

§4 АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРИНУЖДЕНИЕ

Сафоненков П.Н.

СИСТЕМА ПРИНЦИПОВ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ

Аннотация. Предметом исследования являются нормы права и научные источники, характеризующие принципы применения административного принуждения компетентными органами государственной власти. Объектом исследования являются правоотношения, складывающиеся при применении административного принуждения уполномоченными субъектами. В результате анализа нормативно-правовых актов, научной литературы автор излагает краткое содержание принципов, которые применяются или должны быть применимы при использовании мер административного принуждения властными органами в правовом государстве. В статье автор обращает внимание на наличие системы таких принципов. Методологическую основу исследования составил комплекс общенаучных и частнонаучных методов познания (формально-правовой, аналитический, нормативно-логический и др.). В результате исследования автор делает вывод, что принципы административного принуждения включают в себя: общие принципы административного права, принципы административного процесса и административной ответственности, а также специальные принципы установления и применения мер административного принуждения. По мнению автора, реализация на практике ряда принципов не лишена проблемных вопросов.

Ключевые слова: административное принуждение, принципы, административный процесс, административная ответственность, законность, равенство, объективность, соразмерность, применение, установление.

Abstract. The research subject is the set of legal rules and scientific sources characterizing the principles of application of administrative coercion by competent agencies of public authority. The research object is the range of legal relations emerging in the process of application of administrative coercion by authorized persons. The author analyzes statutory instruments and scientific literature and briefly describes the principles which are or should be applied when using administrative coercion measures by public agencies in a rule-of-law state. The author pays attention to the system of such principles. The research methodology comprises the set of general scientific and special research methods (technical, analytical, logical, et.). The author concludes that the principles of administrative coercion include the general principles of administrative law, the principles of administrative process and administrative liability, and the special principles of imposition and application of measures of administrative coercion. In the author's opinion, the implementation of some principles can cause particular problems.

Key words: principles, administrative procedure, administrative liability, legality, equality, objectivity, proportionality, application, imposition, administrative coercion.

Говорить о принципах применения административного принуждения нельзя не отметить одни из основных принципов административного права, являющихся основными идеями и требованиями, выражающими сущность административного права в целом [1].

1. Принцип равенства перед законом.

Согласно ст. 1.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), лица, совершившие административные правонарушения, равны перед законом. Физические лица подлежат административной ответственности независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественно-

го и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Юридические лица привлекаются к административной ответственности независимо от места нахождения, организационно-правовых форм, подчиненности, а также других обстоятельств. В отношении должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции (депутатов, судей, прокуроров и иных лиц), совершивших административные правонарушения, Конституцией РФ и федеральными законами устанавливаются особые условия возбуждения дел об административных правонарушениях, применения мер обеспечения производства по делам

и привлечения данных лиц к административной ответственности.

2. Принцип презумпции невиновности.

До вступления в законную силу положений Федерального закона от 24.07.2007 № 210-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» действующий в законодательстве об административных правонарушениях принцип презумпции невиновности оставался непоколебимым. Статья 1.5 КоАП РФ («Презумпция невиновности») определяла:

«1. Лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина.

2. Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, считается невиновным, пока его вина не будет доказана в порядке, предусмотренном настоящим Кодексом, и установлена вступившим в законную силу постановлением судьи, органа, должностного лица, рассмотревших дело.

3. Лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязано доказывать свою невиновность.

4. Неустраняемые сомнения в виновности лица, привлекаемого к административной ответственности, толкуются в пользу этого лица».

В свою очередь, Пленум Верховного Суда Российской Федерации [2] дополнительно разъяснял, что «при рассмотрении дел об административных правонарушениях, а также по жалобам на постановления или решения по делам об административных правонарушениях судья должен исходить из закреплённого в статье 1.5 КоАП РФ принципа административной ответственности – презумпции невиновности лица, в отношении которого осуществляется производство по делу. Реализация этого принципа заключается в том, что лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязано доказывать свою невиновность, вина в совершении административного правонарушения устанавливается судьями, органами, должностными лицами, уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях...» (п.13 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 №5).

Изменив часть 3 статьи 1.5 КоАП РФ, Федеральный закон от 24.07.2007 № 210-ФЗ, представил ее в следующем виде: «лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязано доказывать свою невиновность, за исключением случаев, предусмотренных примечанием к настоящей статье». Примечанием было установлено, что положение части 3 статьи 1.5 КоАП России «не рас-

пространяется на административные правонарушения, предусмотренные главой 12 настоящего Кодекса («Административные правонарушения в области дорожного движения» – прим. автора), в случае их фиксации работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи».

В КоАП РФ также была введена статья 2.6.1 («Административная ответственность собственников (владельцев) транспортных средств»), содержащая следующие положения:

1. К административной ответственности за административные правонарушения в области дорожного движения в случае их фиксации работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи привлекаются собственники (владельцы) транспортных средств,

2. Собственник (владелец) транспортного средства освобождается от административной ответственности, если в ходе проверки будут подтверждены содержащиеся в его сообщении или заявлении данные о том, что в момент фиксации административного правонарушения транспортное средство находилось во владении или в пользовании другого лица либо к данному моменту выбыло из его обладания в результате противоправных действий других лиц»;

Помимо этого, часть 1 статьи 28.1 КоАП РФ («Поводы к возбуждению дела об административном правонарушении») была дополнена пунктом 4, установившим ещё один повод к возбуждению дела об административном правонарушении – «фиксация административного правонарушения в области дорожного движения работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи», а часть 4 названной статьи – пунктом 6, определившим, что «дело об административном правонарушении считается возбуждённым с момента вынесения постановления по делу об административном правонарушении в случае, предусмотренном частью 3 статьи 28.6 настоящего Кодекса».

Введённая же в КоАП РФ часть 3 статьи 28.6, стала предписывать, что «в случае выявления административного правонарушения, предусмотренного главой 12 настоящего Кодекса и зафиксированного с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, ви-

деозаписи, протокол об административном правонарушении не составляется, а постановление по делу об административном правонарушении выносится без участия лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, и оформляется в порядке, предусмотренном статьей 29.10 настоящего Кодекса...».

Таким образом, в КоАП РФ в случаях обнаружения правонарушений, предусмотренных 12 Главой Кодекса, зафиксированных работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи, фактически была закреплена презумпция виновности лиц, привлекаемых к административной ответственности.

3. Принцип приоритетности интересов личности в жизни общества.

Согласно ст. 2 Конституции РФ: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства». Государство, в том числе и в процессе реализации исполнительной власти, гарантирует права и свободы граждан, обеспечивая их защиту.

4. Принцип законности.

Данный принцип предполагает применение административно-правовых норм права в точном соответствии с Конституцией, законами РФ и другими нормативными актами.

Соблюдение требований законодательства при применении мер воздействия за административные правонарушения обеспечивается систематическим контролем со стороны вышестоящих органов и должностных лиц, прокурорским надзором, правом обжалования, другими установленными законодательством способами.

В рамках данного принципа можно выделить и **принцип обеспечения законности при применении мер административного принуждения в связи с административным правонарушением**, закрепленный в ст. 1.6 КоАП РФ, согласно которой 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 (ч.1). Применение уполномоченными на то органом или должностным лицом административного наказания и мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении в связи с административным правонарушением осуществляется в пределах компетенции указанных органа или должностного

лица в соответствии с законом (ч.2). При применении мер административного принуждения не допускаются решения и действия (бездействие), унижающие человеческое достоинство.

5. Принцип ответственности.

Установленные нормы права должны соблюдаться, иначе наступает ответственность нарушителей. При этом административная ответственность должна налагаться в установленном законодательством порядке, размере и компетентными для этого государственными органами.

Заметим, что кроме общих принципов административного права, любая юридическая процедура строится исходя из общих начал и принципов юридического процесса, соразмеряя степень их проявления в зависимости от особенностей регулируемых отношений.

К юридическому процессу при этом, определяемому комплексом всех возможных процедур, производств, всех процессуальных проявлений в праве, должна относиться любая правовая процедура.

Юридический процесс – это собирательное научное понятие; процессуальное право – наука, изучающая юридический процесс [3].

Таким образом, кроме общих принципов административного права, применение административного принуждения должно быть основано и на **принципах юридического процесса**, к которым относят следующие [4]:

- 1) принцип законности, сочетающийся с безусловным соблюдением естественных и неотъемлемых прав личности;
- 2) принцип исключительного действия закона в процессуальной сфере при соблюдении приоритета положений Конституции РФ и международных правовых актов;
- 3) принцип существования особых механизмов формирования процессуального законодательства для отражения в нем интересов всех социальных групп населения с целью достижения социального компромисса;
- 4) принцип действия конституционного судебного контроля в процессуальной сфере;
- 5) принцип взаимной ответственности государства и личности за нарушение норм процессуального права;
- 6) принцип процессуальной справедливости;
- 7) принцип недопустимости классово- и групповой обусловленности норм процессуального права;
- 8) принцип процессуального равенства;
- 9) принцип гласности процесса.

Административный процесс является подвигом юридического процесса и также основан на регламентируемых нормативно-правовыми актами

фундаментальных идеях о сущности, содержании, назначении и порядке осуществления уполномоченными государственными органами (должностными лицами) административно-процессуальной деятельности в целях реализации их компетенции, в том числе по применению мер административного принуждения. Эти идеи и являются принципами административного процесса, которые не должны противоречить общим принципам административного права.

К принципам административного процесса, как правило, относят [см., например, [5],[6],[7],[8], и др. источники]:

1) **законность (правомерность) и обоснованность** осуществляемых управленческих действий (бездействия) и принимаемых уполномоченными должностными лицами решений (административных правовых актов).

Любые административные органы обязаны действовать в пределах предоставленных законодательством полномочий и в нормативно установленном порядке. Их действия и решения не должны противоречить Конституции РФ, законам РФ, федеральным законам, иным нормативным правовым актам.

Обоснованность административных решений и действий означает, что административный орган обязан всесторонне и глубоко исследовать все обстоятельства, имеющие значение для правильного и законного разрешения дела;

2) **презумпция достоверности** сведений о фактических обстоятельствах административного дела (спора), рассматриваемого уполномоченными должностными лицами;

3) **суверенность (независимость и самостоятельность)** в определении исполнения установленных государственных функций, предоставлении государственных услуг, применении мер административного принуждения, что обусловлено конституционно-правовым принципом разделения властей, разграничения предметов ведения и полномочий между публично-правовыми образованиями и их органами;

4) **равенство перед законом** всех участников административно-процессуальных отношений.

Однако, необходимо отметить, что, например, в производстве по делам об административных правонарушениях могут устанавливаться *особые условия* применения мер обеспечения производства и привлечения к административной ответственности должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции (депутатов, судей, прокуроров и иных лиц) (ст. 1.4 КоАП РФ);

5) **обеспечение прав, свобод и законных интересов** человека и гражданина, физических и юридических лиц (организаций).

Всем субъектам административно-правовых отношений, вступающим в административный процесс в целях осуществления своих конституционных прав и свобод, реализации установленного законом правового статуса, гарантируется обеспечение выполнения их требований, предоставление государственных форм и способов защиты, установленных в нормативных правовых актах. В рамках этого принципа можно говорить и о **принципе запрета злоупотребления правом и правовыми нормами** при осуществлении управленческих действий и принятии административных решений в административно-юрисдикционном процессе;

6) **объективность** при осуществлении административно-процессуальной деятельности и рассмотрении административных дел (либо административно-правовых споров). Реализация этого принципа обеспечивает объективное, полное, всестороннее исследование обстоятельств каждого административного дела, рассмотрение которого осуществляется уполномоченными должностными лицами;

7) ведение административного производства на **государственном языке**, то есть, на русском языке. В некоторых случаях предоставляется возможность осуществления производства (например, по делам об административном правонарушении) на государственном языке республики, на территории которой находятся судья, орган, должностное лицо, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях (ст. 24.2 КоАП РФ);

8) **обеспечение публичных интересов**. Этот принцип заключается в создании процессуальных форм и условий, способствующих осуществлению эффективного государственного управления, принятию решений в интересах общества и государства. Все административные производства ориентированы на решение основных задач публичного администрирования, исполнение государственных функций, предоставление государственных услуг;

9) **соразмерность** осуществляемых административными органами или уполномоченными должностными лицами любых действий той цели, на достижение которой они направлены. Необходимая достаточность и пригодность являются в системе государственного управления основными факторами и условиями для решения задач государственного управления. Средства, используемые должностными лицами для решения задач государственного управления, должны быть достаточными и пригодными с точки зрения **предмета, места, времени и круга затрагиваемых лиц**;

10) **гласность** осуществления государственного управления, принятия решений по адми-

нистративным делам, при применении административного принуждения. В административном процессе гласность можно рассматривать также как открытость (прозрачность) деятельности исполнительных органов государственной власти и их должностных лиц, обеспечивающих достаточную информированность граждан и организаций о характере и эффективности управленческой деятельности органов и должностных лиц, наделенных властными полномочиями. Принцип гласности в административном процессе также означает необходимость опубликования в установленном порядке принятого административного правового акта. В юрисдикционных административных производствах (в так называемых охранительных правоотношениях) устанавливается принцип открытого рассмотрения дела об административном правонарушении (ст. 24.3 КоАП РФ);

11) **беспристрастность** рассмотрения и разрешения административных дел.

Административный орган (уполномоченные должностные лица) обязаны рассматривать административное дело (спор), основывая свое решение только на проверенных сведениях, фактах, доказательствах. Всякие фактические данные, необходимые для принятия административного решения или постановления в административном юрисдикционном процессе, оцениваются должностными лицами (в том числе судьями) по своему внутреннему убеждению, основанному на объективном, полном и всестороннем исследовании всех обстоятельств дела в их совокупности (ст. 26.11 КоАП РФ);

12) отдельно можно выделить принцип **обеспечения права на защиту, обжалование и пересмотр административных актов (решений)**. Данный принцип обеспечивает контроль за принятым органом управления или уполномоченными должностными лицами административным решением (административным правовым актом). Право на обжалование может гарантировать исправление допущенной в процессе публичного управления **административной ошибки**, а также внесение изменений или дополнений в соответствующее решение;

13) **ответственность** уполномоченных должностных лиц и административных органов за причинение вреда осуществленными управленческими действиями или принятыми административными решениями. Как правило, нормативные правовые акты устанавливают правовую ответственность должностных лиц в виде дисциплинарной, административной, гражданско-правовой, уголовной, материальной ответственности;

14) **оперативность и экономичность** совершения управленческих действий или принятия административных правовых актов (решений).

Данный принцип означает, что, как правило, в нормативных правовых актах устанавливаются максимально короткие процессуальные сроки (для принятия административных решений либо для совершения управленческих действий). Очевидно, что быстрота разрешения административного вопроса способствует повышению экономичности и эффективности государственного управления.

Описанные принципы административного права, административного процесса (в том числе – административной ответственности) должны учитываться и при установлении и применении административного принуждения, но кроме них можно выделить и принципы *установления и применения* мер административного принуждения, которые назовем специальными¹.

К таким принципам следует отнести:

А) Принципы установления мер административного принуждения:

1) законодательная регламентация.

Меры принуждения оказывают наибольшее влияние на права и свободы гражданина. Согласно ч.3 ст. 55 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Заметим, что действующие федеральные законы, как правило, имеют серьезные пробелы в регламентации порядка применения административного принуждения, что должно быть согласно декларативным нормам Конституции РФ.

2) закрытость перечня мер административного принуждения.

Учитывая первый принцип, должна быть полная ясность у всех субъектов административных правоотношений, какие виды мер существуют и могут быть применены в конкретной ситуации. В связи с этим, исчерпывающий перечень мер принуждения должен быть установлен законодательно.

3) возможность выбора меры административного принуждения.

Законодатель должен предоставить **возможность выбора меры административного принуждения**, исходя из обстоятельств правоприменения. При этом меры принуждения должны применяться или в рамках процедур, обеспечивающих защиту прав и законных интересов граждан и организаций там, где применение процедур

¹ По материалам, опубликованным на: <http://2xh.ru/yuridicheskie/administrativnoe/114-administrativnoe-prinuzhdenie.html>

в принципе возможно, или должны закрепляться процедуры последующего контроля за применением мер принуждения там, где само принуждение не может осуществляться в процедурной форме.

Б) Принципы применения мер административного принуждения:

Применение мер административного принуждения представляет собой **выбор конкретным должностным лицом той или иной меры административного принуждения в зависимости от ситуации**. При этом должно учитываться:

1) соразмерность мер административного принуждения.

Меры административного принуждения должны быть соразмерны характеру правонарушения или степени угрозы. Любые принудительные меры должны учитывать обстоятельства их возможного применения.

2) принцип экономии репрессий.

Данный принцип заключается в том, что в случае наличия возможности применения нескольких мер административного принуждения, уполномоченному органу (должностному лицу) следует выбирать наименьшую из тех, которые обеспечивают достижение цели. Применение каждой более жесткой меры должны быть обоснованными. Административное принуждение не должно применяться,

если оно выходит за рамки обоснованных, необходимых и целесообразных мер.

3) принцип комбинированности применения мер административного принуждения.

Применение мер принуждения может комбинироваться исходя из необходимости достижения поставленной цели. Например, в случае совершения административного правонарушения возможно применение в установленном КоАП РФ порядке таких мер обеспечения производства, как задержание физического лица, а потом его доставление для составления протокола по делу об административном правонарушении.

Заметим, что комбинироваться могут все меры принуждения, кроме мер ответственности, в отношении которых устанавливаются специальные правила.

Таким образом, можно сделать вывод, что **административное принуждение основано как на общих принципах административного права, административного процесса и административной ответственности, так и специальных принципах установления и применения мер административного принуждения, рассмотренных выше. При этом, отметим, что реализация на практике ряда принципов не лишена проблемных вопросов.**

Библиография:

1. Батычко В.Т. Административное право. Конспект лекций. Таганрог: ТТИ ЮФУ, 2008 г.// http://www.aup.ru/books/m228/2_2.htm.
2. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.03.2005 №5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».
3. Баландин В.Н. Принципы юридического процесса-М.,2006
4. Панова И.В. Правоведение. Административный процесс в РФ: понятие, принципы и виды.-Саратов, 2000.
5. Демин А. А. Понятие административного процесса и Административно-процессуальный кодекс Российской Федерации // Государство и право. 1998. № 8. С. 30-31.
6. Административное право: учебник. / под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. М.: Юристъ, 1999. С.386.
7. Макарейко Н.В. Административное право. Конспект лекций. 5-е изд., перераб. и доп.-М.: Высшее образование, 2009.-189с./ <http://www.alleng.ru/d/jur/jur468.htm>
8. Бахрах Д.Н. Административное право. Учебник

References (transliterated):

1. Batychko V.T. Administrativnoe pravo. Konspekt lektzii. Taganrog: TTI YuFU, 2008 g.// http://www.aup.ru/books/m228/2_2.htm.
2. Postanovlenie Plenuma Verkhovnogo Suda Rossiiskoi Federatsii ot 24.03.2005 №5 «O nekotorykh voprosakh, vznikayushchikh u sudov pri primenenii Kodeksa Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniakh».
3. Balandin V.N. Printsipy yuridicheskogo protsesssa.-M.,2006
4. Panova I.V. Pravovedenie. Administrativnyi protsess v RF: ponyatie, printsipy i vidy.-Saratov, 2000.
5. Demin A. A. Ponyatie administrativnogo protsesssa i Administrativno-protsessual'nyi kodeks Rossiiskoi Federatsii // Gosudarstvo i pravo. 1998. № 8. S. 30-31.
6. Administrativnoe pravo: uchebnik. / pod red. Yu. M. Kozlova, L. L. Popova. M.: Yurist', 1999. S.386.
7. Makareiko N.V. Administrativnoe pravo. Konspekt lektzii. 5-e izd., pererab. i dop.-M.: Vysshee obrazovanie, 2009.-189s./ <http://www.alleng.ru/d/jur/jur468.htm>
8. Bakhrakh D.N. Administrativnoe pravo. Uchebnik