности соответствующего правонарушения. О реальной социальной опасности административного правонарушения может свидетельствовать также и причиненный имущественный вред. Действительно, для материальных составов административных правонарушений очень важны последствия совершенного правонарушения, а также наличие причинно-следственной связи между деянием и наступившими последствиями. Как отметил В.В. Лукьянов, «...общественную опасность административных правонарушений нужно рассматривать в связи с причинением реального ущерба»¹. Данная позиция верна, но лишь отчасти, нужно признать, что административные правонарушения могут иметь и формальный состав, при этом признак общественной опасности также будет присутствовать. Формальные составы

¹ См.: Лукьянов В.В. Административные правонарушения и уголовные преступления: в чем различие? // Государство и право. 1996. № 3. С. 83.

административных правонарушений также могут обладать «качеством» общественной опасности или общественной вредности.

Вполне очевидно, что за грубое административное правонарушение административное наказание должно налагаться только судом. Подтвердить «статус» грубого административного правонарушения может в частности административное наказание в виде: «административного ареста»; «лишения специального права, предоставленного физическому лицу»; «административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранных граждан» и др.

Надо сказать, что большинство административных наказаний применяется судом, что говорит о некой социальной опасности значительного числа административных правонарушений. Обозначенные административные наказания обладают весьма существенным ограничительным потенциалом, а поэтому применяются по результатам тщательно проведенного производства по делу об административном правонарушении или административного расследования. Таким образом, основанием для применения административного наказания является деяние (действие или бездействие), обладающее нормативно определенными признаками, которые дают ему «статус» административного правонарушения, кроме того, данное деяние должно иметь все элементы своего юридического состава, и только после этого оно становится основанием для применения административного принуждения соответствующего вида. В заключение нужно отметить, что основание предопределяет применение административного принуждения, и от правильной оценки соответствующего основания зависит эффективность его охранительного потенциала. Также надо отметить, что нормативно закрепить универсальные основания для применения мер административного принуждения, в силу разнообразия данных мер, не представляется возможным. Каждая мера как государственного, так и административного принуждения имеет свое основание применения. Однако надо отметить, что в основании

применения мер административного принуждения можно выделить как фактический, так и юридический компонент, которые между собой логически взаимосвязаны.

Глава 2

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ МЕР ПРИНУЖДЕНИЯ В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВЕ

2.1. ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ МЕР АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ

Административное принуждение будет иметь действительное значение только при своей фактической реализации. Как отметила Н.А. Саттарова, «...реализованная, осуществленная цель нормы права есть результат совершения определенных действий субъектами правоотношения, в соответствии с требованиями законодателя»¹. В этой связи действие соответствующего механизма правового регулирования имеет важное значение. Нужно отметить, что эффективность административного принуждения зависит от многих факторов как юридического, так и не юридического плана. По данному поводу А.П. Шергин в свое время заметил, что «...свои функции право решает с помощью разнообразных правовых и не правовых средств, каждое из которых обладает способностью оказывать регулирующие воздействие»².

Это так, но вместе с тем принуждения вне права не может быть, только право делает его официальным и легитимным, а поэтому правовой фактор в деле повышения эффективности принуждения является ключевым. В этой связи А.С. Емельянов и Н.Н. Черногор верно отметили, что «...порядок (процесс, процедура) реализации финансовых санкций требует де-

¹ См.: Саттарова Н.А. Принуждение в финансовом праве. М., 2006. С. 86.

² См.: Шергин А.П. К концепции механизма административно-правового регулирования // Административное и административно-процессуальное право. М., 2004. С. 103.

тальной правовой регламентации, без которой многие правовые ограничения, определенные таковой санкцией, практически не осуществимы»¹.

Надо также отметить, что эффективность действия правовой нормы также предопределяется и процессом организации, а поэтому в механизме действия административного принуждения присутствует и управленческий компонент. А поэтому можно согласиться с Ю.А. Тихомировым, который писал, что «...элементами механизма государственного управления являются как система органов государственной власти, так и система правовых норм, на основе которых данное управление осуществляется»².

Д.С. Дубровский указал, что «...механизм принуждения, помогающий строго соблюдать процедуру применения мер принуждения, является одной из гарантий соблюдения прав физических и юридических лиц от злоупотреблений со стороны органов, применяющих такие меры»³.

Как отметила К.С. Каверина, «...механизм — это, прежде всего: система правил, определяющих порядок осуществления на практике норм административного права; определенный вид, стадия, этап административного процесса»⁴. Таким образом, механизм реализации административного принуждения носит правовой характер и представляет собой совокупность правовых средств, которые наполняют его содержание. Правовые средства — категория достаточно широкая. Как писал в свое время С.С. Алексеев, «...правовые средства — это нормы права, индивидуальные предписания и веления, договоры,

¹ См.: Емельянов А.С., Черногор Н.Н. Финансово-правовая ответственность. М., 2004. С. 154.

² См.: Тихомиров Ю.А. Механизм социалистического государственного управления // Советское государство и право. 1975. № 4. С. 20.

³ См.: Дубровский Д.С. Правовое регулирование в Российской Федерации мер административного пресечения, ограничивающих свободу личности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 10.

⁴ См.: Каверина К.С. Механизм реализации норм административного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 22.

средства юридической техники, а также иные инструменты регулирования»¹. В свою очередь, термин «административно-правовые средства» может использоваться в самых различных правовых, а также правоохранительных аспектах. В частности, А.В. Равнюшкин под «административно-правовыми средствами предупреждения и пресечения правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений понимает систему административно-правовых норм и административных процедур, которые оказывают регулирующее воздействие на поведение граждан с целью недопущения вредных последствий конфликтов на семейно-бытовой почве и включают в себя различные методы и способы правового регулирования»².

В механизме действия административного принуждения есть предписания общего характера, которые определены законом, и предписания индивидуального порядка, которые персонализируют законодательное предписание к конкретному субъекту, в частности, о применении меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях составляется соответствующий протокол. Такой порядок обусловлен основанием применения данных мер административного воздействия. Так, А.П. Лончаков верно указал, что «...меры обеспечения применяются исключительно в связи с административным правонарушением и носят административно-процессуальный характер»³.

Предписания индивидуального характера могут не только выполнять процессуальные функции, но и давать возможность

¹ См.: Алексеев С.С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация // Советское государство и право. 1987. № 6. С. 12.

² См.: Равнюшкин А.В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения органами внутренних дел правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 9.

³ См.: Лончаков А.П. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Хабаровск, 1999. С. 3.

пресекать или предупреждать различного рода административные правонарушения. По данному поводу И.И. Веремеенко в свое время верно указал, что «...административно-правовые средства борьбы с мелким хулиганством, пьянством, нарушением правил дорожного движения и др. непосредственно направлены на охрану общественного порядка. Оптимальный выбор этих средств законодателем, эффективное их применение на практике, полнота и действенность административно-правового регулирования во многом определяют состояние охраны общественного порядка в стране»¹.

Учитывая это, рассмотрим, как в доктринальном плане раскрывается содержание механизма реализации административного принуждения. Но при этом отметим, что административное принуждение носит правоохранительный характер, в связи с чем оно является частью правоохранительного механизма. Как отметил В.Д. Ардашкин, «...юридические механизмы, стержень которых составляет государственное принуждение, есть государственно-правовые охранительные механизмы»².

Несмотря на специфическую функциональность, охранительный правовой механизм в конструктивном плане в целом схож с правовым механизмом, который носит позитивный (регулятивный) характер. Функциональность правового средства, а также его цель предопределяют направленность соответствующего правового механизма. Как уже отмечалось, с общих, доктринальных позиций механизм правового регулирования определяется как совокупность правовых средств. По данному вопросу А.П. Коренев верно отметил, что «...система административно-правовых средств, которые воздействуют на общественные отношения, организуя их в соответствии с задачами

¹ См.: Веремеенко И.И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка // Проблемы теории и практики административной ответственности. М., 1982. С. 17.

² См.: Ардашкин В.Д. К теории правоохранительного механизма // Правоведение. 1988. № 1. С. 11.

государства и общества, именуется механизмом административно-правового регулирования»¹.

И.И. Веремеенко применительно к своей теме писал, что «...механизм административно-правового регулирования можно определить как совокупность административно-правовых средств, оказывающих воздействие на общественные отношения, которые складываются в ходе исполнительской и распорядительской деятельности государства по обеспечению личной и общественной безопасности»².

Механизм административно-правового регулирования носит публично-правовой характер, а поэтому цель данного механизма — обеспечение прежде всего общих, государственных и общественных интересов. Это с одной стороны, но если посмотреть на функционал данного механизма с частной точки зрения, то данный механизм должен обеспечивать и интересы отдельно взятого человека. В частности, каждый человек заинтересован в надлежащем общественном порядке, в состоянии личной и имущественной безопасности, безопасности дорожного движения и т.п. Поэтому, несмотря на всю свою публичность и специфичность регулятивных и охранительных средств, механизм административно-правового регулирования обеспечивает интересы и отдельно взятой личности.

Административное принуждение как средство охранительного правового механизма направлено на защиту граждан от различного рода угроз, социальных и техногенных рисков, а также от противоправного посягательства каких-либо лиц. Несмотря на свою «репрессивность», административное принуждение преследует правовую и социальную цель. Как отметила Е.Н. Пастушенко, «...обладание административным принуждением свойствами регулятора общественных отношений, поведения субъек-

¹ См.: Корнев А.П. Административное право России. М., 2000. Ч. I. С. 44.

² См.: Веремеенко И.И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка // Проблемы теории и практики административной ответственности. М., 1982. С. 16.

ектов этих отношений наряду с качествами правоохранительного института свидетельствует о том, что административное принуждение имеет не только правоохранительное, но и общее социальное, позитивное значение»¹.

Учитывая функциональность государственного принуждения вообще и административного принуждения в частности, надо отметить, что взгляды на его сущность трансформировались, и на это оказывали влияние социальные, политические и экономические факторы. Вполне очевидно, что игнорировать объективную реальность значит делать правовое воздействие, в том числе и в форме административного принуждения, не эффективным. Как писал в свое время В.П. Казимирчук, «...право представляет собой важнейшее средство преобразования общественных отношений. Оно является действенным инструментом только тогда, когда отражает реальные экономические, политические и духовные потребности и интересы общества, а также направлено на охрану прав и свобод граждан»².

Исходя из этого, ключевая цель административного принуждения — это не ограничение прав тех субъектов, к которым оно направлено, а обеспечение правопорядка, защита и охраны прав как частных, так и публичных интересов. А поэтому правильно, что КоАП РФ определяет: «...Административное наказание не может иметь своей целью унижение человеческого достоинства лица, совершившего административное правонарушение, или причинение ему физических страданий» (ст. 3.2). В свою очередь, Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. «О полиции»³ закрепляет, что «...сотруднику полиции запрещается прибегать к пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению. Сотрудник полиции пресекает

¹ См.: Пастушенко Е.Н. Функции административного принуждения по советскому законодательству: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1986. С. 24.

² См.: Казимирчук В.П. Социальный механизм действия права // Советское государство и право. 1970. № 10. С. 37.

³ Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

действия, которыми гражданину умышленно причиняются боль, физическое или нравственное страдание» (ст. 5).

Таким образом, правовые ограничения, которые несет за собой административное принуждение, направлены на восстановление нарушенного правопорядка и, как уже отмечалось, охрану и защиту прав граждан, а также обеспечение различных социальных интересов. Механизм реализации мер административного принуждения имеет определенную конструкцию, взаимосвязь определенных элементов. Как писал В.А. Шабалин, «...к элементам системы механизма правового регулирования относятся все правовые явления, единство и взаимодействие которых делают ее целостной, относительно замкнутой управляющей системой и придают ей своеобразный — юридический характер»¹.

К числу элементов правового механизма обозначенный автор отнес: «...Правосознание, юридические нормы, правоотношения, законность, правопорядок». Достаточно спорным видится необходимость включения в механизм правового регулирования таких элементов, как «законность» и «правопорядок», это, безусловно, важные правовые состояния, но это скорее принципы правового регулирования или результат применения правовой нормы. Так, согласно КоАП РФ, «...лицо, привлекаемое к административной ответственности, не может быть подвергнуто административному наказанию и мерам обеспечения производства по делу об административном правонарушении иначе как на основаниях и в порядке, установленных законом» (ст. 1.6).

Исходя из вышеизложенного, можно согласиться с тем, что правосознание повышает эффективность действия права, в определенной мере может способствовать сокращению применения административного и иного принуждения, поскольку для этого просто не будет оснований. Однако данный элемент механизма действия права весьма субъективен и не осязаем,

¹ См.: Шабалин В.А. Методологические вопросы правоведения. Саратов, 1972. С. 142.

и тем самым уровень правосознания достаточно сложно «измерить» и оценить его качество. Несмотря на это, И.И. Веремеенко настаивал на том, чтобы в механизм правового регулирования были включены такие элементы, как правосознание и правовая культура, как писал данный автор, «...правовая культура и правосознание во многом оказывают на поведение людей прямое и решающее воздействие. Тем самым исключение данных элементов из структуры механизма действия права оставит в его содержании лишь нормы права и правоотношения, а это приведет, по мнению автора, к разрушению такой конструкции, как “правовой механизм”»¹.

Можно согласиться с тем, что механизм правового регулирования, или механизм действия права, не целесообразно сводить только к правовым нормам и правоотношениям, тем самым сокращая (обедняя) его содержание. Регулирующим воздействием в правовой реальности обладают и иные средства, в том числе и не правового характера. Как отметил в свое время А.К. Мустафин, «...механизм реализации целей административных наказаний выступает как совокупность административно-правовых средств, обеспечивающих предупредительное и воспитательное воздействие на правонарушителей и иных лиц. Его конструктивными элементами служат: правовая норма с административной санкцией; акты применения права; правоотношения; акты реализации права; правосознание и правовая культура»².

Как можно видеть, автор в механизм действия административных наказаний также включил такие элементы, как «правосознание и правовая культура». В свое время В.П. Сальников писал, что «...правовая культура для реализации своих функций призвана выступать в качестве правового стереотипа, который

¹ См.: Веремеенко И.И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. М., 1981. Ч. I. С. 51.

² См.: Мустафин А.К. Цели административных взысканий и их реализация в деятельности органов внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1990. С. 16.

находит свое выражение как в правовой норме, так и касается непосредственно личности субъекта, применяющего соответствующую норму»¹.

Исходя из этого, субъект, применяющий административные наказания, или административное принуждение в иной форме, должен обладать необходимым уровнем правовой культуры. Это позволит ему лучше понять юридические (процессуальные) требования при применении административного наказания, но и также учесть социальный аспект, который так необходим при соблюдении требований разумности административного, принудительного воздействия. Обратим внимание, что чрезмерность в административном принуждении, возможно, будет отвечать требованиям закона, однако с социальной точки зрения подобная ситуация будет осуждаться, исключительно формальный подход в реализации правовой нормы порой игнорирует принцип разумности, справедливости, гуманности. Относительно двух последних принципов отметим, что согласно КоАП Республики Беларусь к принципам административной ответственности относятся такие принципы, как: «справедливость» и «гуманизм» (ст. 4.2). В российском законодательстве данные принципы не закреплены.

Исходя из социальной и юридической функциональности, согласимся с тем, что «правовая культура» может быть одним из элементов механизма действия административного принуждения, поскольку она помогает избежать определенных перегибов в его реализации. Как отметил И.В. Максимов, «...предусмотренное административным наказанием ограничение прав и свобод личности не может проводиться произвольно, без учета общеправовых и социальных категорий. В противном случае государственный аппарат, обладая широкими возможностями по применению принуждения, может превратить административное наказание из средства цивилизованного, адекватного воз-

¹ См.: Сальников В.П. Социалистическая правовая культура. Саратов, 1989. С. 12.

действия в инструмент произвольного преследования и подавления всякой как негативной, так и позитивной воли граждан»¹.

Учитывая это, сделаем вывод о том, что чрезмерность административного принуждения делает данное средство правового воздействия в конечном счете нелегитимным. Нужно также признать, что конструктивно механизм реализации административного принуждения должен быть оптимальным и сбалансированным. Правовой механизм не должен включать излишне много правовых средств, кроме того, данный механизм не нужно сводить только к правовым нормам, правоотношениям, а также правоприменительным актам, поскольку это «обедняет» обозначенную правовую конструкцию и вызывает в конечном счете необходимость поиска дополнительных регуляторов, которые лежат за рамками соответствующего правового механизма. Правовой механизм действия административного принуждения должен включать столько правовых средств, сколько необходимо для достижения желаемого результата в конкретной ситуации.

Механизм действия административного принуждения по своей функциональности является составной частью правоохранительного механизма. Как отметил В.Д. Ардашкин, «...механизм государственного принуждения внутренне неоднороден. Государственное принуждение варьируется в зависимости от социальной почвы, правовой среды, в которой принуждение реализуется, целей, задач и функций принуждения. А поэтому правовой механизм обуславливает различные подтипы. В зависимости от оснований своего действия правоохранительный механизм включает: институт ответственности; институт защиты; институт предупреждения; институт процессуального обеспечения»².

Относительно конструкции механизма правового регулирования заслуживает внимания позиция А.П. Коренева. Так,

¹ См.: Максимов И.В. Административные наказания. М., 2009. С. 26.

² См.: Ардашкин В.Д. К теории правоохранительного механизма // Правоведение. 1988. № 1. С. 11.

обозначенный автор в свое время в структуры правового механизма включил такие элементы, как «...нормы административного права и его принципы; акты толкования норм административного права; акты применения норм административного права, а также административные правоотношения»¹.

Обратим внимание на некоторые из перечисленных элементов правового механизма. Акты толкования норм административного права дают возможность разъяснить и уяснить смысл и содержание нормативного предписания, в частности, связанного с применением административного принуждения. Соответствующие толкования могут содержаться в постановлениях Верховного Суда РФ. В качестве примера можно привести: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25 июня 2019 г. № 20 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях, предусмотренных главой 12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»² и др.

Принципы лежат в основе правового регулирования вообще и связанного с применением административного принуждения в частности. Нормы — принципы представляют собой императивные предписания, нарушение которых недопустимо. Надо признать, что система принципов применения административного принуждения нормативно не определена, что сказывается на эффективности его реализации. Принципы применения административного принуждения дифференцируются на материальные и процессуальные принципы. Так, С.М. Скворцов к принципам назначения административного наказания отнес «...принцип определенности границ наказаний; конкретности наказаний; индивидуализации наказаний, а также экономии карательных мер»³. Как можно судить, данные принципы носят

¹ См.: Корнев А.П. Административное право России. Ч. I. М., 2000. С. 44.

² Бюллетень Верховного Суда РФ. 2019. № 9.

³ См.: Скворцов С.М. Принципы назначения административных взысканий и их реализация в деятельности органов внутренних дел. М., 1984. С. 21.

материальный характер. М.Ф. Забалуева к принципам административной ответственности отнесла «...законность; целесообразность; гуманизм; ответственность за вину; неотвратимость ответственности»¹.

Обозначенные принципы продолжают действовать и в настоящее время. Но кроме них нужно учитывать и ряд иных принципов, имеющих процессуальное значение. В частности, таких, как: презумпцию невиновности; принцип гарантированности обжалования процессуальных действий (решений), а также принцип правового усмотрения при применении административного принуждения и др. Функциональность принципов раскрывает их место в механизме действия административного принуждения, а их реализация во многом гарантирует соблюдение требований законности в правоприменительном процессе. Административное принуждение всегда персонифицировано, а эту возможность обеспечивают правоприменительные акты. В этой связи В.А. Мельников правильно отметил, что «...единственной формой выражения применения мер административного принуждения является индивидуальный правовой акт управления в виде совершения акта-действия или издания акта-документа»².

Данные правовые акты приводят в действие механизм административного принуждения, а также конкретизируют его. К числу соответствующих актов относятся: протокол о применении меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, постановление о назначении административного наказания и др. Нужно отметить, что к процессуальным документам предъявляются определенные требования как по юридической форме, так и по содержательному наполнению (ст. 27.4, ст. 28.2). Как писала в свое время А.К. Соловьева,

¹ См.: Забалуева М.Ф. Административная ответственность должностных лиц аппарата государственного управления: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1987. С. 33.

² См.: Мельников В.А. Административно-правовое ограничение прав граждан и механизм его реализации органами внутренних дел: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Краснодар, 2015. С. 46.

«...эффективность рассмотрения дела об административном правонарушении зависит от решения одной проблемы, качества процессуальных документов. На первое место тут можно поставить протоколы об административных правонарушениях, в них часто отсутствуют данные о месте, времени совершения административного правонарушения, сведения о свидетелях, потерпевших, нет правильной квалификации содеянного»¹.

Так, согласно КоАП РФ, «об административном задержании составляется протокол, в котором указываются дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о задержанном лице, время, место и мотивы задержания» (ст. 27.4).

Процессуальные документы о применении административного принуждения также имеют значение с позиции гарантированности защиты прав гражданина, в отношении которого данное принуждение применено. Так, А.С. Дугенец верно отметил, что «...в деле реализации конституционных прав граждан на защиту своих интересов призваны сыграть вопросы правового регулирования вручения копии постановления по делу об административном правонарушении»². Обозначенное положение подтверждает тезис о том, что механизм действия административного принуждения должен быть надлежащим образом процессуально обеспечен. Можно сделать вывод, что механизм действия административного принуждения включает материальные и процессуальные нормы, акты применения и толкования, а также систему принципов реализации правоотношений, вызванных реализацией соответствующего вида

¹ См.: Соловьева А.К. Процессуальные проблемы рассмотрения дел об административных правонарушениях (по материалам судебной практики Санкт-Петербурга) // Административная ответственность: вопросы теории и практики. М., 2005. С. 228.

² См.: Дугенец А.С. Копия постановления по делу об административном правонарушении как средство защиты конституционных прав граждан // Конституционное и муниципальное право. 2002. № 1. С. 17.

государственного принуждения. Механизм действия административного принуждения может носить общий характер, в связи с чем он оказывает влияние на особенности механизма реализации процессуального принуждения, частным случаем которого являются меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях и меры административной ответственности.

Проблема административного принуждения новой для науки административного права не является. Однако проблемы практики его реализации, а также вопросы обеспечения законности его действия вынуждают объективную необходимость обратиться к данной проблеме с доктринальных позиций. Нужно отметить, что административное принуждение исследуется как часть государственного принуждения. Обусловлено это тем, что субъектами применения административного принуждения являются органы государственной власти как федерального, так и регионального уровня. Среди субъектов применения принуждения особое место принадлежит полиции. Связано это с тем, что полиция является самым универсальным субъектом в системе охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности.

Административное принуждение, несмотря на то, что, являясь частью системы государственного принуждения, обладает определенными специфическими признаками, которые дают возможность его идентифицировать. Так, административное принуждение применяется большим количеством органов и представляющих их должностных лиц, данное принуждение влечет за собой весьма специфические правовые последствия, которые отличают его от иных видов государственного принуждения.

Действие административного принуждения приводит к определенным правовым ограничениям. Так, в результате действия административного принуждения происходит ограничение личных прав граждан, при этом имеют место имущественные и организационные последствия. Несмотря на серьезные юридические последствия административного принуждения, оно

в конечном счете направлено на охрану и защиту прав граждан, обеспечение правопорядка. В ходе реализации мер административного принуждения не допускаются действия, унижающие человеческое достоинство, причинение необоснованной физической боли и страданий.

Административное принуждение конструктивно неоднородно. Система административного принуждения формировалась эволюционно. В настоящее время в данную систему включены различные группы административного принуждения. Так, данная система включает: меры административного пресечения; меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, а также административные наказания.

Каждая из выделенных групп мер также представляет определенную систему, так можно говорить о системе административных наказаний, а также о системе мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

Меры административного принуждения, независимо от своего вида, включают два компонента: материальный и процессуальный, только при сочетании этих двух компонентов данные меры могут быть реализованы. Процессуальная форма в деле реализации мер административного принуждения имеет первостепенное значение, обусловлено это необходимостью соблюдения требований законности, а также надлежащего оформления применения соответствующего принуждения.

Административное принуждение является правоохранительным средством, а поэтому реализуется в результате действия правоохранительного механизма. Ключевым элементом механизма действия административного принуждения являются нормы права, а также акты применения данных норм. Нужно отметить, что правовая основа административного принуждения достаточно разнообразна, однако «ключевым» законом, определяющим порядок применения административного принуждения, является КоАП РФ. Связано это с тем, что данный закон определяет систему административных наказаний, а также систему мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Многие меры административного принуж-

дения применяются в связи с совершением административного правонарушения, а поэтому данный вид принуждения тесным образом связан с административной ответственностью.

Административная ответственность является формой процессуального и материального принуждения. Выражением административной ответственности является административное наказание. Помимо административного правонарушения, основанием для реализации административного принуждения являются и иные обстоятельства, в частности, чрезвычайные события, требующие приведения в действие мер административно-правового воздействия (административно-предупредительных мер). Среди мер административного принуждения особое место занимают меры административно-процессуального принуждения, которые необходимы для получения доказательств по делу об административном правонарушении и исполнении постановления по данному делу. Меры административно-процессуального принуждения включают как меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, так и иные меры процессуального воздействия. Независимо от вида мер административного принуждения эффективность их действия предопределяется требованиями законности, только в этом случае данные меры воздействия могут достичь заданной цели.

Таким образом, механизм административно-правового регулирования, связанный с реализацией мер принуждения, является частью охранительного механизма. С учетом этого, механизм применения мер административного принуждения включает как правовые, так и не правовые элементы, которые в своей совокупности призваны улучшить качество применения той или иной меры принуждения, а также обеспечить режим законности.

2.2. ПРОБЛЕМА ЗАКОННОСТИ ПРИ ПРИМЕНЕНИИ МЕР АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ

Проблема законности для юридической науки и практики применения норм административного права новой не является, тем не менее этот вопрос актуальности своей не теряет.

Обусловлено это целым рядом обстоятельств. Во-первых, при применении мер принуждения имеет место ограничение прав граждан и хозяйствующих субъектов, а это всегда определенный «конфликт» частных и публичных интересов. Во-вторых, при применении мер принуждения имеет место власть, обладание которой может привести к злоупотреблениям, чрезмерному принудительному воздействию и, как следствие, нарушению прав тех лиц, к которым данное принуждение применяется. Надо обратить внимание, что в правоприменительной деятельности существует такое явление, как «злоупотребления». Злоупотребление чем-либо — это всегда негативные социальные последствия, злоупотребления приводят к правонарушениям, например, корыстного характера, но могут быть и злоупотребления правом, которые, как и любые другие злоупотребления, подрывают требования законности, в том числе и при применении мер административного принуждения. Как писал А.А. Малиновский, «...борьба добра со злом, которая много лет продолжается на правовом поле, никогда не закончится победой какой-либо из сторон. Эта “борьба” ведется за ту меру свободы, которая предоставлена правовом, и которую человек постоянно хочет расширить, злоупотребляя им. Но эта борьба и есть постоянный источник совершенствования права»¹.

Случается, что требования законности нарушаются. Как писал в свое время А.И. Елистратов, «...как бы тщательно ни регулировал закон взаимных отношений агентов государства с гражданами, а также между самими государственными учреждениями, одним фактом своего существования он не исключит возможности для органов управления совершать неправомерные действия. Чтобы предупредить или, по крайней мере, устранить либо ослабить вредные последствия этих правонарушений, необходимы особые приспособления, особые гарантии»². Относительно гарантий законности в административной деятельности

¹ Малиновский А.А. Злоупотребление правом. М., 2002. С. 122.

² Елистратов А.И. Очерк административного права. М., 1923. С. 170.

сказано отдельно. Так, В.А. Поникаров писал, что «...гарантиями законности в административной деятельности являются административно-правовые средства, которые способствуют реализации определенных правовых норм, а также выработанные государством способы, обеспечивающие точное соблюдение применения законов, правильное использование права и исполнение обязанностей всеми участниками правоотношений с привлечением правонарушителей к юридической ответственности»¹.

В этой связи в интересах обеспечения законности необходимо формирование системы гарантий как материального, так и процессуального характера, направленных на обеспечение требований и режима законности. Так, Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. «О полиции»² закрепляет, что «...сотрудник полиции обязан оказать гражданину, получившему телесные повреждения в результате применения физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия, первую помощь, а также принять меры по предоставлению ему медицинской помощи в возможно короткий срок». Так же Закон «О полиции» закрепляет, что «...о каждом случае применения физической силы, в результате которого причинен вред здоровью гражданина или причинен материальный ущерб гражданину либо организации, о каждом случае применения специальных средств или огнестрельного оружия сотрудник полиции обязан сообщить непосредственному начальнику и в течение 24 часов с момента их применения представить соответствующий рапорт» (ст. 19). Данные предписания являются гарантиями законности при применении мер специального административного принуждения.

Таким образом, обращение к проблеме обеспечения законности при применении мер административного принуждения актуальности своей не теряет.

¹ Поникаров В.А. Гарантии законности в административной деятельности милиции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998. С. 15.

² Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

Очевидно, что применение административного принуждения — это достаточно сложная работа, которая предопределяет наличие ряда стадий. На данных стадиях осуществляется анализ возникшей правоприменительной ситуации, осуществляется анализ нормативного предписания и некоторые иные процессуальные действия. Все это может быть рассредоточено по определенному времени, в других ситуациях все происходит весьма динамично. Однако, несмотря на различные правоприменительные ситуации, главным является соблюдение требований законности, особенно важно, как уже было отмечено, данные требования соблюдать при применении мер административного принуждения. Обусловлено это некоторыми обстоятельствами: во-первых, в административном принуждении сосредоточена «энергия» власти; во-вторых, результат действия административного принуждения — это всегда ограничение прав того субъекта, к которому оно обращено. Соблюдение требований законности при применении административного принуждения является *индикатором* правопорядка в административной (полицейской) деятельности, а также одним из признаков правового государства. По данному вопросу В.В. Фролов писал, что «...законность является фундаментальной категорией всей юридической науки и практики, а ее уровень и состояние служат главными критериями оценки правовой жизни общества»¹.

Относительно феномена законности, но через призму правового государства Н.Н. Полянский писал, что «...правовое государство характеризуется, прежде всего, господством права и закона»². Давая оценку принципу законности, Ж. Ведель отмечал, что «...принцип законности применительно к администрации выражает норму, согласно которой администрация должна действовать в соответствии с правом»³.

¹ Фролов В.В. Законность, демократия и милиции. М., 2009. С. 10.

² Полянский Н.Н. Уголовный процесс. Уголовный суд, его устройство и деятельность. М., 1911. С. 14.

³ Ведель Ж. Административное право Франции. М., 1973. С. 185.

Обозначенные положения носят бесспорный характер, можно даже сказать, что они абсолютны. Однако надо понимать, что просто принятие законов и иных нормативных правовых актов еще не гарантирует подлинный режим законности, в том числе и в сфере реализации административного принуждения. Обеспечение требований законности — это постоянная работа, требующая усилий самых различных субъектов. Как писал Р. Иеринг, «...жизнь права есть борьба, борьба народов, государственной власти, сословий, индивидуумов»¹.

Законность — это правовое состояние, которое объективно не формируется, законность — это результат работы государства, общества и отдельно взятого человека. Соблюдение требований законности при применении мер государственного принуждения является задачей первостепенной важности. По данному вопросу Э.Х. Мамедов верно отметил, что «...законность при применении мер административного принуждения может быть определена четким формулированием в законе способа принудительного воздействия, закрепление цели такого воздействия, оснований воздействия, закрепление статуса субъекта уполномоченного применять такое воздействие, а также определение сроков и порядка процессуального оформления принудительного воздействия»².

Таким образом, законность при применении административного принуждения не может возникнуть объективно, данные требования обеспечиваются целой системой гарантий как правового, так и организационного характера, а также установленной для соответствующего принуждения процессуальной формой. Как писал в свое время А.П. Коренев, «...к основным направлениям совершенствования практики применения законодательства об административных правонарушениях относятся: улучшение условий работы субъектов, применяющих

¹ Иеринг Р. Борьба за право. М., 1991. С. 5.

² Мамедов Э.Х. Обеспечение законности применения полицией мер административного принуждения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2020. С. 19.

принуждение. Крайне важным также видится необходимость улучшения качества работы с информацией об административных правонарушениях, а также повышения эффективности исполнения постановлений об административных правонарушениях и др.»¹.

Вполне очевидно, что государственное принуждение делает легитимным именно право. Право — это не абсолютная свобода, право — это всегда установленные ограничения. И эти ограничения могут быть связаны с действием государственного принуждения, реализуемого в самых различных формах. Ограничения прав, вызванные реализацией государственного принуждения, весьма болезненно воспринимаются тем субъектом, который вынужден данные ограничения претерпевать, а поэтому требования законности в данном направлении правового регулирования возрастают. Нужно учитывать, что обеспечение законности при применении административного принуждения касается и смежных проблем, в частности, охраны и защиты прав граждан. В этой связи прав С.В. Ярковой, который отметил, что «...законность в административной деятельности, независимо от того, рассматривать ее как принцип, состояние или правовой режим, находится в тесной взаимосвязи с обеспечением прав и свобод граждан, в отношении которых данная деятельность осуществляется»².

Законность в механизме действия административного принуждения носит всеобъемлющий характер, а поэтому нужно несколько слов сказать о данном феномене. Как писал в свое

¹ Коренев А.П. О совершенствовании практики применения законодательства об административных правонарушениях органами внутренних дел // Кодекс РСФСР об административных правонарушениях: вопросы охраны социалистической собственности и общественного порядка. Горький, 1985. С. 135.

² Ярковой С.В. Законность и обеспечение реализации, соблюдения и защиты прав граждан и организаций в административной правоприменительной деятельности // Журнал российского права. 2018. № 4. С. 130.

время С.П. Булавин, «...законность представляет собой основу демократического режима правового государства, представляющего верховенство правового закона в общественной жизни, состоящего из строгого и неуклонного соблюдения всеми субъектами общественных отношений законов и подзаконных актов, обеспечивающих гарантированность и охрану прав и свобод граждан, законных интересов общества и государства»¹.

В свою очередь, В.Н. Кудрявцев также писал, что «...законность — это определенный режим общественной жизни, метод государственного руководства, состоящий в организации общественных отношений посредством издания и неуклонного осуществления законов и других правовых актов. Законность можно рассматривать как центральный принцип права, который определяет другие принципы и положения. Законность — это общий принцип организации современного правового и демократического государства, основа обеспечения правопорядка и защиты прав личности»².

В обозначенных определениях сформулированы в целом похожие положения относительно того, что подлинный режим законности возможен только в условиях демократизации общественной жизни, и о том, что требования законности необходимы для охраны и защиты прав граждан. В конечном итоге законность нужна именно для обеспечения нормальной жизнедеятельности людей, недопустимости необоснованного государственного принуждения, а также соблюдения иных базовых принципов как правового регулирования, так и деятельности государственных институтов. Таким образом, является, по сути, аксиомой тот факт, что ограничения прав граждан без должных на то оснований не допустимо. Показательно, что в Федеральном

¹ Булавин С.П. Юридические гарантии законности в СССР и место органов внутренних дел в механизме их реализации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1991. С. 153.

² Кудрявцев В.Н. Законность: содержание и современное состояние // Законность в Российской Федерации. М., 2004. С. 4.

законе от 7 февраля 2011 г. «О полиции»¹ закрепляется, что «...всякое ограничение прав, свобод и законных интересов граждан допустимо только по основаниям и в порядке, которые предусмотрены законом» (ст. 3). Всякое ограничение прав при применении административного принуждения должно иметь правовой и социальный смысл. В этой связи Д.С. Дубровский верно отметил, что «...ограничение свободы обычно направлено на пресечение нарушения общественного порядка или порядка управления. Вместе с тем некоторые подобные меры одновременно имеют и характер предупреждения нарушений правопорядка, которые могут возникнуть в будущем»². Действие административного принуждения зачастую ведет к установлению правовых ограничений, а также ограничению прав граждан. Однако не только административное принуждение приводит к установлению соответствующих ограничений. В этой связи нельзя согласиться с В.А. Мельниковым, который отметил, что «...институт административного принуждения является, по сути, единственной формой правоприменительного способа административно-правового ограничения прав граждан»³.

Права граждан в правовой реальности могут быть ограничены и без действия какого-либо принуждения. Но при ограничении прав граждан, независимо от оснований такого ограничения, принцип законности, а также охраны и защиты прав граждан продолжает действовать. Более того, под правовые ограничения, в том числе вызванные действием административного принуждения, попадают далеко не все права граждан. Как отметил А.П. Коренев, «...к числу прав, которые не могут быть ограничены, относятся абсолютные права, реализация которых

¹ Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

² См.: Дубровский Д.С. Правовое регулирование в Российской Федерации мер административного пресечения, ограничивающих свободу личности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 10.

³ Мельников В.А. Административно-правовое ограничение прав граждан и механизм его реализации органами внутренних дел: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Краснодар, 2015. С. 3.

зависит исключительно от желания человека, и зачастую данные права неотделимы от самой личности. Эти права касаются чести, достоинства, неприкосновенности личности и др.»¹. Так, неслучайно, что КоАП РФ определяет, что «...административное наказание не может иметь своей целью унижение человеческого достоинства или причинение лицу физических страданий» (ст. 3.1). Также определяется, что «...личный досмотр производится лицом одного пола с досматриваемым» (ст. 27.7).

Исходя из этого, нужно отметить, что субъект, наделенный правом применять ту или иную меру государственного принуждения (ограничения), обязан детально анализировать текущую ситуацию. Кроме того, нужно учитывать как объективные, так и субъективные обстоятельства ситуации, которая может детерминировать основания для применения государственного принуждения. Это поможет избежать необоснованного административного воздействия, если не исключить вообще, то хотя бы минимизировать ситуацию чрезмерного административного принуждения. А это в конечном итоге может влиять на соблюдение требований законности, позволит не нарушить, а обеспечить права граждан, вовлеченных в сферу административно-правовой реальности. Это также позволит учитывать публичные и частные интересы при применении мер административного воздействия.

Требования законности пронизывают весь процесс применения мер административного принуждения. Требования законности достаточно содержательны, на них обращается внимание в самых различных ситуациях административного воздействия. В частности, А.Ю. Красноглазов отметил, что «...требования законности при применении административно-процессуальных мер на стадии возбуждения дела об административном правонарушении представляют собой руководящие начала, закрепленные в законе, либо вытекающие из принципов и смысла нормы административного права, устанавливающие процедуру

¹ Коренев А.П. Административное право России. Ч. I. М., 2000. С. 73.

и регулирующие процесс применения административно-процессуальных мер. При этом требования законности создают объективные предпосылки соответствия юридического процесса закону, с целью наиболее полного и всестороннего выяснения обстоятельств дела, подлежащие обязательному осуществлению субъектом, применяющему конкретную меру, и являющиеся в связи с этим качественным показателем законности»¹.

Принцип и требования законности по-разному закрепляются в текстах законов. Как следует из Федерального закона от 7 февраля 2011 г. «О полиции»², «...полиция осуществляет свою деятельность в точном соответствии с законом» (ст. 3). Надо отметить, что КоАП РФ закрепляет требование обеспечения законности при применении мер административного принуждения в связи с совершением административного правонарушения (ст. 1.6). Было бы верно более детально подойти к закреплению требований законности в производстве по делам об административных правонарушениях, акцентируя внимание не только на принуждении, но и на иных действиях, осуществляемых в рамках данного производства. А поэтому нужно согласиться с В.И. Красновым, который отметил, что «...принцип законности в применении административной ответственности нужно рассматривать как принцип назначения административного наказания и как принцип производства по делам об административных правонарушениях»³.

Подобный подход воспринят в законодательстве некоторых стран. Так, в Кодексе Республики Узбекистан об административной ответственности закрепляется положение о том, что

¹ Красноглазов А.Ю. Обеспечение законности в применении административно-процессуальных мер на стадии возбуждения дела об административном правонарушении: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 16.

² Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

³ Краснов В.И. Принцип законности в применении административной ответственности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2003. С. 9.

«...никто не может быть подвергнут мер воздействия в связи с административным правонарушением иначе как на основаниях и в порядке, установленном законодательством. Производство по делам об административных правонарушениях осуществляется на основе соблюдения законности» (ст. 8).

Обратим внимание, что КоАП РФ также закрепляет и ряд иных принципов, которые, с одной стороны, конкретизируют требования законности, с другой — расширяют границы его действия. Не вызывает сомнений и тот факт, что на обеспечение законности направлен и принцип презумпции невиновности. Так, «...лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина. Кроме того, лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, считается невиновным, пока его вина не будет доказана и установлена вступившим в законную силу постановлением» (ст. 1.5).

Важным, с точки зрения обеспечения законности в производстве по делам об административных правонарушениях, является обеспечение процессуальных прав участников данного производства. Как писал в свое время В.А. Мельников, «...право лица, привлекаемого к административной ответственности на защиту, — это гарантированное законом субъективное право, подготавливаемого или обвиняемого в совершении административного правонарушения, а также лица, привлеченного к административной ответственности, позволяющее его обладателю совершать в рамках закона определенные процессуальные действия. Такое право реализуется с целью не допустить привлечения лица к административной ответственности за правонарушение, которое он не совершал в действительности; противодействовать привлечению к административной ответственности за более серьезное правонарушение, чем то, которое совершено лицом в действительности. Кроме того, данное право необходимо для обеспечения охраны личных и имущественных прав лица и недопущения применения к нему мер принуждения, не вызванных

интересами установления истины, а также достижения других задач административного производства»¹.

Согласно КоАП РФ: «...Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, вправе знакомиться со всеми материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, а также пользоваться юридической помощью защитника» (ст. 25.1). К числу гарантий законности при применении мер административно-процессуального принуждения можно также отнести такие предписания, как «...вред, причиненный незаконным применением мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, подлежит возмещению» (ст. 27.1). Также «...о доставлении составляется протокол либо делается соответствующая запись в протоколе об административном правонарушении или в протоколе об административном задержании» (ст. 27.2) и др.

Рассмотрение требований законности при применении административного принуждения, вскрывается ряд вопросов обусловленных проблемами соотношения законности и целесообразно в действии данного принуждения, вскрываются вопросы усмотрения при применении той или иной принудительной меры воздействия. Как отметил Ж. Ведель, «...ни в одной области не чувствуется в такой степени непрочный характер различия между целесообразностью и законностью, как в полицейской области. Ведь целесообразность предопределяет в значительной степени законность»². В вопросах применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях достаточно часто имеет место «конкуренция» законности и целесообразности применения той или иной меры воздействия. По данному вопросу в свое время М.С. Строгович писал, что «...вывод о соотношении законности и целесообразности таков,

¹ Мельников В.А. Право лица, привлекаемого к административной ответственности, на защиту: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1995. С. 12.

² Ведель Ж. Административное право Франции. М., 1973. С. 474.

что в каждом случае при рассмотрении хозяйственного или административного дела закон должен соблюдаться, отступлений от него не должно быть. Однако в пределах закона должна быть принята та мера, которую закрепляет закон, которая должна быть наиболее целесообразной для данного случая с учетом обстоятельств конкретного дела»¹.

У субъекта, применяющего меру административного воздействия, зачастую есть определенная вариативность. Интересно в этом смысле суждение А.Ю. Красноглазова, который отметил, что «...целесообразность в применении административно-процессуальных мер достигается посредством усмотрения, выступающего в роли метода реализации целесообразности»².

Как следует из КоАП РФ, «...меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении применяются в целях установления личности нарушителя и составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения» (ст. 27.1). В таком предписании оценка объективной реальности находится у субъекта, осуществляющего соответствующие процессуальные действия. Даже имея возможность составить протокол об административном правонарушении на месте, а также установить личность нарушителя, субъект власти может на вполне «законных», субъективных основаниях осуществить доставку и далее задержание. Срок административного задержания не должен превышать три часа (ст. 27.5), нужно отметить, что формально следовать данному сроку нужно далеко не всегда. Вполне очевидно, что как только отпала необходимость задержания лица, и три часа не прошло, лицо, подвергнувшееся административному задержанию, должно

¹ Строгович М.С. Социалистическая законность, правопорядок и применение советского права. М., 1966. С. 13.

² Красноглазов А.Ю. Обеспечение законности в применении административно-процессуальных мер на стадии возбуждения дела об административном правонарушении: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 216.

быть сразу отпущено. В противном случае это можно оценить как нарушение требований законности.

Целесообразность в реализации мер административного принуждения не должна подавлять требования законности. Целесообразность должна способствовать повышению эффективности действия соответствующего принуждения, а для этого должен быть встроен соответствующий алгоритм применения правовой нормы. Как отметил А.Ю. Красноглазов, «...целесообразность в применении административно-процессуальных мер возможна при сочетании следующих условий. Недопустимости выхода за границы действия правовой нормы, соответствие цели, содержащейся в правовой норме, конкретной обстановке; стремление к достижению максимальной эффективности применяемой принудительной меры; мотивированное обоснование применения принуждения; соблюдения всех процессуальных требований в применении мер административного принуждения. И последним условием является правовая осведомленность субъекта, применяющего меру принуждения, его опыт и квалификация»¹. Процесс применения административного принуждения объективно создает ситуацию правового усмотрения, которая нужна для избрания оптимального варианта принудительного воздействия. Как отметил А.П. Корнев, «...административное усмотрение может выражаться в предоставлении права органу, должностному лицу оценивать юридический факт. Так, КоАП РФ предусматривает возможность освобождения от административной ответственности при малозначительности административного правонарушения»².

Нужно отметить, что в отношении лица, совершившего административное правонарушение, которое оценено как малозначительное, нецелесообразно, а в некоторых случаях и недо-

¹ Красноглазов А.Ю. Обеспечение законности в применении административно-процессуальных мер на стадии возбуждения дела об административном правонарушении: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 18.

² Корнев А.П. Административное право России. Ч. I. М., 2000. С. 269.

пустимо применять меры административно-процессуального принуждения. В этом контексте интересно обратить внимание на Кодекс Республики Узбекистан об административной ответственности. В данном Законе говорится, что «...административное задержание не допускается при малозначительном административном правонарушении; при наличии возможности наложения административного штрафа на месте совершения административного правонарушения; при наличии возможности на месте установить личность административного нарушителя и составить протокол об административном правонарушении» (ст. 286). В заключение рассмотрения обозначенного вопроса следует отметить, что эффективность применения административного принуждения в деятельности полиции зависит от соблюдения требований законности. Соблюдение требований и условий законности играет ключевую роль в применении мер государственного принуждения вообще и мер административного принуждения в частности. Законность — это ключевое требование в деле применения мер административного принуждения. Законность в процессе применения мер административного принуждения — это, зачастую, требование соблюдения процессуальной формы, а также охраны и защиты прав граждан. Законность как принцип применения мер административного принуждения в деятельности полиции, с одной стороны, объединяет в себе иные принципы применения мер принуждения, с другой стороны, действие принципа законности не должно подменять работу других принципов.

Глава 3

ПРОБЛЕМЫ ОЦЕНКИ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВЕ

3.1. К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВОНАРУШЕНИЯ

Вопрос относительно административного правонарушения не новый, однако меняющиеся политико-правовые реалии обуславливают необходимость обратить внимание на такую категорию, как «административное правонарушение». Как отмечал В.Е. Севрюгин, «...законодательное определение понятия административного правонарушения занимает в системе правоохранительных понятий одно из важнейших мест, поскольку от его правильного истолкования зависит понимание всех последующих понятий, уяснения их содержания и смысла»¹.

Обратим внимание, что сегодня КоАП РФ в своем содержании имеет, по сути, только одно определение, и оно касается административного правонарушения. Такой подход явно недостаточен, поскольку правоприменительная практика, в частности, связанная с реализацией административных наказаний, требует больше точных дефиниций, которые способствовали бы повышению ее качества, нормативные категории также исключали бы произвольное толкование статей КоАП РФ при квалификации самых различных административных правонарушений.

Нужно отметить, что нормативного определения понятия административного правонарушения долгое время не существовало, и в правоприменительной практике приходилось опираться на доктринальную дефиницию. Впервые общее определение административного правонарушения было закреплено

¹ Севрюгин В.Е. Административный проступок. Понятие, признаки, ответственность. М., 1989. С. 10.

в Основах законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях (ст. 7)¹, а затем и в КоАП РСФСР (1984). КоАП РСФСР определял, что «административным правонарушением (проступком) признается посягающее на государственный или общественный порядок, собственность, права и свободы граждан, на установленный порядок управления противоправное, виновное (умышленное или неосторожное) действие либо бездействие, за которое законодательством предусмотрена административная ответственность» (ст. 10).

Как можно видеть, в данном определении используется понятие проступка, и оно является тождественным категории «административное правонарушение», в дальнейшем от такой конструкции отказались. Также обратим внимание, что в определении административного правонарушения того времени закреплены приоритетные объекты правовой охраны: государственный и общественный порядок, государственная собственность, а права и свободы гражданина находятся далеко не на первом месте, такая конструкция в полной мере отвечала развитию правовой доктрины и действующему законодательству того времени. Более того, субъектом совершения административного правонарушения были только граждане. Такая тенденция была определена ранее. Одним из первых документов по вопросу административной ответственности после событий октября 1917 г. являлся декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 23 июня 1921 г. «О порядке наложения административных взысканий»², в этом документе говорилось, что «...административные взыскания налагаются на граждан за нарушение обязательных постановлений местной власти» (п. 1). В дальнейшем меры административной ответственности стали применяться и к хозяйствующим субъектам. Об этом может говорить, в частности, постановление ЦИК СССР № 48, СНК СССР № 1402

¹ Ведомости Верховного Совета СССР. 1980. № 44. Ст. 909.

² Известия ВЦИК. 1921. № 140.

от 17 сентября 1932 г. «Положение о взыскании налогов и неналоговых платежей»¹.

Через некоторое время в указе Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке»² было определено «отменить наложение штрафов в административном порядке на учреждения, предприятия и организации» (п. 6). Таким образом, субъектом административного правонарушения стали только граждане, и такой порядок существовал до начала девяностых годов прошлого столетия. Изменившиеся политико-правовые реалии в девяностых годах, развитие рыночных отношений вызвали объективную необходимость закрепления в качестве субъектов совершения административных правонарушений юридических лиц частного права, в связи с этим потребовалось переосмысление доктрины, связанной с оценкой субъективной стороны административного правонарушения. Ю.Ю. Колесниченко по данному поводу отметил, что «...рассмотрение вины юридического лица с объективных позиций, с акцентом на противоправность, позволяет сделать вывод о том, что вина связана с выходом юридического лица за пределы предоставленных ему правовых возможностей. А поэтому вина юридического лица может быть определена только с объективных позиций, то есть с позиции государственного органа, налагающего административное наказание»³. Существует и субъективный подход к оценке вины юридического лица с позиции определения вины его должностных лиц. Такой подход более понятен с точки зрения привлечения юридического лица к административной ответственности и наложения на него административных наказаний.

В настоящее время понятие административного правонарушения закреплено в КоАП РФ, где говорится, что «админист-

¹ СЗ СССР. 1932. № 69. Ст. 410.

² Ведомости Верховного Совета СССР. 1961. № 35. Ст. 368.

³ Колесниченко Ю.Ю. Административная ответственность юридических лиц: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 17.

ративным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое КоАП РФ или закон субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях устанавливает административную ответственность» (ст. 2.1). Как можно видеть, одним из признаков административного правонарушения является такой признак, как «противоправность». Противоправность означает нарушение правового предписания, можно сказать, правового запрета, который установлен для обеспечения правопорядка. Правонарушение не может иметь место без такого признака, как противоправность. Как отметила М.С. Студеникина, «...государство, будучи заинтересованным в укреплении соответствующих порядков, запрещает с помощью правовых норм те деяния, которые для него опасны и вредны. Противоправность и есть не что иное, как нарушение одной из этих норм»¹.

Относительно такого признака, как противоправность административного правонарушения, высказаны и иные точки зрения. Так, А.П. Шергин писал, что «...юридическим выражением общественной опасности административного правонарушения является его противоправность»². Обратим внимание, что в доктрине с самого начала появления такой категории, как «административное правонарушение», ведется дискуссия, относительно того, обладает ли данное деяние таким признаком, как «общественная опасность». Мнения по данному вопросу разделились. Так, О.Ф. Шишов в свое время писал, что «...административные правонарушения, являясь по своей природе общественно опасными деяниями, отличаются от преступлений меньшей степенью общественной опасности»³.

¹ Студеникина М.С. Что такое административная ответственность? М., 1990. С. 82

² Шергин А.П. Административные взыскания и их применение органами внутренних дел. М., 1974. С. 103

³ Шишов О.Ф. О разграничении преступлений и административных проступков в советском праве // Советское государство и право. 1961. № 6. С. 64.

А.В. Серегин писал, что «...административный проступок, взятый в отдельности, причиняет общественным отношениям меньшей вред, а лицо его совершившее, не представляет для общества такой же опасности, как преступник»¹. Такой подход к характеристике административного правонарушения выглядит несколько архаично, однако можно видеть, что данное деяние наделяется таким качеством, как *вредность*. Как взятое в отдельности административное правонарушение, так и множество данных деяний причиняют обществу, государству, а также отдельно взятому человеку вред. Степень такого вреда может быть самой различной, может иметь место вред значимый, существенный, незначительный (малозначительный). Исходя из степени причиненного вреда, можно дифференцировать административные правонарушения. Это также важно и для выбора меры ответственности за совершенное правонарушение. Имеющиеся сегодня положения КоАП РФ дают основания для классификации административных правонарушений, однако нужно в общей части все же дать перечень видов административных правонарушений. В текущей ситуации можно говорить о малозначительном административном правонарушении, такое правонарушение не имеет качества общественной опасности, оно также не причиняет вреда, скорее, оно содержит потенциальную возможность для причинения незначительного вреда, в этой связи лицо, совершившее малозначительное правонарушение, может быть освобождено от административной ответственности (ст. 2.9 КоАП РФ). По обозначенному вопросу А.Б. Панов отметил, что «...в малозначительном административном правонарушении формально содержатся признаки состава правонарушения, но с учетом его характера и роли правонарушителя, а также его последствий данное правонарушение не имеет существенности в нарушении охраняемых общественных отношений»².

¹ Серегин А.В. Основания и порядок применения мер административного воздействия. М., 1974. С. 21.

² Панов А.Б. О малозначительности административных правонарушений // Государство и право. 2014. № 3. С. 15.

Административные правонарушения могут быть классифицированы по самым различным критериям: по объекту посяательства; по субъекту совершения деяния; по наступившим последствиям; по времени длительности; по периодичности совершения и др. Но ключевой критерий, как нам представляется, — это дифференциация административных правонарушений по степени их общественной опасности или вредности. В текущий момент КоАП РФ дает основание для выделения грубого административного правонарушения, так, предусмотрена ответственность за «осуществление деятельности по организации и проведению азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах с *грубым* нарушением условий, предусмотренных лицензией» (ст. 14.1.1). КоАП РФ иногда употребляет термин «значительное нарушение». Так, установлена ответственность за нарушение требований к бюджетному (бухгалтерскому) учету, повлекшее представление бюджетной или бухгалтерской (финансовой) отчетности, содержащей *значительное* искажение показателей бюджетной или бухгалтерской (финансовой) отчетности (ст. 15.15.6). Все эти примеры говорят нам о том, что в КоАП РФ имеется дифференциация административных правонарушений в зависимости от их опасности или существенности. По данному вопросу А.А. Беженцев верно отметил, что «...в зависимости от степени общественной опасности можно говорить о трехзвенной системе административных правонарушений. Административные правонарушения повышенной степени общественной опасности; административные проступки незначительной общественной опасности; наименее социально опасные административные правонарушения, которые при первом своем совершении не являются административными правонарушениями, но приобретают такой статус при неоднократном совершении»¹.

¹ Беженцев А.А. Преобладание признака вредности или общественной опасности в административном правонарушении: онтологический и гносеологический подходы // Вестник Тверского государственного университета. Серия: Право. 2020. № 1. С. 105.

Далее приведем несколько позиций, которые имеют место относительно обозначенной проблемы. Э.А. Васильев, осуществив анализ различных точек зрения по вопросу признаков административного правонарушения, заключил, что «...такой признак как общественная опасность не присущ административным правонарушениям»¹. Надо сказать, что данная позиция не бесспорна. Об этом говорят как приведенные примеры из действующего КоАП РФ, меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, которые применяются на стадии возбуждения административного дела, так и сами административные наказания. Меры принуждения достаточно серьезны, чтобы применяться за административные правонарушения, которые не несут в себе общественной опасности.

А.Б. Агапов достаточно четко обозначил свою позицию. Так, данный автор пишет, что «...общественная опасность — основной атрибут административного правонарушения, отграничивающий проступок от преступления»².

Компромиссным видится суждение В.Р. Кисина. Обозначенный автор отметил, что «...если бы административные правонарушения не влекли вредных последствий, не представляли бы опасности для общества, государству не требовалось бы устанавливать юридическую ответственность за их совершение, а также создавать аппарат для борьбы с ними. Следует признать, что общественная опасность отдельных проступков не столь очевидна, как преступлений, но взятые в своей массе безобидные проступки дезорганизуют общественные отношения, в сохранении которых заинтересовано общество и государство»³.

Спор о том, обладает ли административное правонарушение таким признаком (качеством), как «общественная» опасность,

¹ Васильев Э.А. Общественная опасность основной критерий отграничения административных правонарушений от преступлений // Государство и право. 2007. № 4. С. 84.

² Агапов А.Б. Административная ответственность. М., 2013. С. 147.

³ Кисин В.Р. Административное правонарушение: понятие, состав, квалификация. М., 1991. С. 6.

продолжается, основанием для этого является нормативное предписание данной категории, в то же время обращает на себя внимание тот факт, что каждое пятое административное наказание в виде административного ареста — это арест сроком до 30 суток. Но разве может быть, чтобы такое строгое административное наказание, связанное с ограничением личной свободы и целого ряда иных прав, применялось к лицу за правонарушение, которое не представляет общественной опасности. Строгость иных административных наказаний также говорит нам о том, что административное правонарушение в целом обладает качеством общественной опасности.

Конечно, в огромном количестве административных правонарушений есть и «безобидные» правонарушения (деяния), на которые государство реагирует, лишь исходя из формальных обстоятельств. В.Е. Севрюгин верно отметил, что «...независимо от наличия или отсутствия в официальном тексте понятия административного правонарушения прямого указания на общественную опасность, вредность как материального признака деяния в реальной действительности нет таких правонарушений, которые бы не причиняли вреда охраняемым правом общественным отношениям»¹.

Еще одним важным признаком административного правонарушения является виновность. Вина является как признаком административного правонарушения, так и обязательным элементом его состава. Как писал в свое время В.Я. Петелин, «...вина характеризует психическую обусловленность (в форме умысла или неосторожности) противоправного поведения и наступившие вредные последствия»².

Относительно такого признака административного правонарушения, как «виновность», достаточно содержательно написал В.Р. Кисин. Так, обозначенный автор указал, что «...вина выра-

¹ Севрюгин В.Е. Административный проступок. Понятие, признаки, ответственность. М., 1989. С. 23.

² Петелин В.Я. Вина как обстоятельство, подлежащее доказыванию по делу // Советское государство и право. 1981. № 11. С. 77.

жает психическое отношение лица к содеянному проступку и его последствиям. Для признания деяния (действия или бездействия) правонарушением надо установить, что оно явилось проявлением воли разума, т.е. продуктом психической деятельности здравомыслящего лица. Не может оцениваться как административное правонарушение общественно опасное, противоправное и административно наказуемое деяние, совершенное помимо воли человека, т.е. лицом, не способным руководить своими действиями, отдавать в них отчет»¹.

Состояние без виновности не может иметь место, когда оно вызвано психическим заболеванием человека, данное заболевание подавляет волю, а также искажает восприятие объективной реальности соответствующим лицом. При этом умышленное введение человеком себя в состояние невменяемости, вследствие употребления алкоголя или наркотических средств, вины не исключает, а может только усиливать ответственность за совершенное деяние.

Административное правонарушение — деяние противоправное, нарушающее предписание норм права, тем самым за нарушение предусмотрено наказание (ответственность). Отсутствие наказания за противоправное деяние не дает оснований его рассматривать как правонарушение. Тем самым именно наказание придает юридический смысл всем иным признакам административного правонарушения. Административные наказания достаточно разнообразны, связано это как с дифференцированным подходом в назначении наказания, так и с разнообразием административных правонарушений. Административное наказание и административное правонарушение — между собой логически взаимосвязанные категории. Административное наказание применяется только за совершенное административное правонарушение. Таким образом, без наказуемости не может иметь практического и социального смысла такой признак адми-

¹ Кисин В.Р. Административное правонарушение: понятие, состав, квалификация. М., 1991. С. 7.

нистративного правонарушения, как противоправность. Нужно также отметить, что степень общественной опасности административного правонарушения может зависеть от объективных и субъективных обстоятельств. Так, административное правонарушение, совершенное должностным лицом, может иметь более высокую общественную опасность, а способ и время совершения административного правонарушения могут повышать его социальную «вредность».

Далее надо отметить, что вопросы ограничения административных правонарушений от иных правонарушений (проступков) привлекают внимание. Некоторые административные правонарушения очень похожи по своим объективным признакам на преступления, дисциплинарные проступки. Обусловлено это в частности одним и тем же объектом противоправного посяательства. Обращает внимание, что проблема разграничения административных правонарушений и преступлений некоторое время назад была весьма актуальной, причем этот вопрос исследовался представителями науки как административного, так и уголовного права. Так, этому вопросу были посвящены исследования: А.М. Медведева¹; В.В. Лукьянова² и др.

Общий вывод данных исследований состоит в том, что так или иначе административные правонарушения не представляют большой общественной опасности, тем самым отличаются от преступлений способом совершения, а также наступившими материальными последствиями. Так, КоАП РФ предусматривает ответственность за «...умышленное уничтожение или повреждение чужого имущества, если эти действия не повлекли причинение значительного ущерба» (ст. 7.17). Как закреплено в УК РФ, «значительный ущерб определяется с учетом имущественного положения потерпевшего, но не может составлять

¹ Медведев А.М. Разграничение преступлений и административных проступков // Советское государство и право. 1990. № 6. С. 92.

² Лукьянов В.В. Административные правонарушения и уголовные преступления: в чем различие? // Государство и право. 1996. № 3. С. 83.

менее *пяти* тысяч рублей» (ст. 158). Если говорить о физическом вреде, то, как определено в КоАП РФ, «...нанесение побоев или совершение иных насильственных действий, причинивших физическую боль потерпевшему, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния ст. 115 УК» (ст. 6.1.1). Как можно видеть, грань между некоторыми административными правонарушениями и преступлениями очень тонкая. В КоАП РФ есть административные правонарушения, за повторное совершение которых предусматривается уголовная ответственность. В частности, КоАП РФ предусматривает ответственность за продажу несовершеннолетнему алкогольной продукции (ст. 14.16), УК РФ, в свою очередь, предусматривает уголовную ответственность за продажу несовершеннолетним алкогольной продукции, если это деяние совершено неоднократно (ст. 151.1). То есть то же самое противоправное деяние, но совершенное повторно в течение года — уже не административное правонарушение, а преступление. Административное правонарушение может быть связано с дисциплинарными проступками, однако неверна тенденция замены дисциплинарной ответственности административным наказанием.

Далее несколько слов скажем о *составе* административного правонарушения. Состав административного правонарушения — это его конструкция, которая представляет собой совокупность взаимосвязанных элементов, отсутствие одного из элементов не позволяет говорить о том, что имеет место состав административного правонарушения. В содержании состава имеются элементы как объективного, так и субъективного характера. Как уже было сказано, административное правонарушение причиняет вред общественным отношениям, которые охраняются нормами права, данные отношения есть объект соответствующего деяния. Объект может быть общий, специальный, индивидуальный, основной, дополнительный и факультативный. «Ядром» состава административного правонарушения является его объективная сторона, это внешнее проявление правонарушения, иногда имеет место подробное описание в тексте закона, в чем

должно состоять противоправное деяние, которое запрещено и за которое предусматривается ответственность. Например, мелкое хищение может быть совершено только путем кражи, мошенничества, присвоения и растраты. КоАП РФ определяет, что стоимость похищенного имущества не должна превышать одну тысячу рублей (ст. 7.27). Нужно учитывать, что при мелком хищении должны отсутствовать признаки преступления, только в этом случае данное деяние будет образовывать состав административного правонарушения.

Объективная сторона административного правонарушения имеет как обязательные, так и факультативные признаки, к последним признакам относятся: время, место, способ совершения деяния, наступившие последствия, и, соответственно, должна быть причинно следственная связь между деянием и наступившими в результате его совершения последствиями. Таким образом, состав административного правонарушения может быть материальный и формальный. Субъектом административного правонарушения могут быть физические, должностные и юридические лица, которые отвечают требованиям субъекта данного деяния. Иногда в доктрине выделяется специальный субъект административного правонарушения. Как отметил М.Н. Бирюков, «...специальный субъект административного правонарушения участвует в исполнительно-распорядительных отношениях в качестве лица, которое наделено властными полномочиями»¹. Понятие «специальный субъект административного правонарушения» толкуется достаточно широко, к данным субъектам относятся не только должностные лица, но и лица, имеющие иные юридически значимые признаки. Так, С.В. Матвеев писал, что «...признаки специальных субъектов разнообразны и характеризуют различные их стороны: служебные обязанности; вид деятельности, прошлое противоправное поведение, а также физическое состояние»².

¹ Бирюков М.Н. Административная ответственность специальных субъектов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1991. С. 12.

² Матвеев С.В. Индивидуальные субъекты административной ответственности // Правоведение. 1988. № 1. С. 79.

Субъективная сторона административного правонарушения касается «внутренней» составляющей данного деяния. Как отметил В.Р. Кисин, «...субъективная сторона правонарушения характеризует внутреннее психическое отношение лица к совершенному правонарушению и его последствиям»¹. В структуре элементов субъективной стороны ключевым элементом является вина. Уже было отмечено, что вина — это признак административного правонарушения, но также и элемент его субъективной стороны. Как писал А.И. Ахмедов, «...вина как элемент состава административного правонарушения представляет собой проявление воли и разума действующего (бездействующего) вменяемого лица, его психическое отношение к совершенному деянию»².

В этой связи неслучайно, что субъектом административного правонарушения может быть только вменяемое лицо. Как определяется в КоАП РФ, «...не подлежит административной ответственности лицо, которое во время совершения противоправных действий (бездействия) находилось в состоянии невменяемости. То есть это лицо не могло осознавать фактический характер и противоправность своих действий (бездействия) либо руководить ими вследствие хронического психического расстройства, временного психического расстройства, слабоумия или иного болезненного состояния психики» (ст. 2.8 КоАП РФ).

Субъективная сторона административного правонарушения имеет не только обязательный элемент, каковым является «вина», но и факультативные элементы, к которым относятся: цель и мотив совершения соответствующего деяния. Цель — это результат, который желает достичь соответствующий правонарушитель, а мотив — это побуждение к совершению определенных противоправных действий. Мотив в совершении административных правонарушений может быть самым различным. Адми-

¹ Кисин В.Р. Административное правонарушение: понятие, состав, квалификация. М., 1991. С. 27.

² Ахмедов А.И. Административные взыскания, применяемые органами внутренних дел. Ташкент, 1988. С. 10.

нистративные правонарушения совершаются из корыстных побуждений, хулиганских побуждений и др. В завершение нужно отметить, что *административное правонарушение* — это деяния различной степени общественной опасности, нарушающие нормативно установленные предписания, совершенные субъектом, понимающим смысл и значение своего поведения, и за которые законом предусмотрена ответственность.

3.2. ВОПРОСЫ КОРРУПЦИОННОГО ДИСЦИПЛИНАРНОГО ПРАВОНАРУШЕНИЯ

Вопросы обеспечения законности и дисциплины актуальности своей не теряют, соответствующая работа проводится по самым различным направлениям, она, в частности, касается и противодействия коррупции и коррупционным правонарушениям. Коррупция и коррупционное правонарушение — это не тождественные категории. Нужно отметить, что коррупция — это социально правовое явление, в частности, включающее разнообразные правонарушения. Как отметил К.С. Бельский, «...коррупция — это система действий государственного служащего, осуществляемая посредством превратного использования властных полномочий, в том числе путем оказания протекции родственникам и своякам в целях личного обогащения либо укрепления личной власти взамен предоставления другим лицам определенных услуг»¹.

Как можно видеть, в данном определении нет прямого указания на коррупционные преступления, в частности, взяточничество, что говорит о том, что большинство коррупционных правонарушений — это правонарушения административно-дисциплинарного характера. В этой связи с практической точки зрения важно иметь представление о том, как понимать такую категорию, как «дисциплинарное коррупционное правонарушение».

¹ Бельский К.С. Об уточнении понятия «коррупция» // Государство и право. 2012. № 12. С. 22.

Обращает на себя внимание, что в системе правовых средств противодействия коррупции в служебных и трудовых отношениях с недавнего времени стали широко использоваться меры дисциплинарного характера, например, увольнение в связи с утратой доверия и иные дисциплинарные взыскания. Меры дисциплинарного характера в виде дисциплинарных взысканий применяются только на одном основании, а именно при совершении дисциплинарного проступка, в нашем случае — коррупционного дисциплинарного правонарушения. Нужно отметить, что законодательство использует термин «коррупционное правонарушение». Так, Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации»¹ определяет, что «...взыскание в виде замечания или выговора может быть наложено на сотрудника органов внутренних дел при малозначительности совершенного им *коррупционного правонарушения*» (ст. 51.1). Обращает на себя внимание, что Федеральный закон от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации»² при регулировании отношений, связанных с противодействием коррупции на службе мерами дисциплинарного характера, также не содержит термин «коррупционное правонарушение», а использует просто категорию «*правонарушение*».

В частности, в Законе говорится, что «непредставление гражданским служащим сведений о своих расходах, а также о расходах членов своей семьи, либо представление заведомо неполных сведений является *правонарушением*, влекущим увольнение гражданского служащего с гражданской службы» (ст. 20.1).

Из этого можно сделать вывод о том, что термин «*коррупционное дисциплинарное правонарушение*» фактически существует как в доктрине, так и в правоприменительной практике, а законодательство данную конструкцию просто игнорирует. Как

¹ Собрание законодательства РФ. 2011. № 49 (Ч. 1). Ст. 7020.

² Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

представляется, данный подход не совсем верен. В этой связи рассмотрим ряд точек зрения относительно коррупционного правонарушения в целом и коррупционного дисциплинарного правонарушения в частности. Так, термин «правонарушение» является базовой категорией для доктрины юридической ответственности и наказания, обозначенная дефиниция является общей, собирательной. Приведем несколько точек зрения из доктрины относительно понятия «правонарушение». Наиболее емкое определение правонарушения выглядит так: «Правонарушение — это общественно опасное, виновное, противоправное деяние, наносящее вред личности, собственности, государству или обществу в целом»¹.

При характеристике правонарушения зачастую указываются его признаки: «...Исходным моментом и определяющим для понимания сущностного в правонарушении является представления о том, что оно характеризуется общественной вредностью и противоправностью»².

В доктрине в целом имеются схожие точки зрения относительно понятия правонарушения и его признаков, теория данного вопроса разработана весьма содержательно, однако, несмотря на это, действующее законодательство не воспринимает теоретические дефиниции в том объеме, в котором нуждается правоприменительная практика.

Также обратим внимание, что Конституция Российской Федерации использует термин «правонарушение» несколько раз. В Конституции РФ закреплено, что «...каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, а также на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу *экологическим правонарушением*» (ст. 42). Также Конституция РФ говорит, что «...никто не может нести ответственность за деяние, которое в момент его совершения не признавалось *правонаруше-*

¹ Теория государства и права / под ред. В.К. Бабаева. М., 1999. С. 485.

² Общая теория права и государства / под ред. В.В. Лазарева. М., 1996. С. 232.

нием, если после совершения *правонарушения* ответственность за него устранена или смягчена, применяется новый закон» (ст. 54). Таким образом, термин «*правонарушение*» возведен на конституционный уровень в целом без относительности своего вида и отраслевой принадлежности, за исключением указания, как было сказано, на «экологическое правонарушение».

В законодательстве также используется термин «правонарушение». Так, Федеральный закон от 23 июня 2016 г. «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»¹ закрепляет, что «правонарушение — преступление или административное правонарушение, представляют собой противоправные деяния (действие, бездействие), которые влекут уголовную или административную ответственность» (ст. 2). Данный Закон в содержание правонарушения включает только: преступление и административное правонарушение. В свою очередь, Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. «О противодействии коррупции»² говорит о коррупционном правонарушении в контексте соответствующей обязанности государственного служащего. Так, согласно данному Закону: «Государственный служащий обязан уведомлять об обращениях в целях склонения его к совершению *коррупционных правонарушений*» (ст. 9). Коррупционное правонарушение — это не только преступление или административное правонарушение, но и иные деяния. М.М. Поляков в свое время отметил, что «...по степени общественно опасных последствий все коррупционные проявления можно разделить на две большие группы: коррупционные преступления и коррупционные правонарушения, включающие коррупционные гражданско-правовые деликты, коррупционные дисциплинарные проступки, а также коррупционные административные правонарушения»³.

¹ Собрание законодательства РФ. 2016. № 26 (Ч. I). Ст. 3851.

² Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (Ч. I). Ст. 6228.

³ Поляков М.М. Административно-правовые способы предупреждения коррупционных правонарушений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 9.

Как отметила Е.В. Марьина, «...категория “коррупционное правонарушение” имеет межотраслевой характер и включает коррупционное административное правонарушение; коррупционное дисциплинарное нарушение; коррупционное гражданское правонарушение; коррупционное неэтичное нарушение, влекущее дисциплинарную ответственность, и коррупционное преступление»¹.

Выделение коррупционного неэтичного поведения из системы дисциплинарных правонарушений с теоретической точки видится верным, однако с практической позиции это не всегда целесообразно. Нарушение норм профессиональной и служебной этики, требований, предъявляемых к служебному поведению, может иметь коррупционную мотивацию, это может, в частности, выражаться в нарушении запретов, ограничений и обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции. Нужно сказать, что некоторые этические нормы, исходя из своей социальной и профессиональной важности, приобрели юридический статус и стали обязательными для исполнения. В этом контексте можно привести в качестве примера «Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих», который был одобрен решением президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции 23 декабря 2010 г. Вопросам этики государственной службы и профессиональному поведению уделяется достаточно серьезное внимание. Как писал в свое время В.Д. Попков, «...все преступные деяния, совершаемые служащими государственного аппарата, являются в то же время нарушениями моральных норм, т.е. аморальными действиями, они осуждаются государством и общественным мнением»².

¹ Марьина Е.В. Коррупционные преступления: отраслевое и межотраслевое согласование норм: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2010. С. 8.

² Попков В.Д. Этика советской государственной службы. М., 1970. С. 120.

Обозначенный подход достаточно широко толкует неэтичное нарушение, при этом надо отметить, что нарушение этических норм далеко не всегда имеет правовой характер. В системе дисциплинарных проступков, как представляется, не всегда нужно выделять в отдельную группу неэтичные нарушения, в том числе и те, которые имеют коррупционный характер. В этой связи такая категория, как «коррупционное дисциплинарное правонарушение», включает самые различные проступки, которые по своим признакам имеют дисциплинарный характер, и за которые применяются меры дисциплинарной ответственности.

Коррупционное дисциплинарное правонарушение — феномен достаточно новый, он появлялся с развитием законодательства о противодействии коррупции, в особенности с появлением такого дисциплинарного взыскания, как «увольнение в связи с утратой доверия». Несмотря на некоторую специфику коррупционного дисциплинарного правонарушения, данное нарушение является разновидностью дисциплинарного проступка в целом. Являясь разновидностью дисциплинарного проступка, коррупционное дисциплинарное правонарушение имеет определенные отличия субъективного порядка. Коррупционное дисциплинарное правонарушение совершается зачастую с прямым умыслом, например, с целью скрыть факт неосновательного обогащения, факт получения денежных средств, на которые были произведены соответствующие расходы, данное правонарушение совершается с целью скрыть факт наличия соответствующего имущества и др.

Обратим внимание, что законодательство с недавнего времени закрепляет положение о том, что «не является коррупционным правонарушением деяние, которое совершено неумышленно. Сегодня “госслужащий освобождается от ответственности за несоблюдение ограничений и запретов, и неисполнение обязанностей, установленных законом в целях противодействия коррупции, в случае, если несоблюдение таких ограничений, запретов и требований, а также неисполнение данных обязан-

ностей признается следствием не зависящих от него обстоятельств»».

Несмотря на обозначенное положение, при анализе коррупционного дисциплинарного правонарушения так или иначе нужно отталкиваться от понятия «дисциплинарный проступок». Обратим внимание, что в истории законодательства о государственной службе был период времени, когда в законодательстве использовался термин «должностной проступок». Надо отметить, что это не совсем удачная правовая конструкция, поскольку «должностной проступок» является составной частью «дисциплинарного проступка».

Далее рассмотрим, как понимается такая категория — «дисциплинарный проступок». Как писал А.П. Коренев, «...основанием привлечения служащего к дисциплинарной ответственности является дисциплинарный (должностной) проступок, то есть виновное нарушение правил государственной службы, невыполнение или ненадлежащее выполнение служебных обязанностей, упущение по службе, нарушение служебной дисциплины»¹. Безусловно, дисциплинарный проступок — это нарушение служебной дисциплины.

Дисциплинарный проступок — это негативные служебные действия. Именно с данных позиций оценивает дисциплинарный проступок К.С. Бельский. Так, обозначенный автор пишет, что «...негативные служебные действия образуют виновное поведение государственного служащего, они являются правонарушением»².

Как пишет автор, «в структуру негативных служебных действий включается: невыполнение своих обязанностей, небрежное или частичное выполнение их, злоупотребление властными полномочиями, превратное пользование властью, коррупция, халатность и др. Особое место среди негативных служебных дей-

¹ Коренев А.П. Административное право России. Ч. I. М., 2000. С. 138.

² Бельский К.С. Персональная ответственность в советском государственном управлении. М., 1988. С. 41.

ствий занимают управленческие решения, правильные по форме, но ошибочные по существу, и которые принесли значительный социальный вред обществу. За данные решения никто ответственности зачастую не несет, что создает ситуацию безответственности» (с. 41). Верен тезис о том, что необоснованный формализм в управленческой работе зачастую приводит не к тому результату, который необходим для дела. Противоречия и коллизии в нормативном регулировании провоцируют нарушения юридических норм, а также детерминируют различные злоупотребления, и данное поведение служащего зачастую не оценивается как дисциплинарное нарушение. Более того, правовая неопределенность также способствует различного рода нарушениям и произвольной оценки управленческого события.

Е.В. Климкина отмечает, что «...дисциплинарный проступок — это противоправное, виновное неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим должностных обязанностей, возложенных на него законами и иными нормативно-правовыми актами, служебным контрактом и должностным регламентом, за которое уполномоченное лицо обязано применить предусмотренное законом дисциплинарное взыскание»¹.

В свою очередь, М.Б. Добробаба пишет, что «...дисциплинарный проступок следует определить как виновное, противоправное деяние государственного служащего, которое заключается в неисполнении или ненадлежащем исполнении им служебных обязанностей, за совершение которого к государственному служащему может быть применено дисциплинарное взыскание»².

Обозначенные определения дисциплинарного проступка достаточно похожи, в первом случае автор указывает, что за долж-

¹ Климкина Е.В. Административно-правовое регулирование дисциплинарной ответственности государственного гражданского служащего России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 10.

² Добробаба М.Б. Проблема понимания дисциплинарного проступка в служебном праве // Административное право и процесс. 2011. № 5. С. 32.

ностной проступок уполномоченное лицо *обязано* применить дисциплинарное взыскание, другой автор говорит, что за совершение проступка к государственному служащему *может быть* применено дисциплинарное взыскание. Анализ действующего законодательства дал возможность заключить, что за совершение дисциплинарного проступка нет прямой обязанности назначать дисциплинарное взыскание, чего нельзя сказать о ситуации, связанной с совершением дисциплинарного коррупционного правонарушения. Так, например Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. «О службе в органах внутренних дел»¹ определяет, что «...руководитель, которому стало известно о возникновении у его подчиненного личной заинтересованности, *подлежит* увольнению в связи с утратой доверия, если не примет мер по предотвращению данного конфликта» (ст. 82.1).

Приведенные выше определения дисциплинарного проступка в целом носят распространенный характер, очевидно, что к дисциплинарной ответственности может быть привлечено только виновное лицо, дисциплинарный проступок выражается в нарушении служебной дисциплины, служебных должностных обязанностей. Данное деяние может быть выражено в действии и бездействии, однако далеко не всегда к виновному лицу применяется дисциплинарное взыскание, а без такого воздействия не может быть дана правовая оценка содеянному. Возникает вопрос, почему дисциплинарное взыскание не всегда применяется при совершении дисциплинарного проступка.

Как отметил А.Л. Юсупов, применительно к реализации такого дисциплинарного взыскания, как «увольнение в связи с утратой доверия», «...нормы, устанавливающие саму возможность утраты доверия и связанные с ней последствия по своей природе создают риски для коррупции. Они позволяют субъекту дисциплинарной власти не только уволить неугодного государственного служащего, но и оставить фактически безнаказанными

¹ Собрание законодательства РФ. 2011. № 49 (Ч. 1). Ст. 7020.

реальных нарушителей законодательства о противодействии коррупции»¹.

Нормы, регулирующие отношения, обусловленные дисциплинарной практикой, в частности, связанной с применением взысканий за коррупционные дисциплинарные правонарушения, содержат весьма серьезную правовую неопределенность. Данное обстоятельство требует их кардинального улучшения.

Э.Л. Лещина дает свое определение дисциплинарному проступку, в частности, обозначенный автор пишет, что «...дисциплинарный проступок государственного служащего — это противоправное виновное непроступное нарушение государственным служащим служебной дисциплины, несоблюдение установленных запретов и ограничений, которые в соответствии с законодательством влекут за собой применение мер дисциплинарного принуждения»².

Надо отметить, что в данном определении акцент сделан на том, что дисциплинарный проступок — это не преступное поведение, т.е. это деяние, которое не представляет большой общественной опасности. Хотя тут необходимы пояснения. Применительно к дисциплинарному коррупционному правонарушению однозначно так сказать нельзя. Так, за совершение значительного дисциплинарного правонарушения применяется такое взыскание, как «увольнение в связи с утратой доверия», и уволенное по данному основанию лицо помещается в реестр уволенных по утрате доверия и находится в нем пять лет. Данное наказание достаточно строгое и не может применяться за дисциплинарное правонарушение, которое не представляет опасности. В этой связи С.А. Шушпанов отмечает, что «...должностным

¹ Юсупов А.Л. Утрата доверия как основание дисциплинарной ответственности государственных служащих // Современное законодательство и проблемы регулирования общественных отношений. Нижний Новгород, 2013. С. 9.

² Лещина Э.Л. Дисциплинарный (служебный) проступок как основание дисциплинарной ответственности // Административное право и процесс. 2019. № 1. С. 55.

проступком считается вредоносное, противоправное, виновное деяние, за которое законодательством предусмотрена дисциплинарная ответственность. Отсюда вытекают и четыре его общих признака, которые присущи всем правонарушениям, которые являются основанием дисциплинарной ответственности: общественная опасность (наличие вреда и его общественная оценка); противоправность; виновность; дисциплинарная наказуемость»¹.

Как видится, все эти признаки присущи и коррупционному дисциплинарному правонарушению. Как отмечает А.Л. Юсупов, «коррупционный дисциплинарный проступок представляет собой неисполнение или ненадлежащее исполнение государственным служащим или лицом, замещающим государственную должность, по его вине возложенных на него обязанностей, несоблюдение запретов и ограничений, установленных в целях противодействия коррупции, за которое в служебном законодательстве предусмотрена дисциплинарная ответственность»².

В данном определении правильно указывается на виновность совершения коррупционного дисциплинарного проступка, это очень важно учитывать, нередко случаи, когда меры дисциплинарной ответственности зачастую применялись, формально исходя из факта самого события, что не совсем верно. Требования законодательства о противодействии коррупции могут быть нарушены в дисциплинарном порядке по неосторожности, вследствие небрежности или по обстоятельствам, которые не зависят от самого госслужащего. И в этом случае служащий не должен привлекаться к дисциплинарной ответственности.

Р.С. Сорокин представил весьма содержательную позицию относительно дисциплинарного коррупционного правонарушения. В частности, обозначенный автор выделил: «Корруп-

¹ Шушпанов С.А. Должностной проступок как основание дисциплинарной ответственности государственного служащего: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2002. С. 10.

² Юсупов А.Л. Дисциплинарная ответственность за нарушения законодательства о противодействии коррупции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2014. С. 17.

ционные правонарушения, включающие: неправомерную деятельность по сокрытию иных коррупционных правонарушений, а также создание условий для свободного пользования их результатами. А также указал на правонарушения в сфере противодействия коррупции, включающие: нарушения запретов и ограничений, неисполнение обязанностей, установленных в целях профилактики коррупции; коррупционные правонарушения, связанные с непредставлением информации, а также представление неполной и недостоверной информации, обязательность раскрытия которой установлена в законодательстве о противодействии коррупции»¹.

Из такой позиции можно сделать вывод о том, что дисциплинарные коррупционные правонарушения могут быть рассмотрены в широком и узком смысле. В частности, соответствующие правонарушения могут быть направлены на сокрытие коррупционного преступления, например, факта получения взятки, или иного преступления, в результате которого служащий неосновательно обогатился. В этом случае коррупционное дисциплинарное правонарушение представляет существенную опасность, со всеми вытекающими из этого последствиями. Коррупционное дисциплинарное правонарушение может иметь «автономный дисциплинарный статус», и за его совершение, в зависимости от содержания нарушения, могут быть применены различные меры ответственности, в том числе и увольнение в связи с утратой доверия. *Дисциплинарные коррупционные правонарушения* — это различной степени опасности виновные нарушения законодательства о противодействии коррупции, за которые предусмотрены меры ответственности или иного дисциплинарного воздействия в целях укрепления законности и дисциплины.

¹ Сорокин Р.С. Увольнение с государственной службы как мера противодействия коррупции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2016. С. 12.

Из действующего законодательства вытекает очень важный тезис о том, что «коррупционные дисциплинарные правонарушения» могут быть подразделены по различным критериям. Так, Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. «О службе в органах внутренних дел» говорит о том, что «...взыскание в виде замечания или выговора может быть наложено на сотрудника органов внутренних дел при *малозначительности* совершенного им коррупционного правонарушения» (ст. 51.1). В свою очередь, Федеральный закон от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе» определяет, что «взыскание в виде замечания может быть применено к гражданскому служащему при *малозначительности* совершенного им коррупционного правонарушения» (ст. 59.3).

Таким образом, законодательство о государственной службе использует такую категорию, как «*малозначительное коррупционное правонарушение*», за совершение которого применяется взыскание, не связанное с увольнением государственного служащего. В связи с этим очень важно иметь критерии, которые относят коррупционное правонарушение к тому или иному виду. С.Е. Чаннов указывает, что «...в некоторых случаях “коррупционные правонарушения”, не связанные реально с совершением коррупционных действий, могут, при наличии смягчающих обстоятельств, рассматриваться как малозначительные»¹.

Понятие малозначительности служебное законодательство не содержит, в связи с этим посмотрим, как трактуется понятие *малозначительности* применительно к административному правонарушению. В постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»² говорится, что «малозначительным административным правонарушением является

¹ Чаннов С.Е. Может ли коррупционный проступок быть малозначительным? // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 10. С. 2197.

² Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6.

деяние, хотя формально и содержащее признаки состава административного правонарушения, но с учетом характера совершенного правонарушения и роли правонарушителя, размера вреда и тяжести наступивших последствий не представляющее существенного нарушения охраняемых общественных правоотношений».

Исходя из данного посыла, можно заключить, что *малозначительное коррупционное правонарушение* — это дисциплинарное нарушение, которое не представляет существенного нарушения охраняемым общественным отношениям, и в силу этого лицо, которое совершило данное правонарушение, может быть освобождено от применения к нему мер дисциплинарной ответственности. В этом направлении закон должен более четко обозначить свою позицию, более того, нужен универсальный подход в деле закрепления критериев малозначительности соответствующего правонарушения, а также и его оценки. Сейчас можно видеть, что на гражданской службе за совершение малозначительного коррупционного правонарушения предусмотрено одно дисциплинарное взыскание (ст. 59.3), а на службе в органах внутренних дел за совершение того же деяния предусмотрено два взыскания (ст. 51.1). Такой подход представляется неверным.

Для оценки степени опасности дисциплинарного коррупционного правонарушения Минтруд России принял соответствующий документ, а именно *письмо* от 15 апреля 2022 г. № 28-6/10/П-2479 «Об актуализации Обзора практики привлечения к ответственности государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции»¹. Обратим внимание, что в постановлении Правительства РФ от 13 августа 1997 г. «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»² го-

¹ Администратор образования. 2022. № 10.

² Собрание законодательства РФ. 1997. № 33. Ст. 3895.

ворится о том, что «издание нормативных правовых актов в виде *писем*, распоряжений и телеграмм не допускается». В этой связи нормативность письма Минтруда России вызывает вопросы.

В письме Минтруда России «Об актуализации Обзора практики привлечения к ответственности государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции» содержится указание на значительные проступки, малозначительные проступки и несущественные проступки. Данная дифференциация представляется правильной, но она должна быть закреплена в законе, а не в документе, который имеет статус письма. Дисциплинарные коррупционные правонарушения имеют различный уровень опасности, и, соответственно, за их совершение должны применяться адекватные дисциплинарные взыскания, а в некоторых случаях дисциплинарное воздействие должно ограничиваться профилактической беседой с соответствующим нарушителем. Надо сказать, что обозначенное письмо Минтруда России вводит в оборот категории, которые действующее законодательство не использует, а именно: «значительные проступки»; «несущественные проступки»; определяет типовую ситуацию применения дисциплинарного взыскания в упрощенном порядке. Соответствующее регулирование должно осуществляться на уровне закона.

В завершении рассмотрения обозначенного вопроса следует заключить, что в действующем законодательстве нужно использовать такую категорию, как: «дисциплинарное коррупционное правонарушение»; закрепить систему дисциплинарных взысканий, которые должны применяться за дисциплинарные нарушения законодательства о противодействии коррупции; закрепить категории дисциплинарных коррупционных правонарушений. Также нужно определить порядок применения дисциплинарных взысканий, за коррупционные правонарушения, в том числе в упрощенном порядке, при признании лицом своей вины в совершении данного деяния.

Глава 4

ПРОБЛЕМЫ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВЕ

4.1. ВОПРОСЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ И АДМИНИСТРАТИВНЫХ НАКАЗАНИЙ ПО РОССИЙСКОМУ ПРАВУ

Вопрос об административных наказаниях — это, по сути, вопрос об административном принуждении, а точнее сказать, вопрос административной ответственности. Однако проблема административной ответственности и административных наказаний является достаточно широкой, интегрирующей различные составляющие принуждения, а также затрагивающей социальные и экономические проблемы. В этой связи есть все основания рассмотреть вопрос, касающийся административных наказаний, которые, по сути, выражают сущность административной ответственности, а точнее говорят о ее принудительном потенциале. Как определено в КоАП РФ, «...административное наказание является установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения» (ст. 3.1). На такое понимание административного наказания было обращено внимание еще в середине восьмидесятых годов прошлого столетия. Так, Б.М. Лазарев писал, что административные наказания являются мерами административной ответственности¹. Данная позиция имела определяющий характер в доктрине административного права, эта тенденция прослеживается в весьма содержательных работах. Так, И.А. Галаган в свое время отмечал, что «...под административной ответственностью

¹ Лазарев Б.М. Административная ответственность. М., 1985. С. 34.

следует понимать применение в установленном порядке административных наказаний»¹. П.И. Кононов административные наказания принципиально называет мерами административной ответственности, в связи с чем пишет, что меры административной ответственности — это предусмотренные нормами права административно-правовые санкции².

Позиция обозначенных авторов понятна, действительно, процессуальная форма административной ответственности дает возможность применить соответствующее административное наказание, однако надо учитывать и тот факт, что привлечение к административной ответственности еще не говорит о том, что привлеченному к ответственности лицу будет назначено административное наказание. Сейчас КоАП РФ, как, впрочем, и ранее, предусматривает основания освобождения от административной ответственности (ст. 24.5). Основания освобождения от административной ответственности могут быть материальными и процессуальными. Так, А.В. Мурашев писал, что «...материальными основаниями освобождения от административной ответственности служат обстоятельства, которые характеризуют личность виновного и его проступок, и данные обстоятельства дают возможность сделать вывод о возможности достижения воспитательной и предупредительной цели административного наказания без его наложения и соответственно исполнения. Процессуальным основанием освобождения от административной ответственности является акт органа или должностного лица о применении к правонарушителю нормы об освобождении от административной ответственности»³.

К числу оснований освобождения от административной ответственности относятся: «отсутствие события административного правонарушения; отсутствие состава административного правонарушения».

¹ Галаган И.А. Административная ответственность в СССР. Воронеж, 1970. С. 41.

² Кононов П.И. Административное право. Киров, 2002. С. 84.

³ Мурашев А.В. Освобождение от административной ответственности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1982. С. 14.

тивного правонарушения; смерть физического лица, привлеченного к административной ответственности; истечение сроков давности привлечения к административной ответственности; издание акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания; действия лица в состоянии крайней необходимости; признание утратившим силу закона или его положения, который устанавливает административную ответственность за содеянное» и др. Таким образом, очевидно, что лицо, привлеченное к административной ответственности, не всегда будет подвергнуто административному наказанию. В самом факте привлечения к административной ответственности имеет место элемент принуждения, в частности, связанный с применением мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, но наказание в дальнейшем может и не применяться, поскольку вина привлеченного к административной ответственности лица не будет доказана. Или будут иметь место иные обстоятельства неприменения административного наказания, которые были перечислены ранее (ст. 24.5 КоАП РФ).

Нужно отметить, что КоАП РФ, в отличие от уголовного и уголовно-процессуального законодательства, ничего не говорит о таком вопросе, как освобождение от ответственности по реабилитирующим и не реабилитирующим обстоятельствам. В этой связи было бы верно дифференцировать основания освобождения от административной ответственности по обозначенным видам.

Административное наказание по своей правовой природе и функциональности является административным принуждением, и сам факт привлечения к административной ответственности тоже является составной частью соответствующего принуждения, однако привлечение к ответственности к наказанию отнести нельзя. Как первое, так и второе принуждение ограничивает права лица, в отношении которого они применяются, и эти ограничения имеют различный характер.

Таким образом, еще раз подчеркнем, что такие категории, как «административное наказание» и «административная ответственность» между собой логически связаны, однако они не тождественны. Хотя О.Э. Лейст в свое время писал, что «...ответственность нередко определяется как применение и реализация санкций»¹. Несмотря на данный тезис, автор все же в дальнейшем в полной мере с ним не соглашается.

Ю.Н. Старилов писал, что «...под административной ответственностью понимается применение не всех, а только части мер административного принуждения, а именно административных взысканий и административно-восстановительных мер, которые влекут для виновных обременительные последствия морального, имущественного и личного характера»².

Административно-восстановительные меры в административном праве — феномен достаточно спорный. Вероятно, данные меры связаны с восстановлением социальной справедливости ввиду того, что виновный в совершении административного правонарушения несет должную ответственность. Тезис Д.Н. Бахраха о том, что «...восстановительные меры в административном праве применяются с целью возмещения причиненного ущерба, восстановления прежнего положения вещей»³, уже не отвечает требованиям административного законодательства. Восстановительные меры имущественного характера действуют при реализации гражданско-правовой ответственности.

По вопросу о соотношении административного наказания и административной ответственности высказан ряд точек зрения. Так, К.С. Бельский писал, что «...административная ответственность — это категория процессуальная, она является формой реагирования государства на правонарушение, и соот-

¹ Лейст О.Э. Основные виды юридической ответственности за правонарушение // Правоведение. 1977. № 3. С. 31.

² Старилов Ю.Н. Административное принуждение и административная ответственность. М., 1998. С. 26.

³ Бахрах Д.Н. Административная ответственность. М., 1999. С. 8.

ветствующая форма в дальнейшем дает возможность применить к виновному лицу административное наказание»¹.

Наиболее четко о соотношении административного наказания и административной ответственности высказался С.М. Скворцов. Данный автор в свое время отметил, что «...административная ответственность и административное наказание взаимосвязаны, однако данные категории не идентичны. Их сходство заключается в том, что единственным основанием их возникновения является — противоправное поведение. Они непосредственно связаны с осуществлением принудительного воздействия, а следовательно, с неблагоприятными последствиями для правонарушителя, кроме того, освобождение от ответственности одновременно освобождает и от наказания, не применение наказания не связано с освобождением от ответственности»².

Также автор говорит о различиях административной ответственности и административного наказания. В частности, «они преследуют разные цели; кроме того, ответственность (официальная отрицательная оценка деяния лица) наступает, безусловно, то взыскание относительно обусловлено определенными факторами (в частности, личностью виновного, характером совершенного правонарушения)».

Осуществляя соотношение обозначенных категорий, нужно отметить тот факт, что административное наказание — это следствие привлечения к административной ответственности, и без такого привлечения назначить наказание не представляется возможным. Привлечение к административной ответственности — это целый комплекс процессуальных действий, в содержании которых имеет место принудительный аспект. Этот

¹ Бельский К.С. Административная ответственность: генезис, основные признаки, структура // Государство и право. 1999. № 12. С. 12.

² Скворцов С.М. Принципы наложения административных взысканий и их реализация в деятельности органов внутренних дел. М., 1984. С. 15.

аспект нужен для пресечения административного правонарушения, сбора доказательств по соответствующему делу и др. Административное наказание — элемент административной ответственности, который в конечном итоге выражает ее ограничительный потенциал. Нужно отметить, что цели административной ответственности и административного наказания могут иметь как общий характер, так и частный (специальный) характер. Так, задачами законодательства об административных правонарушениях являются защита личности, охрана прав и свобод человека и гражданина (ст. 1.2 КоАП РФ). Данная задача (цель) имеет место как у административной ответственности, так и у административного наказания. При этом нормативно определена и специальная цель административного наказания. Как закреплено в КоАП РФ, цель административного наказания — это «предупреждение совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами» (ст. 3.1). Специальной цели административной ответственности КоАП РФ не устанавливает, однако его анализ дает возможность сделать вывод о том, что целью данного вида юридической ответственности является установление процессуальной формы для реализации административного наказания, а также учета при этом как частных, так и публичных интересов. Как отмечала Н.Г. Салищева, «...при анализе института административной ответственности нужно использовать концепцию сочетания публичных интересов как совокупности интересов государства и гражданского общества и индивидуальных интересов личности и частных интересов отдельных организаций»¹.

Имеет место позиция, в которой усматривается переплетение таких категорий, как «ответственность» и «наказание». Так, В.Д. Ардашкин писал, что «...задачей ответственности является осуждение виновного субъекта и причинение ему ограничений, страданий пропорционально вредности конкретного правонару-

¹ Публичный интерес в административном праве / под ред. С.В. Запольского, Н.Г. Салищевой, В.В. Альхименко. М., 2015. С. 83.

шения. Через это карательное воздействие реализуются и другие задачи юридической ответственности, а именно исправление и перевоспитание нарушителя, предупреждение правонарушений и их искоренение»¹.

Надо отметить, что наказание вообще и административное наказание в частности не должно приносить физических страданий тому лицу, к которому оно применено. Конечно, привлеченное к ответственности лицо испытывает нравственные страдания, переживает за случившееся, каким-то образом корит себя, сожалеет о своем поведении. В этом смысле можно говорить о страданиях, но это достаточно субъективно. В целом нужно учитывать, что «административное наказание не может иметь своей целью унижение человеческого достоинства, или причинение человеку физических страданий» (ст. 3.2).

Говоря о сущности административного наказания, нужно отметить, что реализация административного наказания учитывает частные интересы. Например: «При назначении административного наказания физическому лицу учитываются характер совершенного им административного правонарушения, личность виновного, его имущественное положение» (ст. 4.1); по ходатайству лица, привлеченного к административной ответственности, его дело может быть рассмотрено по месту его жительства (ст. 4.5). В частности, это необходимо лицу для лучшей правовой защиты своих прав в производстве по делу об административном правонарушении. Как следует из КоАП РФ, «исполнение постановления об административном аресте может быть приостановлено на срок до семи суток или прекращено судьей на основании письменного заявления лица, подвергнутого административному аресту. Это возможно в случае возникновения исключительных личных обстоятельств (тяжелого заболевания (состояния здоровья), смерти близкого родственника или близкого лица либо чрезвычайной ситуации, причинившей значительный матери-

¹ Ардашкин В.Д. К теории правоохранительного механизма // Правоведение. 1988. № 1. С. 11.

альный ущерб лицу, подвергнутому административному аресту, или его семье) (ст. 32.8).

Также КоАП РФ предусматривает отсрочку и рассрочку исполнения постановления о назначении административного наказания (ст. 31.5). Все эти и ряд иных положений говорят о том, что в деле реализации административной ответственности и в дальнейшем, возможно, наказаний, учитываются частные интересы лица, которое привлечено к данной ответственности.

Далее несколько слов скажем о сущности административных наказаний, в которых сосредоточен основной потенциал административного принуждения. Сущность административных наказаний исследована содержательно, обратим внимание на ряд точек зрения. Но перед этим отметим, что предписания относительно наказаний закрепляются в санкции правовой нормы, в этой связи проблема реализации наказаний исследуется через анализ правовых санкций. Вопросам раскрытия сущности санкций посвящены работы: О.Э. Лейста¹, И.И. Веремеенко², Л.Л. Попова³. Некоторые вопросы административно-правовых санкций затрагиваются в исследовании О.С. Рогачевой⁴.

Не погружаясь в глубокий анализ такой категории, как «санкция», приведем несколько определений. Так, И.И. Веремеенко писал, что «административно-правовые санкции осуществляют охрану правопорядка с помощью как кары, так и восстановления и принудительного исполнения правовой обязанности, обеспечивающей реальное исполнение. Соответственно, данные санкции могут носить: карательный, восстановительный и пресекательный характер» (с. 35). Нужно отметить, что автор

¹ Лейст О.Э. Санкции и ответственность по советскому праву. М., 1981. 240 с.

² Веремеенко И.И. Административно-правовые санкции. М., 1975. 191 с.

³ Попов Л.Л. Проблемы эффективности административно-правовых санкций: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1977. 31 с.

⁴ Рогачева О.С. Эффективность норм административно-деликтного права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 2012. 49 с.

прежде всего делает акцент на наказательном характере санкции, и это верно, поскольку санкция для этого и устанавливается. Однако нужно подчеркнуть, что административное наказание (санкция) выполняет также функцию исправления нарушителя, а также функцию предупреждения правонарушений, функцию защиты общества, государства и граждан от административных правонарушений.

Как отмечал А.П. Коренев, «...санкция правовой нормы есть установление последствий нарушения этой нормы. Она содержит указание на меры административного воздействия, применяемые к нарушителю правил, сформулированных в норме»¹.

Б.Т. Базылев писал, что «...юридические санкции относятся к категории правоохранительных средств. Сами эти средства достаточно разнообразны, поскольку разнообразны нарушения, за которые они применяются»².

М.С. Студеникина также раскрывает сущность административной ответственности через ее санкции. Так, обозначенный автор в свое время писал, что «...административная ответственность — это форма реагирования государства на правонарушение, выражающаяся в применении к нарушителю карательных административных санкций и состоящая в обязанности виновного лица претерпевать за свое поведение неблагоприятные последствия, предусмотренные санкцией правовой нормы»³.

В целом можно видеть похожие подходы к вопросу определения функциональности такой дефиниции, как «правовая санкция». В санкции содержится наказание за совершенное правонарушение, и вне санкции наказание существовать не может. Вопрос о санкциях — это, по сути, вопрос о наказаниях и ответ-

¹ Коренев А.П. Нормы административного права и их применение. М., 1978. С. 30.

² Базылев Б.Т. Сущность санкций в советском праве // Правоведение. 1976. № 5. С. 32.

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

ственности, в этой связи рассмотрим, как понимается в доктрине такая категория, как «административное наказание», но перед этим отметим, что до 2002 г. использовался термин «административное взыскание», как нам представляется, данные категории тождественны применительно к сегодняшним реалиям. Хотя по данному вопросу имеются различные суждения. Так, А.П. Коренев писал, что «...под административными взысканиями понимается наказание, применяемое в установленном порядке уполномоченным субъектом к виновному лицу. И данное наказание может состоять в моральном или материальном воздействии на правонарушителя, либо во временном лишении его специального права»¹.

Проблема административных наказаний (взысканий) исследовалась как в контексте раскрытия сущности административной ответственности и принуждения в целом, так и самостоятельно. В определенные периоды развития доктрины все административное принуждение сводилось к административным наказаниям. Так, С.С. Студеникин, говоря об административном принуждении в его структуре, выделил: административные наказания и меры социальной защиты. К мерам социальной защиты были отнесены такие меры, как: принудительное лечение; реквизиция; принудительное освидетельствование; задержание личности и задержание имущества. Как было уже указано, в основном все административное принуждение было сведено к административным наказаниям². В учебнике «Советское административное право»³ коллектива авторов указывалось, что «административные взыскания применяются, если действия нарушителя не носят уголовно-правового характера». Таким образом, авторы дифференцировали ответственность и основания ее применения.

¹ Коренев А.П. Административное право России. Ч. I. М., 2000. С. 233.

² Студеникин С.С. Советское административное право. М., 1950. С. 172.

³ Студеникин С.С., Власов В.А., Евтихийев И.И. Советское административное право. М., 1950. С. 182.

Говоря о такой категории, как «административное наказание», необходимо отметить, что, с одной стороны, на его сущность оказывает влияние в целом институт административного принуждения, с другой стороны, именно административные наказания оказывают влияние на развитие административного принуждения. Обусловлено это тем, что практически все меры административного принуждения подчинены реализации института административной ответственности. Как верно отметил П.И. Кононов, «...именно меры административной ответственности применяются к лицу виновному в совершении административного правонарушения, и в них выражается окончательная правовая оценка противоправного поведения лица со стороны государства»¹.

Нужно подчеркнуть, что иные меры административного воздействия, в частности, меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяются к лицу, вина которого в совершении административного правонарушения еще не доказана, эти меры применяются с целью пресечения правонарушения или сбора доказательств по соответствующему делу. Надо подчеркнуть, что меры административно-процессуального воздействия применяются также при наличии оснований к лицу, «подозреваемому» в совершении административного правонарушения.

Исходя из этого посыла, рассмотрим, как понимается термин и каковы функции административного наказания по российскому праву. Так, А.П. Шергин в свое время отметил, что «...административное взыскание — это карательная санкция, являющаяся реакцией государства на нарушение установленного правопорядка»².

Д.Н. Бахрах писал, что «...административные взыскания являются карательными «штрафными» санкциями, как правило,

¹ Кононов П.И. Административное право. Киров, 2002. С. 84.

² Шергин А.П. Административные взыскания и их применение органами внутренних дел. М., 1974. С. 18.

они состоят в лишении или ограничении права, благ. За совершенный проступок правонарушитель лишается субъективного права, либо на него возлагаются специальные «штрафные» обязанности»¹.

Надо отметить, что согласно КоАП РФ в связи с применением административного наказания на соответствующие лицо могут быть возложены не только «штрафные» обязанности, но и обязанности иного характера, в частности организационного.

А.Б. Агапов констатирует, что «...административное наказание представляет собой юридически формализованный метод применения административной ответственности и заключается в установлении правовых ограничений, обусловленных виновным совершением проступка. Посредством административного наказания устанавливаются обременения имущественных и личных неимущественных прав нарушителя соразмерно общественной опасности деяния»².

В целом достаточно содержательный подход, однако нужно отметить, что административное наказание является категорией «вторичной», подчиненной административной ответственности, как уже указывалось, изначально ставится вопрос об административной ответственности, а затем уже идет речь о применении административного наказания.

А.И. Ахмедов пишет, что «...административное взыскание — это мера административного принуждения, применением которой реализуется ответственность, состоящая в психическом или физическом воздействии на лицо, совершившее административное правонарушение, в целях воспитания правонарушителя в духе соблюдения законов, уважения к правилам общежития, а также предупреждения совершения новых правонарушений»³.

¹ Бахрах Д.Н. Административная ответственность. М., 1999. С. 39.

² Агапов А.Б. Административная ответственность. М., 2013. С. 227.

³ Ахмедов А.И. Административные взыскания, применяемые органами внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1984. С. 11.

В данном определении указывается на функции (цель) применения административного взыскания (наказания). Следует признать, что цель или функция административного наказания — это не только предупреждение правонарушений, но и в какой-то мере исправление и воспитание правонарушителя. Как верно отметил Р.А. Брунер, «...административное наказание, выражая отрицательную оценку государством совершенного правонарушения, является принудительной мерой, одновременно содержащей и воспитательную цель»¹.

О целях назначения административного наказания в доктрине есть некоторые суждения. Так, А.К. Мустафин писал о таких целях административного наказания, как воспитание, а также предупреждение совершения административных правонарушений².

И.В. Максимов рассматривает административное наказание как исключительный вид административного принуждения, характеризующийся высокой степенью карательного воздействия на правонарушителя, и в нем имеется заключительный этап административного преследования³.

С учетом достаточно обширной практики привлечения к административной ответственности, а также применения административного наказания, говорить об исключительности данной меры правового воздействия не приходится. Также следует отметить, что применением административного наказания административное преследование не заканчивается, сам факт вынесения постановления об административном наказании еще не говорит, что данное наказание начинает действовать, и соответствующий

¹ Брунер Р.А. Административное приостановление деятельности. М., 2014. С. 19.

² Мустафин А.К. Цели административных взысканий и их реализация в деятельности органов внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1990. С. 13.

³ Максимов И.В. Административные наказания в системе мер принуждения (концептуальные проблемы): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2004. С. 10.

правонарушитель его прочувствовал, и попал под действие ограничений назначенного наказания. Принуждение необходимо и при исполнении примененного административного наказания, поскольку далеко не все постановления о применении меры административной ответственности исполняются обязанным лицом добровольно. Только исполненное административное наказание может достичь как юридических, так и социальных целей. В этой связи М.Я. Саввин верно в свое время отметил, что «...предупреждение административных правонарушений обеспечивается угрозой применения административных наказаний, а также их реальным исполнением»¹.

Административное наказание является мерой административного принуждения, которое точно определено законом (ст. 3.2 КоАП РФ). В данной мере принуждения сконцентрирован основной потенциал административного принуждения, который реализуется в процессуальной форме. Применению административных наказаний предшествует принудительный процесс, связанный с привлечением лица к административной ответственности, кроме того, в некоторых случаях осуществляется применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Уже было сказано о том, что административное наказание ограничивает различные права того лица, к которому оно применено, в этом заключается сущность данного наказания вообще и административного наказания в частности. Исходя из изложенного, следует заключить, что *административное наказание* — это мера административного принуждения, которая реализуется через процессуальную форму административной ответственности в отношении лица, вина которого в совершении административного правонарушения доказана с целью легитимного ограничения его прав, защиты публичных и частных интересов, предупреждения правонару-

¹ Саввин М.Я. Цели административных взысканий и средства их достижения // Проблемы теории и практики административной ответственности. М., 1983. С. 26.

шений, а также исправления поведения соответствующего правонарушителя.

4.2. ВОПРОСЫ УВОЛЬНЕНИЯ ПО УТРАТЕ ДОВЕРИЯ С ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Увольнение с государственной службы является юридическим фактом прекращения служебных правоотношений. Увольнение со службы может быть осуществлено по собственному желанию служащего, по ситуации, которая не зависит от сторон служебного правоотношения, а также по инициативе представителя нанимателя, в частности по утрате доверия. Иными словами утрата доверия — это недоверие. Категории доверия и недоверия между собой диалектически взаимосвязаны. На данный счет А.В. Купрейченко, указала, что «...доверие и недоверие к определенным людям, группам, системам ценностей, нормам, идеям и т.д. выражает не только текущее состояние отношений с этими объектами, но и направленность субъекта на интенсификацию, углубление отношений, сближение с ними или, напротив, избегание или уничтожение их»¹.

«Доверие» и «недоверие» — категории междисциплинарные, они изучаются в различных социальных дисциплинах, и подход к пониманию и оценке данных дефиниций в целом идентичен, применительно к обозначенной проблеме нас интересует прежде всего юридический аспект доверия и недоверия. Категории доверия и недоверия в различных направлениях действия права имеют дифференцированное функциональное содержание, которое вызвано соответствующим предметом правового регулирования. Однако, независимо от предмета правового воздействия, результат обозначенных состояний в целом идентичен, доверие способствует сближению субъектов правоотношений, а состояние недоверия продуцирует их отторжения. М.Ю. Агафонов пишет, что «...доверие в правовом поле предполагает пре-

¹ Купрейченко А.В. Психология доверия и недоверия. М., 2008. С. 46.

вентивную оценку действий индивидуума, сочетающую в себе рациональное и эмоциональное начала с явным преимуществом первого. Юридическое доверие возникает и, соответственно, утрачивается в процессе правоотношений, связанных с трудовой деятельностью, находится в сфере компетенции человеческого познания и поэтому нуждается в некоторых доказательствах или основаниях»¹.

Учитывая данный тезис, обратим внимание на некоторые его компоненты. Увольнение в связи с утратой доверия является разновидностью утраты юридического доверия, поскольку вследствие данного увольнения прекращается юридическая связь субъектов соответствующих правоотношений, и наступает длящееся негативное состояние, обусловленное действием примененного дисциплинарного взыскания. Увольнение в связи с утратой доверия является именно дисциплинарным взысканием, несмотря на то, что оно не закреплено в общей системе дисциплинарных взысканий. В этой связи при применении увольнения в связи с утратой доверия должны учитываться все общие и специальные принципы действия дисциплинарной ответственности.

Надо обратить внимание, что увольнение по инициативе представителя нанимателя может быть произведено за совершение виновного деяния служащим, вследствие чего имеет место утрата доверия к нему. Увольнение по утрате доверия является, по сути, разновидностью увольнения по отрицательным основаниям, однако имеющее свои специфические особенности, вызванные основанием такого увольнения, процессуальным обеспечением увольнения, а также юридическими последствиями. В доктрине указывалось на конкуренцию оснований увольнения по инициативе представителя нанимателя, в связи с чем в различных сегментах государственной службы этот вопрос реша-

¹ Агафонов М.Ю. Использование формулировки «утрата доверия» в качестве основания для расторжения трудовых и служебных отношений в современной Российской Федерации. Иркутск, 2015. С. 33.

ется по-разному. Как отмечают Т.А. Батрова и О.В. Корнеева, «...исключение увольнения в связи с утратой доверия из числа грубых нарушений служебной дисциплины некоторое время назад не решило всех проблем на службе в органах внутренних дел. Так, сегодня имеет место конкуренция между увольнением по утрате доверия и основаниями увольнения, которые предусмотрены за грубое нарушение служебной дисциплины в органах внутренних дел»¹.

По своей сути увольнение по утрате доверия является разновидностью увольнения за грубое нарушение служебной дисциплины и соотносится с ним как часть и целое. Далеко не каждое увольнение за грубое нарушение служебной дисциплины — это увольнение по утрате доверия. Сама формулировка «увольнение по утрате доверия» не совсем корректна в том смысле, в котором она употребляется в законе о государственной службе, данная формулировка не отражает всего спектра отношений, в которых имеет место доверие или недоверие. В этой связи было бы верно в служебном законодательстве использовать такую конструкцию, как «дисциплинарное увольнение за нарушение законодательства о противодействии коррупции».

Нужно отметить, что далеко не во всех видах государственной службы имеет место такое основание для увольнения, как «за грубое нарушение служебной дисциплины». Как видится, дифференциация оснований для применения мер ответственности имеет важное практическое значение, особенно когда речь идет об увольнении, которое вызвано не собственным желанием служащего или сотрудника. Учитывая это, рассмотрим основания увольнения по утрате доверия, но перед этим нужно определить, что понимается под такими категориями, как «доверие» и «недоверие». Сразу нужно отметить, что понятие «доверие» носит не правовой характер, однако в правовом ре-

¹ Батрова Т.А., Корнеева О.В. Конкуренция «отрицательных» оснований увольнения сотрудников органов внутренних дел: алгоритм решения проблемы // Журнал российского права. 2017. № 5. С. 80.

гулировании достаточно часто используется неправовая терминология, которая с течением времени приобретает правовой статус, в частности это может касаться и такой категории, как «доверие». Доверие, или состояние доверия, пронизывает право, без доверия не может быть договорных отношений, отношений брачно-семейного характера, без доверия невозможно представить развитие трудовых и служебных отношений. Как отмечается в литературе, «...доверие является центральной частью всех человеческих отношений, включая романтические отношения, семейную жизнь, деловые операции, политику и медицинскую практику»¹.

Отношения доверия формируются в течение определенного времени, в связи с этим можно сделать вывод, что доверие — это результат социальной коммуникации людей. Отношения доверия не могут быть сформированы под воздействием права или иным административным воздействием, доверие — это результат свободного волеизъявления людей, или иных субъектов права. Доверие, как и многие социальные категории, имеет свой антипод, а именно состояние недоверия, которое вызывается каким-либо отрицательным поведением, например, оно может быть вызвано результатом совершения правонарушения. В самом начале развития правовых отношений имеет место состояние доверия, иначе данное отношение просто не было бы начато. Практически в любых отношениях изначально имеет место доверие, можно сказать, действует презумпция доверия, которая постепенно может исчезать, в результате поведения вызывающего недоверие. В этой связи Е.В. Елфимова, Л.И. Миннегалиева и О.Г. Бельдина верно отметили, что «...руководителю достаточно сложно при приеме на работу понять, насколько добросовестно будет относиться к исполнению обязанностей принимаемый работник. Непрофессионализм, конфликтность, неже-

¹ Кучеров И.И., Матвеев В.В., Матулис С.Н. Утрата доверия по законодательству Российской Федерации: научно-практическое пособие / отв. ред. И.И. Кучеров. М., 2022. С. 74.

ление улучшать результаты работы организации, халатность, демонстрация неуважительного отношения к руководству — все это подрывает доверие к работнику, в результате чего работодатель начинает задумываться о том, как избавиться от нерадивого подчиненного»¹.

Таким образом, из состояния доверия постепенно появляется состояние недоверия, и, как следствие этого, имеет место «утрата доверия». Относительно понятия «утрата доверия» имеются различные точки зрения. Как отмечают авторы комментария к Федеральному закону «О государственной гражданской службе» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ, «...под утратой доверия к гражданскому служащему можно понимать отношения, возникшие вследствие совершения гражданским служащим действий (бездействия), которые порождают у представителя нанимателя обоснованные сомнения в его честности, порядочности, добросовестности, искренности мотивов его поступков, способности эффективно исполнять свои должностные обязанности»².

Как указывает С.В. Суркова, «термин “утрата доверия” является оценочным понятием и применяется в сфере государственной гражданской службы. Под утратой доверия можно понимать отношения, возникшие вследствие совершения служащим действий (бездействия), которые порождают обоснованные сомнения в его честности, порядочности, добросовестности, искренности мотивов его поступков, способности эффективно исполнять свои должностные обязанности»³.

Утрата доверия в служебных отношениях — это социально-правовое состояние, вызванное совершением служащим про-

¹ Елфимова Е.В., Миннегалиева Л.И., Бельдина О.Г. Увольнение в связи с утратой доверия: правовые аспекты // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2020. № 5. С. 57.

² Воробьев Н.И., Галкин В.А., Мокеев М.М. и др. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный) // СПС «Консультант-Плюс». 2014.

³ Суркова С.В. Вопрос-ответ // СПС «КонсультантПлюс». 2023.

тивоправного и виновного деяния, связанного с нарушением законодательства о противодействии коррупции, вследствие которого прекращаются юридические отношения и появляются основания для применения дисциплинарного взыскания. Исходя из этого, можно заключить, что состояние утраты доверия предшествует процессу применения дисциплинарного взыскания.

Доверие в трудовых и служебных отношениях нужно рассматривать в нескольких аспектах, а именно в широком плане, о данном состоянии речь идет в обозначенной выше цитате, когда работник не оправдал ожиданий и тем самым утратил доверие (социальный аспект доверия и недоверия). В узком смысле о доверии и недоверии можно говорить тогда, когда лицо совершает грубое дисциплинарное нарушение, и совершение данного правонарушения ведет к утрате к нему доверия. Вследствие совершения такого правонарушения продолжение трудовых или служебных отношений невозможно. Нужно отметить, что дисциплинарное правонарушение, вызывающее недоверие к работнику (служащему, сотруднику), должно быть оценено именно как грубое (значительное) нарушение. Так, ТК РФ предусматривает расторжение трудового договора по инициативе работодателя, в случае совершения виновных действий работником, непосредственно обслуживающим денежные или товарные ценности, если эти действия дают основание для утраты доверия к нему со стороны работодателя (п. 7 ст. 81). Это один из вариантов увольнения в связи с утратой доверия.

Другой вариант соответствующего увольнения связан с грубым нарушением законодательства о противодействии коррупции. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе»¹ закрепляет семь оснований увольнения в связи с утратой доверия (ст. 59.2); Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. «О службе в органах внутренних

¹ Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

дел»¹ также закрепляет аналогичные основания для увольнения в связи с утратой доверия (82.1).

Увольнение по утрате доверия влечет различные правовые последствия, увольнение по ТК РФ (ст. 81) — это один вариант отрицательных последствий; увольнение по закону о госслужбе — это иные последствия, а именно помещение в реестр лиц уволенных по утрате доверия.

Далее обратим внимание на юридические последствия действия такого дисциплинарного взыскания, как «увольнение в связи с утратой доверия». Федеральный закон от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе»² закрепляет, что гражданский служащий не может находиться на службе и, соответственно, быть принят на службу в случае утраты представителем нанимателя к нему доверия при несоблюдении ограничений и запретов, и неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции (п. 10 ст. 16). Федеральный закон от 19 июля 2011 г. «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел»³ закрепляет, что единовременное пособие не выплачивается гражданам, уволенным со службы в органах внутренних дел в связи с несоблюдением сотрудником ограничений и запретов, а также в связи с утратой доверия (п. 8 ст. 3).

Нужно сказать, что к утрате доверия ведет совершение не только коррупционного правонарушения, но и иного корыстного правонарушения, например, мелкое хищение чужого имущества. Иногда состояние утраты доверия формируется под воздействием политических факторов, исходя из этого, нужно подчеркнуть, что служащий, да и работник бюджетной организации должен быть политически нейтральным. Так, Федеральный закон от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации»⁴ закрепляет,

¹ Собрание законодательства РФ. 2011. № 49 (Ч. 1). Ст. 7020.

² Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

³ Собрание законодательства РФ. 2011. № 30 (Ч. 1). Ст. 4595.

⁴ Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

что «госслужащему запрещается использовать должностные полномочия в интересах политических партий» (п. 13 ст. 17). Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. «О службе в органах внутренних дел»¹ также определяет, что «сотруднику органов внутренних дел запрещается состоять в политических партиях, материально поддерживать политические партии и принимать участие в их деятельности. При осуществлении служебной деятельности сотрудник не должен быть связан решениями политических партий» (п. 6 ст. 4). За участие в оппозиционной политической деятельности государственный служащий может быть уволен, но это не увольнение в юридическом понимании смысла «по утрате доверия», хотя, конечно, доверие к такому лицу со стороны государства теряется.

Увольнение по утрате доверия влечет для уволенного лица правовые ограничения, ухудшение профессиональной репутации, эмоциональные переживания, как иногда говорят, это увольнение с «волчьим билетом». Это действительно так. В условиях информационного обеспечения процесса исполнения дисциплинарного взыскания в виде увольнения по утрате доверия уволенный по данному основанию помещается в соответствующий реестр, который является открытым и с его содержанием может ознакомиться любой заинтересованный в этом человек. Как отмечают Е.В. Черепанова и В.В. Матвеев, «...основная идея введения реестра лиц, уволенных в связи утратой доверия, состоит в том, чтобы создать единую базу данных, содержащую сведения об указанных лицах, что затруднило бы сокрытие ими информации о факте увольнения в связи с утратой доверия»².

Сотрудники кадровых служб или структур по подбору персонала более или менее крупных организаций сейчас практически в обязательном порядке проверяют оформляемых на работу,

¹ Собрание законодательства РФ. 2011. № 49 (Ч. 1). Ст. 7020.

² Черепанова Е.В., Матвеев В.В. Правовая природа реестра лиц, уволенных в связи с утратой доверия // Журнал российского права. 2021. № 8. С. 131.

особенно тщательно проверка проводится в отношении тех лиц, которые ранее находились на публичной службе и были обязаны соблюдать требования законодательства о противодействии коррупции. Это необходимо, в частности, и для минимизации ситуации, связанной с возникновением конфликта интересов. Нахождение в реестре лиц уволенных по утрате доверия может являться основанием для отказа в приеме на работу, то есть это не что иное, как поражение в праве. Работодатель отказывает в приеме на работу находящемуся в реестре лицу, с целью поддержания своей репутации, а также по сложившемуся стереотипу, что данное лицо и на новом месте работы может допустить грубое нарушение трудовой (служебной) дисциплины или нарушить требования законодательства о противодействии коррупции. По данному вопросу С.А. Куковинцева отмечает, что «...реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия, поможет сориентироваться кадровым работникам при отборе кандидатов на государственную и муниципальную службу — получать достоверную информацию о соблюдении претендентами законодательства о противодействии коррупции. Увольнение в связи с утратой доверия должно негативно отразиться на нарушителе и иметь правовые последствия при его дальнейшем трудоустройстве»¹.

Нужно отметить, что уволенное по утрате доверия лицо сейчас уже не может поступить на гражданскую службу, а тем более на милитаризованную службу, в частности на службу в органы внутренних дел. В этой связи возникает вопрос относительно справедливости такого поражения в правах уволенного по утрате доверия, насколько правильно действие таких правовых ограничений, вследствие вынесения дисциплинарного (административного) решения. Как верно отметил А.Д. Ильяков, «...включение в реестр лиц с запретом на последующее принятие

¹ Куковинцева С.А. О реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия // Отдел кадров государственного (муниципального) учреждения. 2018. № 2. С. 57.

их на государственную гражданскую службу является по своей сути дисквалификацией, но по решению не суда, а конкретного работодателя»¹.

Увольнение по утрате доверия условно можно назвать дисквалификацией, такое наказание есть в КоАП РФ, и оно может применяться к гражданским служащим. Увольнение по утрате доверия — достаточно часто применяемое дисциплинарное взыскание, об этом свидетельствуют цифровые данные реестра лиц, уволенных по данному основанию, по обозначенному вопросу даже издан «Информационно-аналитический бюллетень»², в нем представлен содержательный анализ уволенных по утрате доверия лиц, показано их должностное положение, дана их возрастная характеристика и др.

Нужно отметить, что основания увольнения по утрате доверия — это, по сути, дисциплинарные коррупционные правонарушения, и составы данных правонарушений определены далеко не оптимально, в частности, нет четкого понимания, что такое «конфликт интересов» и каковы его последствия. В реальной действительности и служебной практике много служебных и околослужебных ситуаций, которые можно расценить как «конфликт интересов», а можно и не квалифицировать данную ситуацию как какой-либо конфликт.

До сих пор непонятно, как оценивать «малозначительное коррупционное правонарушение», что значит «предоставление не полных и недостоверных сведений» о доходах и расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера. Насколько они должны быть не полны и не достоверны, и почему именно так следует расценивать данную ситуацию. Есть письмо Минтруда России от 15 апреля 2022 г. № 28-6/10/П-2479

¹ Ильяков А.Д. Конституционность практики включения в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия // Современное право. 2019. № 3. С. 38.

² Противодействие коррупции. Информационно-аналитический бюллетень (2022) / Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. М., 2023. 112 с.

«Об актуализации Обзора практики привлечения к ответственности государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции», в нем представлены типичные или понятные обоснования для применения дисциплинарного взыскания, основанием действия которых являются — коррупционные правонарушения. Однако всех вопросов данный документ не решает, огромного количества спорных служебных ситуаций, касающихся обозначенного вопроса, в данном обзоре просто нет. Как видится, в деле применения такого дисциплинарного взыскания, как увольнение в связи с утратой доверия, достаточно много «серых» моментов, субъективных оценок оснований для применения обозначенного взыскания, что является недопустимым.

Анализ оснований увольнения по утрате доверия, то есть анализ составов дисциплинарных правонарушений, которые закреплены в соответствующих статьях (ст. 59.2; 82.1), о которых речь шла выше, говорит о том, что процесс доказывания вины в совершении соответствующих правонарушений весьма непростой. В рамках обычной служебной проверки установить факт совершения коррупционного дисциплинарного правонарушения не всегда возможно. Зачастую нужно обращаться: в налоговые органы, пенсионный фонд, органы Росреестра, Госавтоинспекцию, БТИ, кредитные организации, к операторам цифровых финансовых систем, а в некоторых случаях нужно направлять запросы в компетентные органы зарубежных государств и др.

Только в этом случае можно получить официальную информацию о том, что служащий утаил имущественный актив, который был приобретен им на средства, законность и обоснованность которых подтвердить он не может. Иными словами, увольнение в связи с утратой доверия предполагает в механизме своего действия серьезное процессуальное содержание. А поэтому к увольнению в связи с утратой доверия по основаниям, предусмотренным законодательством о государственной службе,

нужно подходить максимально внимательно, и любая спорная ситуация, правовая неопределенность должна толковаться в пользу лица, в отношении которого ведется соответствующее дисциплинарное производство.

Исходя из этого, согласимся с тем, что «...режим увольнения в связи с утратой доверия представляет собой целенаправленное воздействие административно-правовыми средствами на определенную группу общественных отношений, возникающих в сфере противодействия коррупции»¹. При применении увольнения в связи с утратой доверия необходимо учитывать правовые презумпции. Как отметил М.Ю. Агафонов, «юридическое доверие должно быть основано на презумпции невиновности: служащий не может быть уволен по причине “утраты доверия” без наличия достаточной доказательной базы его правонарушения»².

Возможно, в некоторых случаях при совершении коррупционного дисциплинарного правонарушения следует применять увольнение за грубое нарушение служебной дисциплины, что не будет влечь отдельных юридических последствий, в частности, таких, какие влечет за собой увольнение в связи с утратой доверия. В иных ситуациях, для исключения возможного ограничения (поражения) трудовых прав лица, увольнение виновного лица может быть осуществлено и по его собственному желанию, но с ограничением возможности поступать на публичную службу в течение трех лет.

¹ Кузнецов В.И., Трунцевский Ю.В., Ломакина Л.А. Увольнение государственных гражданских служащих в связи с утратой доверия: проблемы теории и практики // Журнал российского права. 2020. № 1. С. 159.

² Агафонов М.Ю. Использование формулировки «утрата доверия» в качестве основания для расторжения трудовых и служебных отношений в современной Российской Федерации. Иркутск, 2015. С. 166.

Заключение

Проблема административного принуждения новой для науки административного права не является. Однако проблемы практики его реализации, а также вопросы обеспечения законности его действия вызывают объективную необходимость обратиться к данной проблеме с доктринальных позиций. Нужно отметить, что административное принуждение исследуется как часть государственного принуждения. Обусловлено это тем, что субъектами применения административного принуждения являются органы государственной власти как федерального, так и регионального уровня. Среди субъектов применения принуждения особое место принадлежит полиции. Связано это с тем, что полиция является самым универсальным субъектом в системе охраны общественного порядка и обеспечении общественной безопасности.

Административное принуждение, несмотря на то, что, являясь частью системы государственного принуждения, обладает определенными специфическими признаками, которые дают возможность его идентифицировать. Так, административное принуждение применяется большим количеством органов и представляющих их должностных лиц, данное принуждение влечет за собой весьма специфические правовые последствия, которые отличают его от иных видов государственного принуждения.

Действие административного принуждения приводит к определенным правовым ограничениям. Так, в результате действия административного принуждения происходит ограничение личных прав граждан, при этом имеют место имущественные и организационные последствия. Несмотря на серьезные юридические последствия административного принуждения, оно в конечном счете направлено на охрану и защиту прав граждан, обеспечение правопорядка. В ходе реализации мер административного принуждения не допускаются действия, унижающие

человеческое достоинство, причинение необоснованной физической боли и страданий.

Административное принуждение конструктивно неоднородно. Система административного принуждения формировалась эволюционно. В настоящее время в данную систему включены различные группы административного принуждения. Так, данная система включает: меры административного пресечения; меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, а также административные наказания.

Каждая из выделенных групп мер также представляет определенную систему, так, можно говорить о системе административных наказаний, а также о системе мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

Меры административного принуждения, независимо от своего вида, включают два компонента: материальный и процессуальный, только при сочетании этих двух компонентов данные меры могут быть реализованы. Процессуальная форма в деле реализации мер административного принуждения имеет первостепенное значение, обусловлено это необходимостью соблюдения требований законности, а также надлежащего оформления применения соответствующего принуждения.

Административное принуждение является правоохранительным средством, а поэтому реализуется в результате действия правоохранительного механизма. Ключевым элементом механизма действия административного принуждения являются нормы права, а также акты применения данных норм. Нужно отметить, что правовая основа административного принуждения достаточно разнообразна, однако «ключевым» законом, определяющим порядок применения административного принуждения, является КоАП РФ. Связано это с тем, что данный закон определяет систему административных наказаний, а также систему мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Многие меры административного принуждения применяются в связи с совершением административного

правонарушения, а поэтому данный вид принуждения тесным образом связан с административной ответственностью.

Административная ответственность является формой процессуального и материального принуждения. Выражением административной ответственности является административное наказание. Помимо административного правонарушения, основанием для реализации административного принуждения являются и иные обстоятельства, в частности, чрезвычайные события, требующие приведения в действие мер административно-правового воздействия (административно-предупредительных мер). Среди мер административного принуждения особое место занимают меры административно-процессуального принуждения, которые необходимы для получения доказательств по делу об административном правонарушении и исполнении постановления по данному делу. Меры административно-процессуального принуждения включают как меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, так и иные меры процессуального воздействия. Независимо от вида мер административного принуждения, эффективность их действия предопределяется требованиями законности, только в этом случае данные меры воздействия могут достичь заданной цели.

В работе выявлены специфические особенности административного принуждения в деятельности полиции, которые определяются функциями полиции, в частности, меры административного принуждения применяются в ходе охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности, дорожном движении, миграции, а также иных сферах публичной деятельности. В работе раскрыт механизм применения мер административного принуждения, а также основания их действия. Основания применения мер административного принуждения подразделяются на юридические основания и фактические. Автор дал классификацию мер административного принуждения, выделил критерии их классификации, которые обусловлены целью и применения, основаниями их действия,

а также юридическими последствиями и правовыми ограничениями.

Административное принуждение является видом государственного принуждения, которое применяется сотрудниками полиции, в целях охраны и защиты прав граждан, от различного рода правонарушений и влечет за собой различного рода правовые ограничения. Административное принуждение реализуется в процессуальной форме, которая является гарантией законности данного принуждения, а также дает возможность лицу, в отношении которого оно применено, осуществлять защиту и охрану своих прав. Механизм действия административного принуждения представляет собой совокупность правовых и неправовых средств, которые дают возможность применять данное принуждение, учитывая при этом как юридические, так и социальные аспекты его действия. Основания применения административного принуждения в деятельности полиции — это совокупность фактических и юридических данных, которые позволяют реализовать данный вид государственного принуждения. Полиция является универсальным субъектом, который применяет административное принуждение, при этом сделан вывод о том, что полиция может применять как общие меры административного принуждения, так и специальные меры. Специальные меры принуждения связаны с физическим воздействием, которое должно применяться в исключительных случаях и строго на правовой основе.

Административное наказание является разновидностью, точнее сказать, частью системы мер административного принуждения, однако по своим особенностям, характеру правовых ограничений данное воздействие имеет целый ряд особенностей. Во-первых, в административном наказании проявляется сущность административного принуждения, во-вторых, значительная часть мер принуждения направлена именно на обеспечение процесса реализации административного наказания. Таким образом, в административном наказании заключается основная сущность административного принуждения. Административные нака-

зания ограничивают различные права того лица, в отношении которого они применены, и для того чтобы данные ограничения были легитимными, наказания должны быть реализованы в установленной процессуальной форме, которая является гарантией законности действия соответствующих наказаний. Административное наказание — это итог действия административной ответственности, ее сущностное, объективное выражение. Административная ответственность закрепляет процессуальную форму для применения административного наказания. В этой связи можно заключить, что административная ответственность является процессуальной формой принуждения, устанавливая возможность для реализации административного наказания.

Административно-правовое воздействие охватывает широкий круг общественных отношений, это регулирование касается, в том числе, и применения принуждения, а также применения мер юридической ответственности. Административное право в своем содержании закрепляет два вида юридической ответственности, а именно: административную ответственность и дисциплинарную ответственность. Данные виды юридической ответственности, с одной стороны, действуют автономно, с другой — взаимосвязаны. Выражением юридической ответственности в административном праве является наказание. Система административных наказаний закреплена в КоАП РФ, система дисциплинарных взысканий (наказаний) — в дисциплинарной части служебного законодательства, особым видом дисциплинарного взыскания является «увольнение в связи с утратой доверия». Увольнение в связи с утратой доверия применяется за нарушение законодательства о противодействии коррупции, в особом процессуальном порядке, данное взыскание связано с помещением служащего в реестр уволенных по утрате доверия лиц, что влечет за собой правовые ограничения.

Увольнение в связи с утратой доверия — относительно новое дисциплинарное взыскание, оно тесным образом связано с такой категорией, как «коррупционное дисциплинарное правонарушение», которое является основанием для применения

обозначенного наказания. Действующее служебное законодательство не содержит понятия «коррупционное дисциплинарное правонарушение», в этой связи оно может быть определено, как деяние, которое связано с нарушением запретов, ограничений и обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции. Данное правонарушение, с одной стороны, по степени своей общественной опасности не дотягивает до преступления, с другой стороны, является грубым нарушением требований закона о государственной службе, а также законодательства о противодействии коррупции. В этой связи очень важно иметь в системе законодательства такую дефиницию, как «коррупционное дисциплинарное правонарушение».

Библиографический список

Монографии, научные статьи

1. *Агапов А.Б.* Административная ответственность [Текст] / А.Б. Агапов. — М., 2013.
2. *Агафонов М.Ю.* Использование формулировки «утрата доверия» в качестве основания для расторжения трудовых и служебных отношений в современной Российской Федерации [Текст] / М.Ю. Агафонов. — Иркутск, 2015.
3. *Алексеев С.С.* Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация [Текст] / С.С. Алексеев // Советское государство и право. — 1987. — № 6.
4. *Ардашкин В.Д.* К теории правоохранительного механизма [Текст] / В.Д. Ардашкин // Правоведение. — 1988. — № 1.
5. *Ахмедов А.И.* Административные взыскания, применяемые органами внутренних дел [Текст] / А.И. Ахмедов. — Ташкент, 1988.
6. *Бачило И.Л.* Функции органов управления [Текст] / И.Л. Бачило. — М., 1976.
7. *Базылев Б.Т.* Сущность санкций в советском праве [Текст] / Б.Т. Базылев // Правоведение. — 1976. — № 5.
8. *Батрова Т.А.* Конкуренция «отрицательных» оснований увольнения сотрудников органов внутренних дел: алгоритм решения проблемы [Текст] / Т.А. Батрова, О.В. Корнеева // Журнал российского права. — 2017. — № 5.
9. *Братко А.Г.* Правоохранительная система: понятие и основные элементы содержания [Текст] / А.Г. Братко // Проблемы развития правоохранительных органов. — М., 1994.
10. *Бахрах Д.Н.* Административная ответственность [Текст] / Д.Н. Бахрах. — М., 1999.

11. *Бахрах Д.Н.* Дисциплинарно-правовое принуждение в Российской Федерации [Текст] / Д.Н. Бахрах // Государство и право. — 2006. — № 6. — 43 с.
12. *Беженцев А.А.* Преобладание признака вредоносности или общественной опасности в административном правонарушении: онтологический и гносеологический подходы [Текст] / А.А. Беженцев // Вестник Тверского государственного университета. Серия: Право. — 2020. — № 1.
13. *Бельский К.С.* О функциях исполнительной власти [Текст] / К.С. Бельский // Государство и право. — 1997. — № 3.
14. *Бельский К.С.* Административная ответственность: генезис, основные признаки, структура [Текст] / К.С. Бельский // Государство и право. — 1999. — № 12.
15. *Бельский К.С.* Об уточнении понятия «коррупция» [Текст] / К.С. Бельский // Государство и право. — 2012. — № 12.
16. *Бельский К.С.* Персональная ответственность в советском государственном управлении [Текст] / К.С. Бельский. — М., 1988.
17. *Бельский К.С.* Полицейское право [Текст] / К.С. Бельский; под ред. А.В. Куракина. — М., 2004.
18. Теория государства и права [Текст] / под ред. В.К. Бабаева. — М., 1999.
19. *Бобылев А.И.* Исполнительная власть в России: теория и практика ее осуществления [Текст] / А.И. Бобылев, Н.Г. Горшкова, В.И. Ивакин. — М., 2003.
20. *Брунер Р.А.* Административное приостановление деятельности [Текст] / Р.А. Брунер. — М., 2014.
21. *Булатов Б.Б.* Меры уголовно-процессуального принуждения [Текст] / Б.Б. Булатов, В.В. Николюк. — М., 2003.
22. *Васильев Э.А.* Общественная опасность—основной критерий отграничения административных правонарушений от преступлений [Текст] / Э.А. Васильев // Государство и право. — 2007. — № 4.

23. *Веделъ Ж.* Административное право Франции [Текст] / Ж. Веделъ. — М., 1973.
24. *Веремеенко И.И.* Административно-правовые санкции [Текст] / И.И. Веремеенко. — М., 1975.
25. *Веремеенко И.И.* Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка [Текст] / И.И. Веремеенко. — М., 1981. — Ч. I.
26. *Веремеенко И.И.* Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка [Текст] / И.И. Веремеенко // Проблемы теории и практики административной ответственности. — М., 1982.
27. *Воробьев Н.И.* Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный) [Текст] / Н.И. Воробьев, В.А. Галкин, М.М. Мокеев [и др.] // СПС «Консультант Плюс». — 2014.
28. *Галаган И.А.* Административная ответственность в СССР [Текст] / И.А. Галаган. — Воронеж, 1970.
29. *Гойман-Червонюк В.И.* Очерки теории государства и права [Текст] / В.И. Гойман-Червонюк. — М., 1996.
30. *Добробаба М.Б.* Проблема понимания дисциплинарного проступка в служебном праве [Текст] / М.Б. Добробаба // Административное право и процесс. — 2011. — № 5.
31. *Дубровский Д.С.* Меры административного пресечения, ограничивающие свободу личности [Текст] / Д.С. Дубровский. — М., 2009.
32. *Дугенец А.С.* Копия постановления по делу об административном правонарушении как средство защиты конституционных прав граждан [Текст] / А.С. Дугенец // Конституционное и муниципальное право. — 2002. — № 1.

33. *Батюкова В.Е.* Малозначительность деяния (понятие и соотношение) [Текст] / В.Е. Батюкова, В.И. Динека // Государство и право. — 2023. — № 12.
34. *Елистратов А.И.* Очерк административного права [Текст] / А.И. Елистратов. — М., 1923.
35. *Елфимова Е.В.* Увольнение в связи с утратой доверия: правовые аспекты [Текст] / Е.В. Елфимова, Л.И. Миннегалиева, О.Г. Бельдина // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». — 2020. — № 5.
36. *Емельянов А.С.* Финансово-правовая ответственность [Текст] / А.С. Емельянов, Н.Н. Черногор. — М., 2004.
37. *Еропкин М.И.* Управление в области охраны общественного порядка [Текст] / М.И. Еропкин. — М., 1965.
38. *Жумагулов М.И.* О сущности и понятии административно-правового принуждения [Текст] / М.И. Жумагулов // Государство и право. — 2006. — № 10.
39. *Иеринг Р.* Борьба за право [Текст] / Р. Иеринг. — М., 1991.
40. *Ильяков А.Д.* Конституционность практики включения в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия [Текст] / А.Д. Ильяков // Современное право. — 2019. — № 3.
41. *Имыкшенова Е.А.* Способы обеспечения налоговых обязанностей по Налоговому кодексу РФ [Текст] / Е.А. Имыкшенова. — М., 2005.
42. *Кавецкий А.Б.* Меры административного принуждения и общественного воздействия, и их применение в борьбе с правонарушениями несовершеннолетних [Текст] / А.Б. Кавецкий. — Минск, 1991.
43. *Казимирчук В.П.* Социальный механизм действия права [Текст] / В.П. Казимирчук // Советское государство и право. — 1970. — № 10.
44. *Кисин В.Р.* Административное правонарушение: понятие, состав, квалификация [Текст] / В.Р. Кисин. — М., 1991.
45. *Кисин В.Р.* Правовые аспекты административно-процессуального принуждения [Текст] / В.Р. Кисин //

- Производство по делам об административных правонарушениях в ОВД. — Киев, 1983.
46. *Кононов П.И.* Административное право [Текст] / П.И. Кононов. — Киров, 2002.
 47. *Кононов П.И.* Законодательство об административном принуждении: проблемы кодификации [Текст] / П.И. Кононов // Журнал российского права. — 1998. — № 3.
 48. *Кононов П.И.* Нормы об административном задержании граждан: изменения необходимы [Текст] / П.И. Кононов // Журнал российского права. — 1997. — № 11.
 49. *Коренев А.П.* Административное право России [Текст] / А.П. Коренев. — М., 2000. — Ч. I.
 50. *Коренев А.П.* Нормы административного права и их применение [Текст] / А.П. Коренев. — М., 1978.
 51. *Коренев А.П.* О совершенствовании практики применения законодательства об административных правонарушениях органами внутренних дел [Текст] / А.П. Коренев // Кодекс РСФСР об административных правонарушениях: вопросы охраны социалистической собственности и общественного порядка. — Горький, 1985.
 52. *Котюргин С.И.* Понятие, принципы и формы административно-процессуальной деятельности милиции [Текст] / С.И. Котюргин. — Омск. 1973.
 53. *Кудрявцев В.Н.* Законность: содержание и современное состояние [Текст] / В.Н. Кудрявцев // Законность в Российской Федерации. — М., 2004.
 54. *Кузнецов В.И.* Увольнение государственных гражданских служащих в связи с утратой доверия: проблемы теории и практики [Текст] / В.И. Кузнецов, Ю.В. Трунцевский, Л.А. Ломакина // Журнал российского права. — 2020. — № 1.
 55. *Куковинцева С.А.* О реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия [Текст] / С.А. Куковинцева // Отдел кадров государственного (муниципального) учреждения. — 2018. — № 2.

56. *Купрейченко А.В.* Психология доверия и недоверия [Текст] / А.В. Купрейченко. — М., 2008.
57. *Куракин А.В.* К вопросу о соотношении и эффективном применении административного и полицейского принуждения [Текст] / А.В. Куракин // Государство и право. — 2021. — № 3.
58. *Куракин А.В.* К вопросу о соотношении и эффективном применении административного и полицейского принуждения [Текст] / А.В. Куракин // Государство и право. — 2021. — № 3.
59. *Лазарев Б.М.* Административная ответственность [Текст] / Б.М. Лазарев. — М., 1985.
60. *Лейст О.Э.* Основные виды юридической ответственности за правонарушение [Текст] / О.Э. Лейст // Правоведение. — 1977. — № 3.
61. *Лейст О.Э.* Санкции и ответственность по советскому праву [Текст] / О.Э. Лейст. — М., 1981.
62. *Лазарев В.В.* Теория государства и право [Текст] / В.В. Лазарев, С.В. Липень. — М., 2001.
63. *Лещина Э.Л.* Дисциплинарный (служебный) проступок как основание дисциплинарной ответственности [Текст] / Э.Л. Лещина // Административное право и процесс. — 2019. — № 1.
64. *Лончаков А.П.* Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях [Текст] / А.П. Лончаков. — Хабаровск, 1999.
65. *Лукьянов В.В.* Административные правонарушения и уголовные преступления: в чем различие? [Текст] / В.В. Лукьянов // Государство и право. — 1996. — № 3.
66. *Максимов И.В.* Административные наказания [Текст] / И.В. Максимов. — М., 2009.
67. *Малиновский А.А.* Злоупотребление правом [Текст] / А.А. Малиновский. — М., 2002.

68. *Матвеев С.В.* Индивидуальные субъекты административной ответственности [Текст] / С.В. Матвеев // Правоведение. — 1988. — № 1.
69. *Медведев А.М.* Разграничение преступлений и административных проступков [Текст] / А.М. Медведев // Советское государство и право. — 1990. — № 6.
70. *Мицкевич Л.А.* Очерки теории административного права [Текст] / Л.А. Мицкевич. — М., 2017.
71. *Марченко М.Н.* Теория государства и права [Текст] / М.Н. Марченко. — М., 2024.
72. Общая теория права и государства [Текст] / под ред. В.В. Лазарева. — М., 1996.
73. *Осинцев Д.В.* Методы административно-правового воздействия [Текст] / Д.В. Осинцев. — СПб., 2005.
74. *Панов А.Б.* О малозначительности административных правонарушений [Текст] / А.Б. Панов // Государство и право. — 2014. — № 3.
75. *Петелин В.Я.* Вина как обстоятельство, подлежащие доказыванию по делу [Текст] / В.Я. Петелин // Советское государство и право. — 1981. — № 11.
76. *Полянский Н.Н.* Уголовный процесс. Уголовный суд, его устройство и деятельность [Текст] / Н.Н. Полянский. — М., 1911.
77. *Попков В.Д.* Этика советской государственной службы [Текст] / В.Д. Попков. — М., 1970.
78. Противодействие коррупции. Информационно-аналитический бюллетень (2022) [Текст] / Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. — М., 2023.
79. Публичный интерес в административном праве [Текст] / под ред. С.В. Запольского, Н.Г. Салищевой, В.В. Альхименко. — М., 2015.
80. *Саввин М.Я.* Цели административных взысканий и средства их достижения [Текст] / М.Я. Саввин //

- Проблемы теории и практики административной ответственности. — М., 1983.
81. *Сальников В.П.* Социалистическая правовая культура [Текст] / В.П. Сальников. — Саратов, 1989.
 82. *Саттарова Н.А.* Принуждение в финансовом праве [Текст] / Н.А. Саттарова. — М., 2006.
 83. *Сафоновков П.Н.* Административное принуждение, применяемое таможенными органами [Текст] / П.Н. Сафоновков. — М., 2016.
 84. *Севрюгин В.Е.* Административный проступок. Понятие, признаки, ответственность [Текст] / В.Е. Севрюгин. — М., 1989.
 85. *Серегин А.В.* Основания и порядок применения мер административного воздействия [Текст] / А.В. Серегин. — М., 1974.
 86. *Скворцов С.М.* Принципы наложения административных взысканий и их реализация в деятельности органов внутренних дел [Текст] / С.М. Скворцов. — М., 1984.
 87. *Соколов А.Ю.* Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях [Текст] / А.Ю. Соколов. — М., 2015.
 88. *Соловьева А.К.* Процессуальные проблемы рассмотрения дел об административных правонарушениях (по материалам судебной практики Санкт-Петербурга) [Текст] / А.К. Соловьева // Административная ответственность: вопросы теории и практики. — М., 2005.
 89. *Старилов Ю.Н.* Административное принуждение и административная ответственность [Текст] / Ю.Н. Старилов. — М., 1998.
 90. *Старилов Ю.Н.* Курс общего административного права [Текст] / Ю.Н. Старилов. — М., 2002.
 91. *Соловей Ю.П.* Полицейское право и его место в системе современного российского права [Текст] / Ю.П. Соловей // Полицейское право. — 2005. — № 1.

92. *Смирнова А.А.* О соотношении государственных услуг, функций и полномочий органов исполнительной власти [Текст] / А.А. Смирнова // Журнал российского права. — 2015. — № 3.
93. *Старостин С.А.* Чрезвычайные административно-правовые режимы [Текст] / С.А. Старостин. — М., 2022.
94. *Строгович М.С.* Социалистическая законность, правопорядок и применение советского права [Текст] / М.С. Строгович. — М., 1966.
95. *Студеникин С.С.* Советское административное право [Текст] / С.С. Студеникин. — М., 1950.
96. *Студеникин С.С.* Советское административное право [Текст] / С.С. Студеникин, В.А. Власов, И.И. Евтихийев. — М., 1950.
97. *Студеникина М.С.* Соотношение административного принуждения и административной ответственности [Текст] / М.С. Студеникина // Советское государство и право. — 1968. — № 10.
98. *Студеникина М.С.* Что такое административная ответственность? [Текст] / М.С. Студеникина. — М., 1990.
99. *Суркова С.В.* Вопрос-ответ [Текст] / С.В. Суркова // СПС «КонсультантПлюс». — 2023.
100. Теория государства и права [Текст] / под ред. В.К. Бабаева. — М., 1999.
101. *Тихомиров Ю.А.* Механизм социалистического государственного управления [Текст] / Ю.А. Тихомиров // Советское государство и право. — 1975. — № 4.
102. *Толстик В.А.* Юридическая ответственность и наказание: проблема соотношения [Текст] / В.А. Толстик // Государство и право. — 2023. — № 1.
103. Утрата доверия по законодательству Российской Федерации [Текст]: научно-практическое пособие / И.И. Кучеров, В.В. Матвеев, С.Н. Матулис; отв. ред. И.И. Кучеров. — М., 2022.

104. *Фролов В.В.* Законность, демократия и милиции [Текст] / В.В. Фролов. — М., 2009.
105. *Чаннов С.Е.* Может ли коррупционный проступок быть малозначительным? [Текст] / С.Е. Чаннов // Актуальные проблемы российского права. — 2014. — № 10.
106. *Черников В.В.* Конституционные основы полицейской деятельности: некоторые вопросы теории и практики [Текст] / В.В. Черников // Административное право и процесс. — 2018. — № 12.
107. *Черепанова Е.В.* Правовая природа реестра лиц, уволенных в связи с утратой доверия [Текст] / Е.В. Черепанова, В.В. Матвеев // Журнал российского права. — 2021. — № 8.
108. *Шабалин В.А.* Методологические вопросы правоведения [Текст] / В.А. Шабалин. — Саратов, 1972.
109. *Шергин А.П.* Административные взыскания и их применение органами внутренних дел [Текст] / А.П. Шергин. — М., 1974.
110. *Шергин А.П.* К концепции механизма административно-правового регулирования [Текст] / А.П. Шергин // Административное и административно-процессуальное право. — М., 2004.
111. *Шишов О.Ф.* разграничении преступлений и административных проступков в советском праве [Текст] / О.Ф. Шишов // Советское государство и право. — 1961. — № 6.
112. *Цабрия Д.Д.* О понятии и классификации функций управления [Текст] / Д.Д. Цабрия // Проблемы государства и права. — М., 1975.
113. *Юсупов А.Л.* Утрата доверия как основание дисциплинарной ответственности государственных служащих [Текст] / А.Л. Юсупов // Современное законодательство и проблемы регулирования общественных отношений. — Нижний Новгород, 2013.

114. *Ярковой С.В.* Законность и обеспечение реализации, соблюдения и защиты прав граждан и организаций в административной правоприменительной деятельности [Текст] / С.В. Ярковой // Журнал российского права. — 2018. — № 4.

Авторефераты и диссертации

115. *Ахмедов А.И.* Административные взыскания, применяемые органами внутренних дел [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.И. Ахмедов. — М., 1984.
116. *Андреев А.Г.* Охранительная функция государства в современных условиях [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.Г. Андреев. — М., 2002.
117. *Белов А.А.* Административное принуждение в деятельности ГАИ [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.А. Белов. — Волгоград, 2000.
118. *Бирюков М.Н.* Административная ответственность специальных субъектов [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М.Н. Бирюков. — М., 1991.
119. *Булавин С.П.* Юридические гарантии законности в СССР и место органов внутренних дел в механизме их реализации [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук / С.П. Булавин. — М., 1991.
120. *Байкова Н.Ф.* Формирование и развитие полицейской функции государства в России в IX—начале XX в. (историко-правовой аспект) [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Н.Ф. Байкова. — Саратов, 2009.
121. *Газизов Д.А.* Административно-правовые основы предупреждения и пресечения милицией правонарушений в сфере оборота наркотических средств [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Д.А. Газизов. — Омск, 1999.
122. *Дворяк А.И.* Меры административно-процессуального пресечения, применяемые милицией [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.И. Дворяк. — М., 1996.

123. *Дубровский Д.С.* Правовое регулирование в Российской Федерации мер административного пресечения, ограничивающих свободу личности [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Д.С. Дубровский. — М., 2006.
124. *Дымберов А.Д.* Правовое регулирование применения специальных технических средств автоматической фиксации административных правонарушений в области дорожного движения (сравнительно-правовое исследование) [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.Д. Дымберов. — М., 2019.
125. *Забалуева М.Ф.* Административная ответственность должностных лиц аппарата государственного управления [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук / М.Ф. Забалуева. — М., 1987.
126. *Ивлиев Г.П.* Основания применения мер процессуального принуждения [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук / Г.П. Ивлиев. — М., 1986.
127. *Каверина К.С.* Механизм реализации норм административного права [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / К.С. Каверина. — М., 2015.
128. *Каплунов А.И.* Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел [Текст]: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / А.И. Каплунов. — М., 2005.
129. *Климкина Е.В.* Административно-правовое регулирование дисциплинарной ответственности государственного гражданского служащего России [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е.В. Климкина. — М., 2006.
130. *Коваль Л.В.* Административно-правовое деликтное отношение [Текст]: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Л.В. Коваль. — Киев, 1979.
131. *Колесниченко Ю.Ю.* Административная ответственность юридических лиц [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ю.Ю. Колесниченко. — М., 2000.

132. *Краснов В.И.* Принцип законности в применении административной ответственности [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В.И. Краснов. — Воронеж, 2003.
133. *Красноглазов А.Ю.* Обеспечение законности в применении административно-процессуальных мер на стадии возбуждения дела об административном правонарушении [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.Ю. Красноглазов. — М., 1999.
134. *Красноглазов А.Ю.* Обеспечение законности в применении административно-процессуальных мер на стадии возбуждения дела об административном правонарушении [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук / А.Ю. Красноглазов. — М., 1999.
135. *Курцер К.М.* Организационно-правовые основы реализации правоохранительной функции прокуратуры в экономической сфере [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / К.М. Курцер. — М., 2014.
136. *Лапина М.А.* Теоретические и организационно-правовые основы реализации экологической функции государства органами внутренних дел [Текст]: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / М.А. Лапина. — М., 2002.
137. *Лебедева О.О.* Правовое регулирование применения принудительных мер административного предупреждения и пресечения [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О.О. Лебедева. — Нижний Новгород, 2017.
138. *Максимов И.В.* Административные наказания в системе мер принуждения (концептуальные проблемы) [Текст]: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / И.В. Максимов. — Саратов, 2004.
139. *Мамедов Э.Х.* Обеспечение законности применения полицией мер административного принуждения [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Э.Х. Мамедов. — СПб., 2020.

140. *Марьина Е.В.* Коррупционные преступления: отраслевое и межотраслевое согласование норм [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е.В. Марьина. — Самара, 2010.
141. *Мельников В.А.* Право лица, привлекаемого к административной ответственности, на защиту [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В.А. Мельников. — М., 1995.
142. *Мельников В.А.* Административно-правовое ограничение прав граждан и механизм его реализации органами внутренних дел [Текст]: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / В.А. Мельников. — Краснодар, 2015.
143. *Мурашев А.В.* Освобождение от административной ответственности [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.В. Мурашев. — М., 1982.
144. *Мустафин А.К.* Цели административных взысканий и их реализация в деятельности органов внутренних дел [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.К. Мустафин. — М., 1990.
145. *Пастушенко Е.Н.* Функции административного принуждения по советскому законодательству [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук / Е.Н. Пастушенко. — Саратов, 1986.
146. *Поляков М.М.* Административно-правовые способы предупреждения коррупционных правонарушений [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М.М. Поляков. — М., 2009.
147. *Поникаров В.А.* Гарантии законности в административной деятельности милиции [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В.А. Поникаров. — М., 1998.
148. *Попов Л.Л.* Проблемы эффективности административно-правовых санкций [Текст]: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Л.Л. Попов. — М., 1977.
149. *Попугаев Ю.И.* Административно-процессуальные меры, применяемые в связи с совершением правонарушения [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ю.И. Попугаев. — М., 1991.

150. *Попугаев Ю.И.* Теоретико-правовые проблемы законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях [Текст]: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Ю.И. Попугаев. — М., 2020.
151. *Пожарский Д.В.* Охранительная функция государства (теоретико-методологические проблемы) [Текст]: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Д.В. Пожарский. — М., 2015.
152. *Равнюшкин А.В.* Административно-правовые средства предупреждения и пресечения органами внутренних дел правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.В. Равнюшкин. — М., 2015.
153. *Рогачева О.С.* Эффективность норм административно- деликтного права [Текст]: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / О.С. Рогачева. — Воронеж, 2012.
154. *Сорокин Р.С.* Увольнение с государственной службы как мера противодействия коррупции [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Р.С. Сорокин. — Саратов, 2016.
155. *Тюрин В.А.* Проблемы применения мер пресечения в административном праве России [Текст]: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / В.А. Тюрин. — М., 2004.
156. *Шушпанов С.А.* Должностной проступок как основание дисциплинарной ответственности государственного служащего [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С.А. Шушпанов. — Саратов, 2002.
157. *Шарков А.В.* Социальная функция государства: история и современность [Текст]: автореф. дис. ... канд. филос. наук / А.В. Шарков. — Нижний Новгород, 2019.
158. *Юсупов А.Л.* Дисциплинарная ответственность за нарушения законодательства о противодействии коррупции [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.Л. Юсупов. — Саратов, 2014.

Оглавление

Авторский коллектив.....	3
Введение	4
Глава 1. Понятия и сущность принуждения в административном праве.....	7
1.1. Сущность полицейской функции	7
1.2. К вопросу о понятии административного принуждения как разновидности государственного принуждения	18
1.3. Особенности и виды административного принуждения	33
1.4. Основания применения принуждения в административном праве	50
Глава 2. Проблемы реализации мер принуждения в административном праве.....	68
2.1. Правовой механизм реализации мер административного принуждения.....	68
2.2. Проблема законности при применении мер административного принуждения.....	83
Глава 3. Проблемы оценки правонарушений в административном праве.....	98
3.1. К вопросу о понятии административного правонарушения	98
3.2. Вопросы коррупционного дисциплинарного правонарушения.....	111
Глава 4. Проблемы юридической ответственности в административном праве.....	126
4.1. Вопросы административной ответственности и административных наказаний по российскому праву.....	126
4.2. Вопросы увольнения по утрате доверия с государственной службы.....	140
Заключение.....	152
Библиографический список	158

По вопросам приобретения книг обращайтесь:
Отдел продаж «ИНФРА-М» (оптовая продажа):

127214, Москва, ул. Полярная, д. 31В, стр. 1

Тел. (495) 280-33-86 (доб. 222, 564)

E-mail: books@infra-m.ru

•

Отдел «Книга—почтой»:

тел. (495) 280-33-86 (доб. 222)

ФЗ № 436-ФЗ	Издание не подлежит маркировке в соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 1
----------------	--

Научное издание

**Адмиралова Ирина Александровна,
Костенников Михаил Валерьевич,
Куракин Алексей Валентинович**

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРИНУЖДЕНИЯ И ОТВЕТСТВЕННОСТИ В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВЕ

МОНОГРАФИЯ

Оригинал-макет подготовлен в НИЦ ИНФРА-М

ООО «Научно-издательский центр ИНФРА-М»

127214, Москва, ул. Полярная, д. 31В, стр. 1

Тел.: (495) 280-15-96, 280-33-86. Факс: (495) 280-36-29

E-mail: books@infra-m.ru <http://www.infra-m.ru>

Подписано в печать 00.00.2024. Формат 60×90/16. Бумага офсетная.

Гарнитура Petersburg. Печать цифровая. Усл. печ. л. 0,0.

Тираж 500 экз. Заказ № 00000

ТК 823925-2137552-000024

Отпечатано в типографии ООО «Научно-издательский центр ИНФРА-М»

127214, Москва, ул. Полярная, д. 31В, стр. 1

Тел.: (495) 280-15-96, 280-33-86. Факс: (495) 280-36-29