

# 1.5 ПРОБЛЕМЫ СИСТЕМАТИЗАЦИИ И РЕАЛИЗАЦИИ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРИНУЖДЕНИЯ

Лапина М.А., Карпухин Д.В.

## ПРИМЕНЕНИЕ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРИНУЖДЕНИЯ КАК САМОСТОЯТЕЛЬНЫЙ ВИД АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННОГО ПРОИЗВОДСТВА

**Аннотация.** Последнее десятилетие ознаменовалось интенсивным развитием финансового и реального секторов российской экономики. Указанное обстоятельство обусловило развитие административно-правового регулирования промышленности, сельского хозяйства, финансовой, банковской сферы, рынка ценных бумаг. Государство, формируя правовое пространство взаимодействия субъектов указанных сфер жизнедеятельности, значительно расширило сегмент административно-превентивных, административно-пресекательных и административно-наказательных мер административного принуждения. Последние сконцентрированы в различных нормативных актах — законах и подзаконных актах, применяются как в судебном, так и во внесудебном порядке, что обуславливает многочисленные сложности в доктринальном обосновании места административных производств, связанных с их применением, в системе административного процесса. Анализу указанных проблем посвящена настоящая статья. При написании данной статьи использовались следующие научные методы: герменевтический метод, системный метод, методы анализа и синтеза, индукции и дедукции, сравнительно-правовой метод и другие методы, используемые при проведении правовых исследований. Авторы приходят к выводу о том, что наряду с иными административно-юрисдикционных производств — по жалобам, дисциплинарным производством, производством по делам об административных правонарушениях, существует самостоятельный вид административно-юрисдикционного производства — производства по делам о применении мер государственного принуждения, осуществляемое во внесудебном порядке органами исполнительной власти.

**Ключевые слова:** административная юрисдикция, меры административного принуждения, органы исполнительной власти, субъекты административной юрисдикции, административный процесс, государственное принуждение, внесудебный порядок, юридическое лицо, административное право, административное судопроизводство.

**Review.** The last decade was marked by the rapid development of the financial and real sectors of the Russian economy. This fact led to the development of administrative and legal regulation of industry, agriculture, finance, banking and securities market. While forming a legal space of interaction of subjects of these spheres of life the government greatly expanded the segment of administrative-preventive, administrative-preclusive and administrative-punitive measures of administrative coercion. Recent measures are concentrated on various regulations such as laws and subordinate acts and are applied through out-of-court or in-court procedures which causes numerous difficulties in the doctrinal justification of a particular place of administrative proceedings

*in the system of administrative process. The present article is devoted to analysis of mentioned problems. In the process of writing this article the following research methods have been used: hermeneutical approach, systems approach, methods of analysis and synthesis, induction and deduction, comparative law method and other methods that are usually used in legal research. The authors of the article conclude that along with other administrative and jurisdictional proceedings such as complaint management, disciplinary and administrative proceedings there is an independent type of administrative and jurisdictional proceeding on application of state coercive measures conducted by executive authorities on an extrajudicial basis.*

**Keywords:** *entity, administrative jurisdiction, measures of administrative coercion, executive authorities, subjects of administrative jurisdiction, administrative process, state coercion, extrajudicial procedure, administrative law, administrative proceedings.*

**И**нститут административной юрисдикции не имеет однозначной трактовки в науке административного права. Учёные акцентируют внимание на материальных и процессуальных аспектах понятия данного института, узком и широком смысловом содержании понятия, структурных компонентах, компетенции субъектов административной юрисдикции.

В этом отношении интерес представляет позиция одного из ведущих отечественных теоретиков административного права Ю. М. Козлова, который выделил три основных признака административной юрисдикции и сформулировал понимание сущности административной юрисдикции в широком и узком смыслах<sup>[4]</sup>.

С точки зрения современного классика науки административного права Юрия Марковича Козлова, сущность административной юрисдикции выражается в «в процессуальной деятельности полномочных органов (должностных лиц), осуществляемой преимущественно во внесудебном порядке и состоящей в рассмотрении и разрешении индивидуальных административно-правовых споров, возникающих в сфере реализации исполнительной власти, на основе правовой оценки поведения их участников и в применении к признанной виновной стороне предусмотренных действующим законодательством мер государственного принуждения»<sup>[4, С. 478]</sup>.

Наряду с указанным определением, предлагается широкое смысловое толкование сущности административной юрисдикции, которая «фактически включает в своё содержание

процессуальную деятельность по разрешению административно-правовых споров и по применению административно-принудительных мер, не носящих характер административных наказаний».<sup>[4, С. 481]</sup>

По мнению учёного, административная юрисдикция обладает тремя важнейшими признаками:

во-первых, «для административной юрисдикции прежде всего характерен особый предмет — административно-правовой спор или же спор о праве административном»<sup>[4, С. 471]</sup>. При этом учёный разграничивает понятия «административно-правовой конфликт» и «административно-правовой спор» и отмечает, что «административно-правовые конфликты в государственно-управленческой сфере не ограничиваются спором о праве административном, как таковым. Применение мер административного принуждения всегда связано с конфликтной ситуацией и имеет своим назначением не только её разрешение (применение санкций), но и, что также нельзя игнорировать, её предупреждение и пресечение (блокирование)»<sup>[4, С. 473]</sup>. По мысли учёного, конфликтная ситуация может разрешиться и в бесспорном порядке, так как «применение административно-предупредительных и административно-пресекательных мер не является процессуальной формой (выделено авторами настоящей статьи) реагирования на административно-правовые споры»<sup>[4, С. 473]</sup>.

В итоге, Ю. М. Козлов формулирует концептуальный вывод о том, что «отсутствие спора либо применения мер принуждения оз-

начает отсутствие и административной юрисдикции» [4, с. 474]. Научно-методологическое значение данного вывода заключается в том, что позволяет рассматривать деятельность контрольно-надзорных органов исполнительной власти, связанную с применением мер государственного принуждения можно рассматривать как фактор генерирования административно-превентивных и административно-пресекательных мер государственного принуждения.

Следует отметить, что последнее десятилетие ознаменовалось интенсивным развитием нормативно-правового регулирования мер государственного принуждения в финансово-экономической сфере. Наблюдается тенденция развития как материальных норм, регламентирующих содержание мер государственного принуждения, так и процессуальных норм, фиксирующих порядок применения мер государственного принуждения субъектами административной юрисдикции.

Так, например, порядок применения административно-пресекательной меры — отзыв у кредитной организации лицензии на осуществление банковских операций регламентируется как Федеральным законом от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности» (ст. 20), так и подзаконными нормативными актами, изданным Банком России, в частности, Указанием Банка России от 17.09.2009 N 2293-У «О порядке отзыва у кредитной организации лицензии на осуществление банковских операций при установлении существенной недостоверности отчетных данных».

Второй признак административной юрисдикции заключается в её административном содержании [4, с. 474]. По мысли учёного, его сущность состоит в обязательной правовой оценке поведения сторон конкретного административного дела. Данная оценка даётся в процессе проведения административного расследования по конкретному индивидуальному делу, что, по сути сближает административно-юрисдикционную деятельность органов исполнительной власти и судебную административную юрисдикцию [4, с. 476–477].

Наконец, третий признак административной юрисдикции, по мнению Козлова Ю. М. заключается в её результативном характере. Под этим понимаются «юридические результаты соответствующих юрисдикционных действий, то есть их правовая форма» [4, с. 477]. Административно-юрисдикционная деятельность завершается вынесением уполномоченным властным органом (должностным лицом) «одностороннего юридически-властного решения, содержание которого находится в зависимости от результатов, достигнутых при правовой оценке поведения участников данного административно-правового спора» [4, с. 477].

По исследованию природы и сущности административной юрисдикции как важнейшей составляющей административного процесса существует много научных публикаций [6,7,8,9,10].

В 2013 году соавтором данной публикации, заведующим кафедрой «Административное и информационное право» Финуниверситета была опубликована монография «Административная юрисдикция в системе административного процесса», в которой было предложено развёрнутое концептуальное определение административной юрисдикции: «Административная юрисдикция во внесудебном порядке — это урегулированная законом разновидность правоприменительной административно-процессуальной деятельности уполномоченного органа исполнительной власти, по рассмотрению и разрешению административно-юрисдикционных дел, административных споров, реализации санкций и защите охранительного правоотношения с применением мер государственного принуждения (административного, дисциплинарного и иного). Иными словами, административная юрисдикция — это деятельность компетентных публичных органов, уполномоченных на рассмотрение административно-юрисдикционных дел во внесудебном или досудебном порядке и вынесение по ним юридически обязательных решений» [6, с. 43].

Была предложена объединённая концепция административного процесса, включающего

в себя три составляющих его института — административные процедуры, административную юрисдикцию и административную юстицию [6, с. 39].

Административные процедуры направлены на регламентацию правотворческой или позитивной правоприменительной деятельности органов исполнительной власти, и способствуют реализации прав и обязанностей субъектов в сфере управления [6, с. 35].

Административная юстиция, по мысли учёного, призвана решать судебные споры в судебном порядке [6, с. 36].

Принципиально важным с научно-методологической точки зрения для решения проблемы определения места административной юрисдикции в системе административного процесса, является концептуальное утверждение о том, что «при возникновении спора или при нарушении норм права наступает очередь института административной юрисдикции, осуществляемого во внесудебном порядке, который состоит из правоприменительных административных производств юрисдикционного характера широкого круга субъектов исполнительных органов публичной власти по разрешению споров, реализации санкций и защите охранительного правоотношения с применением мер государственного принуждения (административного, дисциплинарного и иного)» [6, с. 35].

Концептуальная идея об органической связи административно-юрисдикционной деятельности органов исполнительной власти с применением мер государственного принуждения обуславливает постановку проблемы о соотношении производства по делам о применении мер государственного принуждения, осуществляемое во внесудебном порядке органами административной юрисдикции с конкретным видом административно-юрисдикционной деятельности в теории науки административного права.

Постановка проблемы об определении места административных производств, осуществляемых органами исполнительной власти во внесудебном порядке, связанных с применением мер государственного принуждения,

в системе административно-юрисдикционного производства не является принципиальной новой в науке административного права. В 2005 г. Ю. М. Козлов отмечал, что регламентация данных производств «осуществляется большим числом нормативных правовых актов различной юридической силы (например, законами о милиции, о санитарном благополучии населения, о конкуренции и т.п., правилами поведения различных видов государственного контроля и надзора). Свести их в единый процессуальный акт практически невозможно» [4, с. 486]. Поэтому в классических академических учебных изданиях Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова выделяют три вида административно-юрисдикционной деятельности, к которой относят производство по жалобам, производство по делам об административных правонарушениях, дисциплинарное производство [2, с. 223–225; 5, с. 245–247]. К какой из категории указанных дел можно отнести вышеуказанное производство? К категории дел об административных правонарушениях производства по делам о применении мер административного принуждения, осуществляемое во внесудебном порядке органами административной юрисдикции, нельзя отнести по формальным критериям, так как меры административного принуждения налагаются за деяния (действия, бездействия), которые КоАП РФ и законы субъектов Российской Федерации не классифицируют как составы административных правонарушений. В свою очередь, меры административного принуждения не являются административными наказаниями, исчерпывающий перечень которых определён в ст. 3.2 КоАП РФ.

Можно ли отнести производства по делам о применении мер государственного принуждения, осуществляемое во внесудебном порядке органами административной юрисдикции с производством по жалобам? В теории административного права субъектом, подающим жалобу, является гражданин, сами «жалобы всегда связаны с мнением жалобщика о том, что его права или законные

интересы нарушены действиями или правовыми актами должностных лиц исполнительных органов» [2, с. 417]. Большинство мер административного принуждения применяются во внесудебном порядке органами исполнительной власти к юридическим лицам. Кроме того, применение мер административного принуждения субъектами административной юрисдикции далеко не всегда обуславливает подачу соответствующей жалобы в судебные и вышестоящие инстанции.

Следовательно, можно утверждать то, что наряду с иными административно-юрисдикционными производствами (по жалобам, дисциплинарным производством, производством по делам об административных правонарушениях), существует самостоятельный вид административно-юрисдикционного производства — производство по делам о применении мер государственного принуждения, осуществляемое во внесудебном порядке органами исполнительной власти.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Административное право: Учебник / Под ред. Л. Л. Попова. 2-е изд. перераб. и доп. М., 2006.
2. Административное право Российской Федерации: учебник / Ю. И. Мигачёв, Л. Л. Попов, С. В. Тихомиров; под ред. Л. Л. Попова. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2011.
3. Административное право Российской Федерации: учебник / Ю. И. Мигачёв, Л. Л. Попов, С. В. Тихомиров; под ред. Л. Л. Попова. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2014. С. 245–247
4. Козлов Ю. М. Административное право. Учебник. М., 2005.
5. Круглов В. А. Административно-деликтная юрисдикция и административно-деликтная юрисдикционная деятельность // Административная юрисдикция: материалы Всероссийской научно-практической конференции / под ред. М. А. Лапиной. М., 2012. С. 31–34.
6. Лапина М. А. Административная юрисдикция в системе административного процесса. М., 2013. 140 с.
7. Панова И. В. Об административной юрисдикции // Административная юрисдикция: материалы Всероссийской научно-практической конференции / под ред. М. А. Лапиной. М.: ВГНА Минфина России, 2012. С. 27–31.
8. Старостин С. А. Административное судопроизводство и административная юстиция в России // Административная юрисдикция: материалы Всероссийской научно-практической конференции / под ред. М. А. Лапиной. М., 2012. С. 55–59.
9. Салищева Н. Г. Гражданин и административная юрисдикция. М., 1970.
10. Шергин А. П. Административная юрисдикция. М., 1979

## REFERENCES (TRANSLITERATED)

1. Administrativnoe pravo: Uchebnik / Pod red. L. L. Popova. 2-e izd. pererab. i dop. M., 2006.
2. Administrativnoe pravo Rossiiskoi Federatsii: uchebnik / Yu. I. Migachev, L. L. Popov, S. V. Tikhomirov; pod red. L. L. Popov. 3-e izd., pererab. i dop. M., 2011.
3. Administrativnoe pravo Rossiiskoi Federatsii: uchebnik / Yu. I. Migachev, L. L. Popov, S. V. Tikhomirov; pod red. L. L. Popova. 4-e izd., pererab. i dop. M., 2014. S. 245–247
4. Kozlov Yu. M. Administrativnoe pravo. Uchebnik. M., 2005.
5. Kruglov V. A. Administrativno-deliktnaya yurisdiksiya i administrativno-deliktnaya yurisdiktsionnaya deyatelnost' // Administrativnaya yurisdiksiya: materialy Vserossiiskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii / pod red. M. A. Lapinoi. M., 2012. S. 31–34.
6. Lapina M. A. Administrativnaya yurisdiksiya v sisteme administrativnogo protsessa. M., 2013. 140 s.

7. Panova I. V. Ob administrativnoi yurisdiksiii // Administrativnaya yurisdiksiya: materialy Vserossiiskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii / pod red. M. A. Lapinoi. M.: VGNA Minfina Rossii, 2012. S. 27–31.
8. Starostin S. A. Administrativnoe sudoproizvodstvo i administrativnaya yustitsiya v Rossii // Administrativnaya yurisdiksiya: materialy Vserossiiskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii / pod red. M. A. Lapinoi. M., 2012. S. 55–59.
9. Salishcheva N. G. Grazhdanin i administrativnaya yurisdiksiya. M., 1970.
10. Shergin A. P. Administrativnaya yurisdiksiya. M., 1979