

СООТНОШЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ И ИНЫХ МЕР АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ

Прежде чем исследовать соотношение государственного принуждения с таким видом юридической ответственности как административная, необходимо рассмотреть общетеоретические положения относительно соотношения государственного принуждения и юридической ответственности вообще. Для правовой науки и для практической деятельности очень важно выяснить соотношение и взаимосвязь юридической ответственности и государственного принуждения, их общие и отличительные черты. Тем более, что в литературе они нередко либо отождествляются, либо, напротив, противопоставляются. Особенно видны различия в понимании соотношения юридической ответственности и государственного принуждения в позициях ученых, которые придерживаются негативной и позитивной концепций юридической ответственности. Мы не будем рассматривать соотношение этих двух правовых институтов с позиции сторонников позитивной юридической ответственности, так как свое негативное отношение к пониманию этого вида ответственности как разновидности собственно юридической ответственности мы уже высказывали ранее [1].

Обратим внимание, прежде всего на то, что юридическая ответственность, безусловно, связана с государственным принуждением как возможностью государства, в предусмотренных законодательством случаях, обязать субъекта помимо его воли и желания совершать определенные действия. В этом проявляется суверенитет государства — его властная императивная воля.

Термин “государственное принуждение” часто употребляется в юридической науке при характеристике различных государственно-правовых явлений: начиная с общетеоретических положений о признаках государства, его аппарата, признаках права, норм права и

* Аспирант кафедры административного и предпринимательского права экономико-правового факультета ОНУ им. И. И. Мечникова.

заканчивая характеристикой методов регулирования общественных отношений отдельными отраслями права.

Как соотносятся между собой понятия “государственное принуждение” и “юридическая ответственность”? Равнозначны ли они? Может ли государственное принуждение выходить за рамки юридической ответственности? Поставленные вопросы неоднократно дискутировались в юридической науке, предлагались различные варианты ответов. Наиболее предпочтителен следующий: юридическая ответственность и государственное принуждение соотносятся как часть и целое (т. е. первое понятие включается во второе). Юридическая ответственность возникает лишь за совершенное правонарушение, в то время как определенные меры государственного принуждения (т. е. возложение обязанностей без согласия другой стороны) могут применяться не только за совершенное правонарушение, но и в некоторых других случаях. Таким образом, юридическую ответственность как один из видов государственного принуждения следует отличать от других мер: от мер предупредительного воздействия, мер пресечения противоправного поведения, мер защиты.

Меры предупредительного воздействия — это разновидность мер государственного принуждения, применяемых для предупреждения возможных правонарушений, а также используемых с целью обеспечения общественной безопасности при стихийных бедствиях, крупных промышленных авариях. Это, например, проверка документов; административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы (возложение обязанности являться в органы милиции, уведомлять их о перемене места работы или жительства и т.д.); прекращение либо ограничение движения транспорта и пешеходов при возникновении угрозы безопасности движения и т.д.

Меры пресечения — это разновидность мер государственного принуждения, применяемых для прекращения противоправных действий или для предотвращения их вредных последствий. Меры пресечения, в отличие от мер предупреждения, применяются только при наличии правонарушения. Это, например, привод и официальное предостережение лиц, совершающих антиобщественное поведение, не повлекшее за собой юридической ответственности; изъятие имущества (например, холодного и огнестрельного оружия, радиопередатчиков, если нет разрешения на владение ими); административное задержание лиц, совершивших административные проступки; арест; наложение ареста на имущество и т.п.

Меры защиты (восстановительные меры) — это разновидность мер государственного принуждения, применяемых для восстановления нормального состояния правоотношений путем побуждения субъектов права к исполнению возложенных на них обязанностей. К мерам защиты относятся: признание сделки недействительной с возвращением сторон в первоначальное имущественное положение; взыскание долга; возмещение вреда, понесенного при спасении имущества государственных и общественных организаций; взыскание алиментов; восстановление на работе лиц, уволенных незаконно; удержание ошибочно выплаченных работнику сумм; взыскание налогов; отмена незаконного нормативно-правового или правоприменительного акта.

Меры защиты иногда отождествляются с мерами юридической ответственности. Но при характеристике юридической ответственности мы отмечали, что ее реализация влечет для правонарушителя неблагоприятные последствия (личного, имущественного или организационного характера) для правонарушителя. При применении же мер защиты лишь восстанавливается нормальное состояние правоотношений путем побуждения их субъектов к совершению тех действий, которые они должны были исполнить, но в силу различных причин не исполнили. При этом, кроме принудительного исполнения указанными субъектами установленных законом действий, они не несут никаких дополнительных лишений или ограничений, у них не появляются какие-либо неблагоприятные последствия [2].

Меры принудительного обеспечения должного поведения управляемых составляют в своей совокупности институт *административного принуждения*. В числе административно-правовых методов государственного принуждения находятся средства принудительного характера, используя которые исполнительные органы (должностные лица) обеспечивают необходимое упорядочивающее воздействие на регулируемые общественные отношения. Естественно, что в первую очередь имеются в виду административно-правовые нормы, регулирующие применение такого рода средств.

Для административного принуждения характерно, прежде всего то, что оно, не является самоцелью. Будучи разновидностью государственного принуждения вообще, административное принуждение используется главным образом как крайнее средство обеспечения и охраны правопорядка в сфере государственного управления, т.е. выполняет карательную функцию. Однако его значение не исчерпывается только этим. Одновременно в целях правоохраны администра-

тивно-принудительные меры выполняют и иного рода функции, т.е. применяются не только в качестве наказания за правонарушения (дисциплинарные и административные), но и для их предупреждения, а также пресечения и восстановления нарушенных прав. Это означает, что административно-принудительные меры по своему объему значительно шире, чем применение государственного принуждения в рамках административной ответственности, которое является частью административно-принудительных мер. Ни меры административно-принуждения и пресечения, ни меры защиты, применяемые в административном порядке, не принадлежат к мерам административной ответственности. Мы солидарны с точкой зрения И. А. Галагана, который к административной ответственности относит лишь санкции, причем те, "которые связаны с наказанием, карой виновных в совершении административных проступков и которые порождаются государственным и общественным осуждением, порицанием личности и деяния виновного" [3]. Применение всех перечисленных групп административно-принудительных мер направлено на обеспечение общественного порядка и общественной безопасности.

В самом широком смысле административное принуждение призвано обеспечивать исполнение правил поведения, выраженных в административно-правовых нормах.

Административному принуждению как виду государственного принуждения присущ ряд общих свойств:

- а) оно осуществляется от имени государства;
- б) как и государственное принуждение вообще, административное принуждение осуществляется государственными органами (должностными лицами);
- в) применение административного принуждения в каждом случае имеет правовое оформление.

Однако административному принуждению как особому виду государственного принуждения свойственен ряд отличительных черт:

- а) уже само наименование данных принудительных мер свидетельствует о том, что для их применения характерен *внесудебный порядок*, т.е. их использование отнесено к компетенции соответствующих исполнительных органов (должностных лиц), непосредственно их реализующих в процессе своей деятельности, без обращения в суд. Однако в предусмотренных действующим украинским законодательством случаях отдельные меры административного принуждения применяются судами (судьями). В частности, это относится к случаям

наложения наиболее строгих административных взысканий за совершение административных правонарушений (например, в судебном порядке осуществляется лишение права управления транспортными средствами за повторное в течение года управление транспортными средствами в состоянии опьянения или уклонение от прохождения в соответствии с установленным порядком освидетельствования на состояние опьянения (ст. 221 КУАП); за ряд административных правонарушений судом (судьей) могут быть наложены административные взыскания в виде исправительных работ (в соответствии со ст. 31 КУАП) и административного ареста (в соответствии со ст. 32 КУАП);

б) применение принудительных мер не всеми без исключения исполнительными органами (должностными лицами), а лишь теми, которые наделены специальными полномочиями по осуществлению административной власти. Эта особенность связана с тем, что меры административного принуждения применяются к третьим лицам, т.е. тем, кто не находится в непосредственном подчинении (ведении) у полномочных исполнительных органов (должностных лиц). В качестве третьих лиц выступают, как правило, граждане, а в некоторых случаях и юридические лица (например, в области охраны окружающей природной среды, борьбы с монополизмом и т.п.). Исключается применение таких мер руководителями в отношении подчиненных им работников;

в) меры административного принуждения применяются в целях обеспечения соблюдения не всех административно-правовых норм, а только тех, которые формулируют общеобязательные правила поведения в сфере государственного управления, не имеющие ведомственных границ (например, правила безопасности дорожного движения, обеспечения санитарной безопасности, правила разрешительной системы, природоохранные правила и т.п.);

г) как правило, меры административного принуждения применяются исполнительными органами (должностными лицами), уполномоченными на осуществление правоохранительных функций в сфере государственного управления (например, органы внутренних дел, контрольно-надзорные органы и т.п.).

Особое место отводится мерам дисциплинарного принуждения, реализуемым в рамках государственно-служебных отношений. Лишь в широком смысле их можно отнести к административному принуждению, поскольку соответствующие меры, в которых выражается дисциплинарная власть руководителя, применяются в администра-

тивном порядке. Но непосредственными мерами административного принуждения они не являются, так как не каждый руководитель наделен полномочиями административной власти.

Меры административного принуждения разнообразны. Как и меры государственного принуждения вообще, меры административного принуждения могут быть подразделены по их целевому назначению на группы. Классификация [4] мер административного принуждения имеет важное не только теоретическое, но и практическое значение, так как позволяет определить место каждой такой меры в системе административно-принудительных средств воздействия и, следовательно, установить основания и порядок ее применения. До 50-х годов в юридической литературе господствовала двучленная классификация мер административного принуждения. Все меры административного принуждения сводились к двум группам: административные взыскания и иные меры государственного принуждения, которые, будучи по своей сути принудительными, лишены характера наказания [5].

В 1956 г. М. И. Еропкин обосновал трехчленную классификацию мер административного принуждения [6], которой и сейчас придерживается подавляющее большинство ученых-правоведов [7]. По этой классификации все меры административного принуждения подразделяются на три группы: административно-предупредительные меры; меры административного пресечения; административные взыскания (административная ответственность). В основе этой классификации лежат цели и способ обеспечения правопорядка. Однако, хотя данной классификации мер административного принуждения придерживается множество современных ученых-административистов, в научной литературе присутствуют и иные точки зрения по поводу классификации принудительных мер.

Так, Л. М. Розин в качестве критерия для классификации мер административного принуждения предложил цель, для достижения которой соответствующая мера применяется, и именно ею определяются основание и порядок применения каждой меры [8]. Эта классификация выглядит следующим образом:

- а) административные взыскания, применяемые при привлечении к административной ответственности в качестве наказания нарушителя;
- б) меры административного пресечения, используемые для пресечения совершаемого правонарушения;
- в) меры процессуального принуждения, которые дают возмож-

ность установить факт правонарушения, удостоверить личность нарушителя, собрать все необходимые данные об административном правонарушении и составить требуемые законом документы;

г) восстановительные меры, предназначенные для восстановления нарушенного правопорядка, прав граждан;

д) меры административно-предупредительные, применяемые в целях предотвращения правонарушений.

В. М. Манохин и Ю. С. Адушкин предлагают классифицировать меры государственного принуждения по двум критериям: по основаниям и целям их применения [9].

По основаниям применения выделяются: 1) меры, применяемые без правонарушения, в силу государственной или общественной необходимости, — так называемые предупредительные меры; 2) меры, применяемые в связи с правонарушением, означающие претерпевание правонарушителем определенных неблагоприятных последствий именно ввиду совершенного им правонарушения, — правовые санкции.

По цели применения предупредительные меры принуждения могут быть контрольно-профилактическими (направленными на выявление правонарушений) или особыми (имеющими целью обеспечить особую, исключительную общественную или государственную необходимость). Правовые санкции по этому признаку различаются на меры пресечения (цель — прекратить совершаемое правонарушение); меры процессуального обеспечения (их назначение в обеспечении доказывания вины правонарушителя и создании нормальных условий для его последующего привлечения к ответственности; восстановительные меры (направлены на восстановление положения, существовавшего до правонарушения, в том числе на восстановление нарушенных прав); меры наказания или взыскания (обеспечивают выполнение непосредственной задачи кары правонарушителя и вместе с другими санкциями — целей общей и частной превенции).

Д. Н. Бахрах предлагает такую классификацию мер административного принуждения: меры пресечения, административно-восстановительные меры и наказания [10]. При этом Д. Н. Бахрах считает необоснованным отнесение предупредительных мер к мерам государственного принуждения. Свою точку зрения он обосновывает тем, что мерами предупреждения являются разнообразные средства, направленные на предотвращение правонарушений и других вредных последствий (карантин, закрытие участков границы и др.). При наличии чрезвычайных обстоятельств или в иных случаях государственные органы для обеспечения об-

щественного порядка вынуждены устанавливать дополнительные обязанности (карантин, запрещение движения автотранспорта, светомаскировка в военное время и т.п.). Эти нормативные акты распространяются на многих граждан и большинство из них добровольно выполняют данные обязанности. Принудительные же меры применяются к тем, кто не выполняет обязанностей, нарушает запреты, т.е. совершает правонарушения. Поэтому, отмечая большое значение предупредительных мер, Д. Н. Бахрах считает, что они не являются принудительными [11]. Мы не согласны с такой точкой зрения, так как особенностью административно-предупредительных мер является то, что они применяются указанными в административно-правовых актах органами или должностными лицами вне связи с правонарушением, без согласия второй стороны, которой предписывается выполнить какие-то действия либо воздержаться от них.

Мы согласны с основанием деления мер административного принуждения, которое предложено М. И. Еропкиным: в основе этой классификации лежат цели и способ обеспечения правопорядка. Однако мы предлагаем выделять в качестве отдельной группы мер административного принуждения административно-восстановительные меры (меры защиты). На наш взгляд, авторы, исследовавшие проблему классификации мер административного принуждения, не выделяли восстановительные меры в отдельную группу мер административного принуждения, так как необоснованно отождествляли их с мерами административной ответственности.

При характеристике мер административного принуждения мы говорили, что административные взыскания (административная ответственность) являются одним из видов административного принуждения. Так как темой данной работы является исследование проблем, связанных с привлечением к административной ответственности, вопросы, связанные с характеристикой данного правового института исследуются в работе более подробно. Поэтому, в дальнейшем, при характеристике мер административного принуждения мы не будем останавливаться на характеристике административной ответственности, подразумевая, что она является одним из видов административного принуждения.

Кроме административной ответственности, среди мер административного принуждения, по нашему мнению, можно выделить:

- административно-предупредительные меры;
- административно-пресекающие меры;
- административно-восстановительные меры (меры защиты).

Статья 260 КУАП выделяет также меры обеспечения производ-

ства по делам об административных правонарушениях к которым относятся административное задержание (ст. 261 КУАП), личный досмотр и досмотр вещей (ст. 264 КУАП), изъятие вещей и документов (ст. 265 КУАП). Однако они самостоятельного юридического значения не имеют, так как поглощаются названными видами мер административного принуждения. Вместе с тем, такая мера как, например, административное задержание одновременно используется как в целях пресечения административных нарушений, так и обеспечения административного производства [12].

На наш взгляд, наиболее удачной является характеристика *административно-предупредительных мер* как действий полномочных органов или должностных лиц, направленных на принудительное обеспечение выполнения гражданских обязанностей перед обществом, на обеспечение общественной безопасности и общественного порядка, на борьбу со стихийными бедствиями, эпидемиями, эпизоотиями и ликвидацией их последствий. Эта группа мер административного принуждения носит профилактический характер и их применение направлено на то, чтобы обеспечить безопасность здоровья и жизни граждан, нормальные условия работы предприятий и учреждений [13].

Несмотря на ярко выраженный профилактический характер, меры подобного рода осуществляются в принудительном порядке, т.е. в процессе односторонней реализации юридически-властных полномочий компетентных исполнительных органов должностных лиц). Поэтому бесосновательны попытки представить их в качестве мер, лишенных элементов административного принуждения [14]. Выражаются они, как правило, в виде определенных ограничений и запретов, что достаточно показательно характеризует их принудительную природу.

Административно-предупредительные меры не связаны с совершением правонарушений. Они их предотвращают и, в этом смысле, предшествуют применению иных мер принуждения, направленных против виновных в совершении административных правонарушений. Это отличает меры административного предупреждения от мер административного пресечения и мер административной ответственности.

Меры такого рода многообразны, применяются в различных областях общественной жизни и различными субъектами с компетенцией контрольно-надзорного характера (специальные государственные инспекции и т.п.). В основном они носят отраслевой ведомственный характер, но могут осуществляться и органами с общей управленческой компетенцией.

В действующем законодательстве (кроме Закона Украины "О милиции" [15]) названные меры не систематизированы, а в специальной литературе нет единого мнения, что именно относится к этим мерам.

Наиболее широкая компетенция в применении административно-предупредительных мер принадлежит органам внутренних дел (милиции).

К этим мерам можно отнести следующие действия.

1. Требования прекращения отдельных действий. Органы милиции вправе требовать от граждан и должностных лиц прекращения действий, препятствующих осуществлению полномочий милиции (п. 1 ст. 11 Закона Украины "О милиции").

2. Проверка документов. Работники милиции имеют право проверить у граждан при подозрении в совершении правонарушений документы, удостоверяющие личность, а также другие документы, необходимые для выяснения вопроса о соблюдении правил, надзор и контроль за выполнением которых возложен на милицию (п. 2 ст. 11 Закона Украины "О милиции").

3. Учет и официальное предостережение граждан. Ведется учет лиц, подлежащих профилактическому воздействию на основании законодательства и в установленном им порядке.

4. Досмотр. Работникам милиции предоставлено право проводить досмотр ручной клади, багажа и пассажиров гражданских воздушных, морских и речных судов согласно действующему законодательству (п. 14 ст. 11 Закона Украины "О милиции"). Подобный досмотр могут проводить также работники гражданской авиации, таможенных органов, пограничных войск (Таможенный кодекс Украины [16] и Закон Украины "О государственной границе Украины" [17]).

Следует заметить необходимость отличия досмотра как меры предупреждения от досмотра, направленного на решение вопроса о привлечении к административной или уголовной ответственности и на обеспечение производства в делах об административных правонарушениях.

5. Право входить беспрепятственно на территорию и в помещение предприятий, учреждений и организаций, в том числе таможенных, на земельные участки, в жилые и другие помещения граждан. Основания, на которых работники милиции могут использовать эту меру административного предупреждения, закреплены в Законе Украины "О милиции" (пп. 15, 16 ст. 11 Закона Украины "О милиции").

6. Внесение представлений об устранении причин правонарушений. Такие представления вносятся соответствующим государственным органам, общественным объединениям или должностным лицам,

предприятиям, организациям и являются обязательными к рассмотрению (п. 19 Закона Украины "О милиции").

7. Временное ограничение или запрещение доступа граждан на отдельные участки местности или объекты с целью обеспечения общественного порядка, общественной безопасности, охраны жизни и здоровья людей (п. 20 ст. 11 Закона Украины "О милиции").

8. Ограничение или запрещение движения транспорта и пешеходов на отдельных участках улиц и автомобильных дорог, а также право останавливать транспортные средства, посещать предприятия, учреждения и организации для выполнения контрольных и профилактических функций (п. 21 ст. 11 Закона Украины "О милиции").

9. Осуществление административного надзора за лицами, к которым он применен, а также контроля за осужденными к уголовному наказанию, не связанному с лишением свободы (п. 7 ст. 10, п. 15 ст. 11 Закона Украины "О милиции"). Порядок осуществления административного надзора установлен Законом Украины от 01.12.94г. "Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы" [18]. В этом Законе приводится перечень лиц, к которым может быть применен административный надзор.

10. Принудительный привод для медицинского обследования. Органы милиции обязаны в установленном порядке выявлять лиц, составляющих группу риска по СПИДу, и сообщать о них учреждениям здравоохранения, осуществлять по представлениям этих учреждений привод данных лиц, а также инфицированных вирусом иммунодефицита, больных венерическими заболеваниями и хроническим алкоголизмом для обязательного обследования и лечения (п. 21 ст. 11 Закона Украины "О милиции", ст. 14 Закона Украины "О предупреждении заболевания СПИДом и социальной защите населения" [19]).

К мерам административного предупреждения, которые могут применяться органами милиции, следует также отнести: право аннулировать разрешение на приобретение и ношение огнестрельного оружия и боеприпасов гражданами, предприятиями, учреждениями и организациями; осмотр с участием администрации помещения, в котором находится оружие; осмотр оружия и боеприпасов, находящихся у граждан, а также места их хранения (Закон Украины от 20 декабря 1990 года "О использования оружия и боеприпасов" [20]); требование устранения нарушения правил содержания дорог, проведения с участием администрации осмотра производственных, складских и других помещений с целью проверки выполнения правил охраны го-

сударственного и коллективного имущества; направления сообщений с целью профилактического воздействия на нарушителя в государственные и другие органы, общественности по месту жительства; изъятия у граждан и должностных лиц предметов и вещей, запрещенных или ограниченных в обороте, а также документов с признаками подделки, уничтожать их или передавать по назначению.

Кроме мер административного предупреждения, применяемых органами внутренних дел, имеют место и другие, относящиеся к компетенции определенных исполнительных органов, например: закрытие отдельных участков государственной границы, карантин, принудительное медицинское освидетельствование, обязательные медицинские прививки и др. Применение этих и других мер строго регламентировано законодательством Украины.

Вместе с тем, ученые-административисты отмечают, что некоторые меры предупреждения очень близки по характеру к мерам пресечения, что связано с их направленностью на защиту интересов граждан, государства и общественных объединений. Некоторые меры предупреждения могут предшествовать применению мер пресечения и административных взысканий (например — привод для медицинского освидетельствования, а затем — принудительное лечение) [21].

Административно-пресекательные меры своим назначением имеют принудительное прекращение противоправных действий и предотвращение их вредных последствий. Они также разнообразны и применяются различными исполнительными органами (должностными лицами). Среди мер административного принуждения меры пресечения являются наиболее многочисленными. Их применение обусловлено необходимостью быстрого и эффективного пресечения посягательств на интересы отдельных граждан, юридических лиц, общественных объединений и государства. Некоторые авторы, исследующие вопросы, связанные с применением административного принуждения, считают меры пресечения главной группой мер, используемых в принудительной деятельности субъектов государственного управления. [22] Средства пресечения используются на практике чаще, чем взыскания, т.е. меры административной ответственности за правонарушения.

Органы государственного управления имеют необходимые кадровые и технические ресурсы, чтобы своевременно прекратить противоправные действия, предотвратить наступление вредных последствий. Пресечение должно быть оперативным, применяться очень часто в условиях дефицита информации, по "горячим следам". Не-

редко к мерам пресечения, к применению специальных средств, огнестрельного оружия работники милиции, другие субъекты административной власти прибегают для пресечения преступлений.

В действующем законодательстве, а также специальной литературе нет исчерпывающего перечня и четкой классификации этих мер, а также единого мнения о том, какие меры следует считать мерами административного пресечения, и могут ли они быть направлены на предотвращение уголовного преследования. Задача кодификации мер административного пресечения пока не ставилась, поэтому остается неясным, целесообразно ли это делать. Вот почему вопросы системы, законности, целесообразности применения пресекательных мер и многие иные аспекты административного пресечения нуждаются в более глубокой теоретической разработке.

Анализ действующего законодательства дает основания отнести к мерам административного пресечения следующие:

1. Требования к гражданам и должностным лицам прекратить действия, нарушающие общественный порядок. При этом работникам милиции дано право на месте выносить устное предупреждение лицам, допустившим незначительные административные нарушения, а в случае невыполнения высказанных требований применения мер, предусмотренных п. 1 ст. 11 Закона Украины "О милиции".

2. Административное задержание, которое представляет собой принудительное кратковременное ограничение свободы действий и перемещения граждан, совершивших административный проступок. Данная мера применяется с целью: пресечения административных правонарушений, когда исчерпаны другие меры воздействия; установления личности; составления протокола об административном правонарушении, если это обязательно, но невозможно выполнить на месте совершения правонарушения; обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дел и выполнения постановлений по делам об административных правонарушениях; личного досмотра, досмотра вещей и изъятия вещей и документов (ч. 1 ст. 260 КУАП Украины).

Административное задержание лица, совершившего административное правонарушение, может продолжаться не более трех часов, за исключением случаев, когда законодательными актами установлены иные сроки. Условия, порядок и срок административного задержания регулируются КУАП Украины (ст.ст. 260-263, 267) и Законом Украины "О милиции" (п. 5 ст. 11).

3. Изъятие вещей и документов. Проводится в административном

порядке у лиц, нарушающих нормы административного законодательства. Согласно действующему законодательству изъятию подлежат вещи и документы, являющиеся орудием или непосредственным объектом правонарушения. Порядок и условия данного изъятия регулируются КУАП (ст. 265).

4. Личный досмотр и досмотр вещей. Как мера пресечения административных проступков личный досмотр и досмотр вещей применяется с целью обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. В этом случае составляется отдельный протокол или об этом делается соответствующая запись в протоколе об административном правонарушении или протоколе об административном задержании. Порядок личного досмотра и досмотра вещей регулируется ст. 265 КУАП, Таможенным кодексом (ст.ст. 25, 29-30, 32) и другими законодательными актами Украины.

5. Принудительное лечение. Применяется к лицам в случаях, когда существуют достаточные основания считать, что они больны венерическим заболеванием или находились в контакте с такими же больными и требуют профилактического лечения, если эти лица уклоняются от обследования. Эта мера применяется также к лицам, больным наркоманией, злостным алкоголикам, больным СПИДом и т.д.

6. Меры физического воздействия, применение специальных средств и огнестрельного оружия. Данные средства имеют право применять милиция, а также работники других органов внутренних дел, привлекаемые к выполнению задач милиции по охране общественного порядка, общественной безопасности и борьбы с преступностью (ст. 9 Закона Украины "О милиции"). Применению данных средств должно предшествовать предупреждение, если позволяют обстоятельства. Запрещается применять их к женщинам с явными признаками беременности, лицам пожилого возраста или с явными признаками инвалидности и к малолетним детям, кроме случаев группового нападения, угрожающих жизни и здоровью людей, милиции, а также вооруженного нападения или сопротивления. Если избежать применения силы невозможно, она не должна превышать меры, необходимой для выполнения возложенных на милицию обязанностей, и сводить к минимуму причинение вреда здоровью правонарушителей и других граждан. Условия и рамки применения средств физического воздействия, специальных средств и огнестрельного оружия, а также перечень специальных средств приведен в разделе III Закона Украины "О милиции".

7. Привод и официальное предостережение. Названный вид пресечения административных проступков осуществляется органами милиции. В наше время привод используется для доставки в соответствующие государственные органы или учреждения согласно действующему законодательству и с санкции прокурора граждан, уклоняющихся от призыва на воинскую службу, больных СПИДом и других (п. 22 ст. 10 Закона Украины "О милиции", ст. 14 Закона Украины "О предупреждении заболевания СПИДом и социальную защиту населения").

Мы согласны с точкой зрения Ю.П. Битяк и В.В. Зуй, согласно которой официальное предупреждение следует рассматривать как меру административного предупреждения, но в тех случаях, когда официальное предупреждение осуществляется после привода, его можно отнести к мерам пресечения, например: привод лиц для предупреждения о привлечении к административной ответственности; привод лиц, для которых судами установлено наказание, не связанное с лишением свободы [23]. Временное отстранение от управления транспортными средствами, речными и маломерными судами, запрещение эксплуатации механизмов и выполнения работ. Работники милиции имеют право задерживать и отстранять от управления транспортными средствами лиц, находящихся в состоянии опьянения, не имеющих документов на право управления или пользования транспортными средствами, запрещать их эксплуатацию, задерживать и доставлять транспортные средства для временного хранения и др. (п. 21 ст. 11 Закона Украины "О милиции", ч. 1 ст. 266 КУАП). В некоторых случаях соответствующими органами применяется такая мера пресечения как отстранение от выполнения работ. Так, органам государственного санитарного надзора предоставлено право временно отстранять от работы лиц, которые являются бациллоносителями и могут быть причиной распространения инфекционных заболеваний. Применяется данная мера и в других случаях.

8. Прекращение работ и запрещение эксплуатации механизмов. Эта мера применяется в случаях нарушения общеобязательных правил, невыполнения указаний и требований соответствующих должностных лиц, осуществляющих контроль за работой отдельных механизмов и объектов по устранению недостатков в работе, правил эксплуатации механизмов. Данная мера широко применяется в промышленности, энергетике, строительстве, как правило, государственными инспекциями.

Приведенный перечень мер административного пресечения не является полным, поскольку, как отмечалось ранее, они достаточно

многочисленны и разнообразны (например, задержание имущества и документов согласно положениям Таможенного кодекса Украины и т.п.). Однако рассмотренные выше меры пресечения применяются в основном правоохранительными и контролирующими органами, а другие государственные органы применяют их не так часто.

Действующее законодательство, в том числе административно-правовые нормы, нередко закрепляют за соответствующими исполнительными органами (должностными лицами) полномочия по *приостановлению* либо *прекращению* деятельности предприятий и организаций в случае нарушения ими тех или иных общеобязательных правил. Приостановление производственной деятельности предприятий или их закрытие имеет место в случае нарушения нормативных требований по охране труда. Областная администрация приостанавливает строительство, которое ведется с нарушением утвержденных проектов и планов застройки; в порядке осуществления экологического контроля и надзора ограничивает, приостанавливает или прекращает деятельность предприятий и иных объектов независимо от формы собственности и подчиненности, если их эксплуатация осуществляется с нарушением природоохранительного законодательства; запрещает строительство экологически вредных объектов и т.п. К пресекаемым мерам принудительного характера можно отнести также *отказ в выдаче лицензии* на тот или иной вид деятельности, *приостановление ее действия* либо *аннулирование*.

Мы уже отмечали выше, что Кодексом Украины об административных правонарушениях выделяются отдельно специфические меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, которые поглощаются административными мерами пресекательного характера. Это: административное задержание, личный досмотр и досмотр вещей, изъятие вещей и документов, отстранение от управления транспортными средствами и освидетельствование на состояние управления.

Применение мер административного принуждения во всех его вариантах усиливается в условиях *чрезвычайного положения*. Органы, осуществляющие управление в этих условиях, наделяются чрезвычайными полномочиями, необходимыми для скорейшей нормализации обстановки, восстановления правопорядка, законности и ликвидации угрозы безопасности граждан. Так, возможно временное выселение граждан из районов, опасных для проживания; введение особого режима въезда и выезда граждан; запрещение проведения собраний,

митингов, уличных шествий и демонстраций; запрещение проведения забастовок; введение особых правил пользования связью; ограничение движения транспортных средств; введение комендантского часа; приостановление деятельности политических партий, общественных организаций, массовых движений; приостановление полномочий местных представительных органов власти; использование ресурсов предприятий, учреждений и организаций для предотвращения и ликвидации последствий чрезвычайных обстоятельств и т.п.

Кроме того, следует помнить, что меры пресечения тесно связаны с мерами предупреждения, которым последние часто предшествуют, и административными взысканиями, для которых сами являются предварительными, поскольку обеспечивают условия для их применения.

Особой группой принудительных мер являются *административно-восстановительные меры (меры защиты)*.

Некоторые авторы, исследующие вопрос классификации мер административного принуждения, считают нецелесообразным выделять административно-восстановительные меры [24] на том основании, что они не зафиксированы в действующих административно-правовых нормах и названные уже виды административно-принудительных мер в большей или меньшей степени выполняют правосстановительную функцию (особенно пресекательные и наказательные меры). Мы считаем, что административные меры защиты (административно-восстановительные меры) необходимо выделять отдельно ввиду специфики их назначения, которая позволяет отграничить их от пресекательных мер и мер административной ответственности.

Выделение среди мер административного принуждения мер, связанных с восстановлением положения, существовавшего до правонарушения, считают обоснованным и целесообразным такие авторы как Д. Н. Бахрах [25], В. М. Манохин, Ю. С. Адушкин [26]. С. Тараненко, кроме выделения административно-предупредительных, мер административного пресечения, административных мер восстановления прав личности, предлагает закрепить такую классификацию мер административного принуждения в специальном административно-процессуальном законе. Закрепление данной классификации мер административного принуждения, а также перечень принудительных мер, относящихся к той или иной группе в отдельном процессуальном законе с его точки зрения (к которой мы также присоединяемся) будет являться основой обеспечения охраны прав и свобод личности в законодательстве об административных правонарушениях [27].

Нежелание же некоторых авторов выделять в отдельную группу мер административного принуждения административно-восстановительные меры связано с тем, что этими авторами отождествляются меры защиты (административно-восстановительные) с мерами административной ответственности. Но при характеристике института юридической ответственности мы уже отмечали, что ее реализация влечет неблагоприятные последствия (личного, имущественного или организационного характера) для правонарушителя. При реализации же мер защиты лишь восстанавливается нормальное состояние правоотношений путем побуждения их субъектов к совершению тех действий, которые они должны были исполнить, но в силу различных причин не исполнили. При этом кроме принудительного исполнения указанными субъектами установленных законом действий, они не несут никаких дополнительных лишений или ограничений, у них не появляются какие-либо неблагоприятные последствия [28]. На этом основании мы считаем необходимым выделение в отдельную группу административно-восстановительные меры (возмещение ущерба, принудительное выселение, снос самовольно возведенных сооружений и т.д.), которые предусмотрены действующим законодательством, являются следствием нарушения норм права лицом, к которому они применяются, но которые не влекут для лица дополнительных негативных последствий личного, имущественного или организационного характера, а служат лишь для восстановления (защиты) нарушенного права.

Подводя итоги характеристики системы мер административного принуждения, необходимо отметить что, несмотря на неординарность мер административного принуждения, их использование в интересах реализации задач и функций исполнительной власти объективно необходимо. Однако это вовсе не означает, что методы прямого управляющего воздействия (т.е. административно-правовые методы) основаны исключительно на принуждении. Ошибочность подобного рода суждений очевидна, так как, во-первых, принудительные меры не являются единственным средством обеспечения нормальных условий функционирования системы государственного управления и, во-вторых, с их помощью достигаются правоохранительные цели государственно-управленческой деятельности. В силу этого эти меры не исчезают из арсенала средств (методов), используемых и в условиях перехода к рыночным отношениям. В этом смысле, например, показательны принудительные меры проведения в жизнь антимонопольной политики, упорядочения финан-

совой системы и т.п. В идеале, государство должно стремиться к сужению мер административного принуждения и перехода к политике регулирования и поощрения в управлении. Однако является очевидным, и то что принудительные меры необходимы в административной деятельности государства, они должны сопутствовать стимулирующим средствам управления, которые, к сожалению, не всегда эффективны.

При этом органы государственного управления в своей деятельности должны строго придерживаться принципа законности. Согласно ст. 7 КУАП Украины никто не может быть подвергнут мерам воздействия в связи с правонарушениями иначе, как на основаниях и в порядке, установленных в законодательстве. Соблюдение требований законодательства при применении мер воздействия за административные правонарушения обеспечивается систематическим контролем со стороны вышестоящих органов и должностных лиц, прокурорским надзором, правом административного и судебного обжалования, другими установленными законодательством способами.

Литература

1. Васильев А. С., Иванов В. В. Проблемное понимание института юридической ответственности // Сб. науч. тр. ЭФФ ОГУ. — Рыночная экономика: современная теория и практика управления. — Одесса — 1998. — С. 301-313.
2. Теория государства и права. — М., Спарк, 1998, С. 344-355.
3. Галаган А. И. Административная ответственность в СССР. Воронеж, 1970. — С. 118.
4. (Классифицировать (лат. Classis — разряд + facere — делать) — рас-пределять предметы, явления по классам. Класс — совокупность — разряд, группа предметов, имеющих общие признаки) // Словарь иностранных слов. — К.: Госполитиздат УССР, 1951. — С. 315-316.
5. Студеникин С. С., Лазарев В. А., Евтихий И. И. Советское административное право. — М., 1950. — С. 173-191; Ямпольская Ц. А. Об убеждении и принуждении в советском административном праве // Вопросы советского административного и финансового права. — М., 1952. — С. 175-181.
6. Еропкин М. И. О классификации мер административного принуждения // Вопросы административного права на современном этапе. — М., 1963. — С. 60-69; Еропкин М. И. Управление в области охраны общественного порядка. — М., 1965; Еропкин М. И., Попов Л. Л. Административно-правовая охрана общественного порядка. — Лениздат, 1973. — С. 167.
7. Луцев А. Е. Административная ответственность за правонарушения. — М.: Госюриздат, 1961 — С. 90-99; Бондаренко Г. П. Адміністративна відповідальність в СРСР. — Львів, 1975. — С. 27-28; Лобзяков В. П., Овчинский С. С. Административно-правовые меры предупреждения преступности. — М.: Юр. лит., 1978. — С. 14; Кузьмичева Г. А. Административная ответственность. — М.: Изд-во Московского ун-та, 1984. — С. 12-21; Алексин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. — М.: Зерцало, 1997. — С. 276-281; Голосниченко І. П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття). — К., 1998. — С. 20; Недбайло О. Зако-

- надавство про адміністративні проступки як складова частина адміністративного законодавства // Право України. 2000. — № 3, — С. 106 и др.
8. Розин Л. М. Проблемы классификации мер административного принуждения // Управление и право. Вып. VI. — М., 1982. — С. 181-185.
 9. Манохин В. М., Адушкин Ю. С. Административная ответственность в СССР. — Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1988. — С. 17-18.
 10. Бахрах Д. Н. Административное принуждение в СССР, его виды и тенденции развития: Автореф. дис. д-ра юрид. наук — М., 1972. — С. 24-34; Бахрах Д. Н. Административная ответственность граждан в СССР. — Свердловск: Изд-во Уральского ун-та, 1989. — С. 17-21.
 11. Бахрах Д. Н. Административная ответственность граждан в СССР. — Свердловск: Изд-во Уральского ун-та, 1989. — С. 19.
 12. Кодекс Украины об административных правонарушениях // Право України. — 1995. — № 3-4.
 13. Битяк Ю. П., Зуй В. В. Административное право Украины. — Харьков: Одиссей, 1999. — С. 112.
 14. Бахрах Д. Н. Административная ответственность граждан в СССР. — Свердловск: Изд-во Уральского ун-та, 1989. — С. 19.
 15. Закон Украины "О милиции" от 20.12.1990 // ВВР. — 1991. — № 6. — Ст. 40.
 16. Таможенный кодекс Украины // ВВР Украины. — 1992. — № 16. — Ст. 203.
 17. Закон Украины "О государственной границе Украины // Закон Украины от 04.11.1991 ВВР. — 1992. — № 2. — Ст. 5.
 18. Закон Украины "Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы" от 01.12.94 г. // ВВР. — 1994. — № 52. — Ст. 455.
 19. Закон Украины "О предупреждении заболевания СПИДом и социальной защите населения" от 12.12.1991 // ВВР. — 1992. — № 11. — Ст. 152.
 20. Закон Украины "Об использовании оружия и боеприпасов" от 20 декабря 1990 года // Ведомости ВРУ. — 1991. — № 4. — Ст. № 20.
 21. Битяк Ю. П., Зуй В. В. Административное право Украины. — Харьков: Одиссей, 1999. — С. 114-115.
 22. Бахрах Д. Н. Вопсы законности в государственном управлении // Государство и право. — 1993. — № 2. — С. 43.
 23. Битяк Ю. П., Зуй В. В. Административное право Украины. — Харьков: Одиссей, 1999. — С. 118.
 24. Алексин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. — М.: Зерцало, 1997. — С. 278.
 25. Бондаренко Г. П. Адміністративна відповідальність в СРСР. — Львів, 1975. — С. 27.
 26. Бахрах Д. Н. Административная ответственность граждан в СССР — Свердловск: Изд-во Уральского ун-та, 1989. — С. 19.
 27. Бахрах Д. Н. Вопросы законности в государственном управлении // Правоведение. — 1992. — № 3. — С. 12.
 28. Манохин В. М., Адушкин Ю. С. Административная ответственность в СССР. — Изд-во Саратовского ун-та, 1988. — С. 12.
 29. Тараненко С. Концептуальні засади забезпечення охорони прав і свобод особи в законодавстві про адміністративні правопорушення // Право України — 1995 — №7. — С. 37.
 30. Иванов В. В. Еще раз к вопросу о понятии юридической ответственности // Актуальные проблемы государства и права. — Одесса. Астропринт, 1998. — С. 75-93.