

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение государственного управления и местного
самоуправления

(направленность (профиль))

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
(МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)**

на тему «Убеждение, принуждение и поощрение в государственной службе»

Студент

Бахтиярова Д. Р.

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный
руководитель

к.ю.н., Н.А. Блохина

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

Тольятти 2021

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1 Теоретические основы административно-правового статуса государственных служащих	6
1.1 Понятие, цели и принципы государственной гражданской службы	6
1.2 Сущность правового статуса государственного служащего	18
1.3 Ограничения и запреты в деятельности государственного гражданского служащего	22
Глава 2 Понятие и значение принуждения, поощрения и запретов.....	39
2.1 Понятие и признаки административного принуждения	39
2.2 Сущность административного принуждения	44
2.3 Мера административного пресечения и ее место в системе государственного принуждения	47
2.4 Классификация и особенности мер административного пресечения.....	59
Глава 3 Проблемы применения мер принуждения, поощрения и пресечения.....	72
3.1 Субъекты применения отдельных видов мер административного пресечения и поощрения.....	72
3.2 Предложения по улучшению эффективности мер противодействия коррупции в системе государственной службы Российской Федерации в рамках правового института административного пресечения.....	81
Заключение	88
Список используемой литературы и используемых источников	93

Введение

Законодательство о государственной гражданской службе должно содержать в себе отечественный опыт и мировые стандарты. Реформы по улучшению государственной гражданской службы проводятся в совокупности с другими преобразованиями в стране, которые имеют целью повышение уровня благосостояния граждан РФ, а также развитие всех сфер жизнедеятельности общества.

Вместе с тем, современными проблемами государственной гражданской службой являются: недоверие граждан к деятельности государственных гражданских служащих; отсутствие четкого соотношения конкретных мер режима ограничений и запретов с мерами юридической ответственности, что может создать (и реально создает) несоответствие противоправного деяния государственного гражданского служащего и меры ответственности, применяемой в отношении его; несовершенство правового регулирования труда государственных гражданских служащих, и другие проблемы.

Актуальность настоящего исследования обуславливается тем, что институт административного статуса государственных служащих является основным элементом, обеспечивающим здоровую деятельность государственного аппарата, который в свою очередь обеспечивает общественное благополучие. Следовательно, любые проблемы, возникающие при функционировании данного института, требуют немедленного анализа и поиска путей их устранения.

В гражданском обществе давно установились морально-этические

нормы, которые предопределяют поведение человека. Если гражданин нарушает эти правила любым способом, ему грозит ответственность за нарушение общественного порядка.

Меры административного принуждения являются достаточно распространенными мерами понуждения к законопослушному поведению. Реализуя свои задачи, такие меры характеризуются обширным разнообразием, в том числе и разнообразны и нормативные правовые акты, их регламентирующие. Поэтому часто возникают вопросы объективности и необходимости их применения. На основании вышеизложенного следует необходимость изучения мер административного принуждения.

Кроме того, актуальность темы исследования заключается в следующем:

- на сегодня не выработано единого подхода к определению классификации мер административного принуждения, что необходимо как теоретическом плане, так и для единообразного применения на практике;

- противоречивость внесудебного порядка применения мер административного принуждения, порождающего возникновение коррупциогенных факторов при их применении;

- целесообразность применения административного предупреждения как вида административного наказания.

Степень разработанности темы характеризуется уровнем исследования данного вопроса в теории права, проблемам правового регулирования мер административного принуждения в Российской Федерации посвящали свои труды следующие ученые: Р.А. Лавроненко, Е. Лошаков, В.В. Лошкарев, В.А. Максименко, Н.Э. Мартыненко, А.Н. Миронов, В.И. Михайлов, И.С. Назарова, П.М. Параносенков, Р.В. Петухов, С.Б. Погодин, С.С. Рожнева, Н.В. Романенко, П.В. Самолысов, Е.Н. Селютина, Д.О. Серов, Е.И. Сидорова, А.И. Ситникова, Т.Ф. Скогорева, Р.С. Сорокин, Е.Е. Степанова, И.Б. Степанова, С. Степкин, Д.В. Токманцев, Д.В. Тропина, С.А. Трухин, С.А. Трыканова, А.Ю. Ульянов, П.А. Филиппов, А.А. Хайдаров, С.Е. Чаннов, Г.Н. Чеботарев, И.Г. Шаблинский, А.А. Шапоренко, Р.А. Шапоров, В.А. Шестак, В.Н. Шмаков,

А.В. Шнитенков, С.О. Шохин, С.Ю. Щукин, С.А. Юнусов и другие. Проблемой настоящего исследования выступает неэффективность системы мер административного принуждения в Российской Федерации, что определяет необходимость дальнейшего совершенствования законодательства в данной области.

Целью исследования магистерской работы является изучение понятия, особенностей и проблемных аспектов административно-правового статуса государственных служащих в Российской Федерации.

Для достижения указанной цели необходимо решить следующие задачи:

- рассмотреть теоретические основы административно-правового статуса государственных служащих;
- охарактеризовать структуру административно-правового статуса государственного служащего;
- определить проблемные аспекты реализации административно-правового статуса государственного служащего.

Объектом исследования выступают государственно-служебные отношения, возникающие в процессе формирования государственной гражданской службы в Российской Федерации.

Предмет исследования составляют нормативные правовые акты Российской Федерации, регулирующие порядок административный статус государственных служащих в Российской Федерации.

Теоретической основой данного исследования являлись научные труды таких авторов, изучавших вопросы административно-правового статуса государственных служащих, как Кравченко Е.О., Кромская Я.М., Попова Л.Н., Кузнецов А.А., Гудкова Е.В., Майстренко Е.С., Мамонов Ю.М., Махмудова П.А., Омельченко А.С., Оробец В.М., Амиантов А.А., и других авторов.

Методологической основой исследования являются общенаучный диалектико-материалистический метод, а также частно-научные методы: системный, сравнительно-правовой, исторический, формально-логический, метод анализа теоретического и нормативно-правового материала.

Структура выпускной квалификационной работы включает введение, три главы, заключение, список используемой литературы и используемых источников.

Глава 1 Теоретические основы административно-правового статуса государственных служащих

1.1 Понятие, цели и принципы государственной гражданской службы

Издавна в России считалось, что государственная служба предполагает: связь с государством, обязанность, долг, верность преданность, готовность оказывать услугу, защищать интересы общества. Современное понятие «государственная служба» возникло в нашем государстве в девяностые годы двадцатого века и связано со становлением государственной службы как нового правового института.

Как справедливо отмечает И.В. Седаев, «государственная гражданская служба, как вид профессиональной деятельности предусматривает исполнение полномочий государственных органов лицами, находящимися на государственных должностях на основе непрерывности, преемственности, компетентности, профессионализма. Это профессия требует специальной подготовки и получения специального образования» [26, с. 159].

До настоящего времени, в специальной литературе нет единого подхода к определению сущности государственной службы. Существуют различные концепции определения сущности государственной службы: политическая, социальная, правовая, которые имеют собственный предмет, метод исследования, понятийный аппарат.

При этом, исследуемый термин можно рассматривать в двух смыслах –

широком и узком. В широком смысле, государственная гражданская служба – это подсистема государственной службы, состоящая из элементов (таких как нормативно-правовая база, принципы, виды и уровни гражданской службы, кадровая политика, механизм управления гражданской службой, порядок поступления, прохождения и т.д.), которые отражают особенности функционирования, организации и управления рассматриваемой подсистемы. В узком смысле, раскрывается социально-правовая характеристика государственной гражданской службы [1, с. 345].

Несмотря на большое количество определений, приоритет в рассмотрении государственной службы отдается трактованию ее как публично-правового института общественной службы профессионально подготовленных граждан – обществу в целом и российскому государству в частности.

Так, Л.А. Шведов понимает государственную службу как «организацию постоянной профессиональной деятельности работников по осуществлению полномочий государственных органов и учреждений публичной власти». Он ставит акцент на организационном аспекте государственной службы. При этом, сама деятельность государственных служащих в понятие государственной службы не входит» [35, с. 77].

Схожей позиции придерживается также ряд исследователей, в рамках подхода которых, государственная служба представляет собой деятельность кадрового персонала органов государственной власти с властными полномочиями по осуществлению функций государства, как вне государственного органа, так и внутри него [36, с. 581].

Ряд исследователей, при трактовке понятия государственной службы, опираются на ее институциональный характер, то есть государственная служба «является институтом ведения публичных дел; институтом реализации законов и функций государства. Более того, данный институт формируется и устанавливается в виде системы административных органов, который обеспечивает и гарантирует реализацию государственных и политических

задач» [26, с. 159].

Д.А. Шеверева предлагает рассматривать государственную службу шире и предлагает определять ее как «государственно-правовой и социальный институт. Государственная служба как социальный институт играет важную роль в решении задач повышения уровня жизни населения, обеспечения прав и свобод человека и гражданина, составляющих главное содержание политики государства» [36, с. 580].

Существует также точка зрения, согласно которой, государственная служба определяется как институт, призванный обеспечить выполнение государственными служащими социальной функции государства, а не только полномочий государства. Исходя из этого, сторонники этой точки зрения считают, что государственная служба – это предмет публичного права, а, следовательно, недопустимо рассматривать государственного служащего как работника, имеющего лишь особенности правового статуса, установленного законом [8, с. 181].

Государственный гражданский служащий, как наемный работник, профессионально исполняя свои должностные обязанности, рассчитывает на достойное денежное вознаграждение, возможность продвижения по службе и использования льгот и привилегий. В связи с этим, регулирование государственной гражданской службы должно использовать не только административно-правовые методы, но и трудовую инструментарию.

При административно-правовом подходе приоритет отдается не содержательной стороне государственной гражданской службы, а ее общему функциональному назначению; в свою очередь трудовой подход рассматривает особенности гражданской службы как профессиональной трудовой деятельности и гражданских служащих как особый вид наемных работников [2, с.426].

В целом, необходимо подчеркнуть, что каждая из обозначенных точек зрения имеет полное право на существование в качестве научной концепции. В современных условиях профессиональная и функциональная составляющие

государственной гражданской службы взаимосвязаны между собой и являются ее составляющими как публично-правового и частноправового институтов.

Изучив данные определения, можно выделить ряд признаков, характеризующих государственную гражданскую службу. Государственная гражданская служба представляет собой государственную деятельность, назначение которой зависит от назначения государства и его функций. Государственный служащий при исполнении своих должностных обязанностей всегда действует от имени и в интересах государства. Существенным признаком, характеризующим государственную службу, является профессиональная служебная деятельность, для осуществления которой необходимо наличие специальных квалификационных требований для решения государственных задач. Без наличия определенного образования и квалификации в той или иной сфере государственной службы, будет затруднительно осуществлять управление обществом и реализации функций органов государственной власти [7, с. 195]. Отсюда вытекает третий признак данного института, который заключается в обеспечении исполнения полномочий органов государственной власти посредством аналитических, организационных, интеллектуальных, прогностических и иных профессиональных умений лиц, замещающих должности государственной службы.

Государственная служба носит публичный, официальный, открытый характер, реализация которой происходит в публичных органах власти. При этом, государственными служащими являются не все работники того или иного органа государственной власти, а только те, которые внесены в реестр должностей государственной службы.

В научной литературе существует множество взглядов на классификацию государственной службы. Классификация производится по различным основаниям: отрасли, сферы, виды.

Ряд исследователей относительно видов государственной службы

выделяет следующий перечень – «военную службу, службу в органах внутренних дел, государственную налоговую службу, службу в таможенных органах, службу в органах и учреждениях прокуратуры, службу судебных приставов, служебную деятельность государственных нотариусов и служебную деятельность аудиторов счетной палаты» [1, с. 335].

Вместе с тем, указанный список нельзя на настоящий момент считать исчерпывающим. В настоящее время, данный список можно значительно увеличить, добавив в него такие виды служб, как антимонопольная, службу Роспотребнадзора, санитарно-эпидемиологические службы и т.п.

В отдельных исследованиях высказывается мнение о том, что « всю государственную службу федерального уровня можно разделить на три вида, к которым отнести: государственную гражданскую, военную и правоохранительную службы» [21, с. 148]. Изложенный на законодательном уровне список видов государственной службы, включает в себя все имеющиеся виды службы. При этом, такой вид государственной службы, как государственная гражданская наиболее широкий по своей содержательной части, так как подвидов этой службы, основываясь на законодательных актах, большинство.

В целом, государственная служба представлена межотраслевым институтом, охватывающим практически все нормы отраслей права. Государственная служба представляет собой сложный комплексный организационно-правовой институт, характеризующийся многообразием элементов, связей, закономерностей и особенностей.

На протяжении уже нескольких десятилетий предпринимаются меры по реформированию указанных системы путем внесения изменений в действующее законодательство и принятия новых нормативных правовых актов.

Основным законом, установившим основы государственной гражданской службы, является Конституция Российской Федерации [11].

Во-первых, данный нормативный правовой акт обладает в правовой

системе России высшей юридической силой. Данное обстоятельство означает, что любой закон, регулирующий те или иные отношения в различных областях, не должен противоречить положениям Конституции Российской Федерации, в противном случае будут применяться положения Основного закона России.

Во-вторых, Конституция РФ закрепляет основополагающие начала государственной гражданской службы. Так, закрепляя в своих положениях основы конституционного строя, федеративное устройство, единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти федерального уровня и уровня субъектов Российской Федерации, самостоятельность органов местного самоуправления, а также равный доступ к государственной службе, Конституция Российской Федерации выступает основным регулятором в области отношений, связанных с государственной гражданской службы. Федеральное законодательство также имеет огромное значение в области организации государственной гражданской службы, но оно принимается непосредственно на основании Конституции Российской Федерации.

К основным федеральным законам, регламентирующим отношения, связанные с прохождением и организацией государственной гражданской службы, относятся Федеральный закон от 27 мая 2003 г. №58-ФЗ «О системе государственной службы» [32] и Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [31].

Принятый в 2003 году Федеральный закон № 58-ФЗ носит рамочный характер по отношению к принятому в 2004 г. Федеральному закону № 79-ФЗ, поскольку определяет только основы государственной службы, при этом разграничивая такую службу на несколько видов: государственную гражданскую службу, военную службу и государственную службу иных видов. Данный закон закрепляет общие положения относительно перечисленных видов государственной службы, не конкретизирует организационные характеристики указанных видов государственной службы.

Статьей 11 ТК РФ [29] установлено, что на государственных гражданских служащих действие трудового законодательства и иных актов, содержащих нормы трудового права, распространяется с особенностями, предусмотренными федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации о государственной службе. Иными словами, отношения, связанные с государственной гражданской службой, регулируются специальными законами. При этом, в случае наличия пробелов в указанных законах и неурегулированности вопросов, связанных с государственной гражданской службой, применяются нормы трудового законодательства.

К иным законам, предусматривающим обязанности, ограничения и запреты для лиц, замещающих либо замещавших должности государственной гражданской службы, относится Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273/13 «О противодействии коррупции» [33]. Данный закон имеет большое значение для антикоррупционной деятельности, поскольку содержит легальное определение понятия «противодействие коррупции», а также все основы противостоянию данному негативного явления.

В современных реалиях, можно выделить целый ряд проблем правового регулирования государственной гражданской службы в Российской Федерации.

Так, сегодня активно исследуется тема обеспечения права на равный доступ к государственной службе. При этом, принцип равенства в основном рассматривается только с позиции поступления на службу, хотя не менее важным представляется и право ее прохождения. Право доступа к государственной службе может быть «нарушено по дискриминационному основанию, например, по тендерному или расовому признаку. Часто нарушение права происходит при сокращении штата - сокращаемым служащим не предоставляется равная возможность доказать свое право на оставление на службе» [38, с. 10].

Важной законодательной проблемой является отсутствие положений, которые бы регламентировали продвижение по службе государственных служащих. Кроме того, важен механизм их правовой защиты в случае смены высшего руководства государственного органа. Продвижение по службе решается на основе государственного интереса к оптимальному замещению должностей. Этот принцип приоритетен перед личным интересом государственного служащего. При этом государственный орган не должен препятствовать продвижению. Чтобы решить данную проблему предлагается законодательно предусмотреть регламент продвижения государственных служащих с учетом профессионального опыта и эффективности деятельности.

К сожалению, в России государственная служба устойчиво ассоциируется с коррупцией, и служащие не пользуются доверием у общества. Кроме того, в нашей стране информационная закрытость соседствует с закрытостью органов государственной власти. Последние не просто информационно закрыты, но и воспринимают государственную власть, как собственный ресурс. Закрепление информационной открытости и прозрачности в действующем законодательстве позволили бы обеспечить контроль за действиями государственных служащих. По другому остоят дела в зарубежных странах [61, 62].

Такой контроль можно реализовать в несколько этапов. Во-первых, регулярный мониторинг действий и решений государственных органов власти, должностных лиц. Для этого, необходим полный доступ к достоверной, качественной и актуальной информации; общественная экспертиза решений органов государственной власти и госслужащих. Однако это требует привлечения большого числа экспертов, что делает данный этап гражданского контроля затратным. Во-вторых, публичное представление результатов экспертизы обществу. Данный этап реализовывается через СМИ.

Интересно было бы использовать опыт других государств в борьбе с коррупцией. Например, «в Сингапуре применяется «коллективная ответственность» за получение взятки [63]. В ситуации, когда

государственного служащего обвиняют в коррупции, под удар попадают также его коллеги. Чаще всего их ждет увольнение. В частности, чиновники Сингапура попадают под «презумпцию коррумпированности», которая означает, что необходимо доказать легитимное происхождение имущества. Как в Сингапуре, так и в Швеции и Нидерландах, средством борьбы с коррупцией считается высокая заработная плата государственным служащим» [64]. В Нидерландах материально поощряется отсутствие коррупционных связей и помощь в расследовании коррупционных преступлений [65].

Несмотря на использование различных антикоррупционных технологий, страны, лидирующие в борьбе с коррупцией, придерживаются единой стратегии, применяя общепринятые механизмы. К их числу можно отнести прозрачность работы государственных ведомств и их служащих, изменение кадровой политики на государственной службе, разграничение полномочий государственных служащих [39, с.235].

Правовое регулирование государственной службы осуществляется немалым количеством нормативно-правовых актов, как законов, так и подзаконных. Поэтому, исследователи предлагают систематизировать нормы и нормативно-правовые акты, регулирующие государственную службу, а также устранить их множественность и противоречивость. В связи с чем, неоднократно обсуждалась идея разработки и принятия Кодекса государственной службы РФ. Причем, Кодекс мог бы выступить комплексным кодифицированным актом, который бы включал нормы различных отраслей. Важно понять, так ли необходимо принятие Кодекса, так как его введение потребует изменения действующего законодательства, включая поправки в Конституцию РФ. Система регулирования государственной службы имеет многоуровневый характер, и введение Кодекса повлечет пересмотр разных уровней законодательства, что сегодня не является крайней необходимостью [52]. На данном этапе, можно обойтись качественным пересмотром действующего законодательства, которое потребует определенного времени.

Необходимо отметить, что государственная служба является одним из

сложных и постоянно формирующихся институтов в правовой действительности. Это обусловлено тем, что в ходе неё выполняются различные задачи государства, реализуются его цели.

Как справедливо отмечает Л.А. Шведов, «особую значимость в построении и функционировании государственной службы имеют принципы государственной службы, которые выражают основные закономерности в организации данного института, показывают значимость и социальную ценность отношений, возникающих в системе государственной гражданской службы» [35, с. 118].

А.А. Зобкова отмечает, что «принципы государственной службы, как научная категория определяют исходные положения и теоретические идеи, отражающие объективные закономерности развития общества и государства, наиболее характерные черты организации и функционирования не только самой государственной службы, но и всей системы государственного аппарата. Принципы государственной гражданской службы охватывают все правовые, организационные, функциональные и другие стороны, из которых складывается содержание государственной службы» [9, с. 355].

Один из важнейших принципов государственной службы – принцип федерализма, в соответствии с которым, институт государственной службы имеет двухэлементную систему.

Само понятие федерализма, как правового явления, тесно связано с организацией государственной власти в российском государстве. Его появление обусловлено необходимостью создания такого устройства, которое обеспечивало бы единство и согласованное функционирование государства как целостной организации политической власти, а также развитие в его пределах структурных единиц.

В контексте теоретической модели современного российского федерализма базисом в организации органов государственной власти является принцип сочетания методов централизации и децентрализации. Первый, как известно, предполагает выстраивание государственной власти в рамках

федерального центра. Метод же децентрализации выражается в возможности субъектов самостоятельно решать вопросы, отнесённые к их компетенции, в разграничении предметов ведения между федерацией и субъектами [10].

Наличие двухуровневой системы государственного управления, параллельного действия федеральной государственной гражданской службы и государственной гражданской службы субъектов должно обеспечиваться синхронизированным друг с другом федерального и регионального законодательства. Наличие же принципиальных различий между ними, а также преобладание конкурирующего фактора, безусловно, не может быть оправданным в организационном плане, поскольку ставит под угрозу целостность федеративного государства.

Таким образом, принцип федерализма в построении и функционировании государственной службы является институциональной основой для существования двух уровней системы государственной службы. При этом, организационный аспект данного принципа проявляется по отношению к государственной гражданской службе,

Принцип равного доступа к государственной службе заключается в том, что гражданин РФ независимо от расы, национальности, происхождения, пола и иных признаков, имеет право поступить на государственную службу.

При этом, в законодательстве РФ указано ряд требований к лицу, желающему занимать должность государственного служащего. Например, отсутствие необходимого стажа или наличие судимости, являющихся основанием для запрета прохождения государственной службы не является нарушением данного принципа [21, с. 18].

Следовательно, запрещена дискриминация по любому из вышеперечисленных оснований. Данный принцип реализуется посредством участия граждан в конкурсе на вакантные должности гражданской службы [9, с. 356].

Принцип профессионализма и компетентности государственных гражданских служащих выражается в предъявлении к государственным

гражданским служащим соответствующих квалификационных требований, без наличия которых не представляется возможным поступление на гражданскую службу.

Квалификационные требования выражается в необходимости наличия соответствующего уровня образования, стажа работы для осуществления отдельных видов служебной деятельности, а также наличия соответствующих навыков и умений.

Необходимо отметить, что принцип профессионализма выражается также в соблюдении государственными гражданскими служащими всех запретов и ограничений, предъявляемых законодательством Российской Федерации.

Кроме того, принцип профессионализма возлагает на государственных гражданских служащих ряд обязанностей. Так, государственный служащий обязан знать в полном объеме свои права и обязанности, своевременно и качественно осуществлять функции, которые возложены с момента назначения на соответствующую должность. Также, одной из основных обязанностей для государственных гражданских служащих является знание предмета своей деятельности, поскольку только в случае добросовестного исполнения такими служащими данной обязанности, можно достичь продуктивного результата на службе [19, с. 156].

При этом, для эффективного и справедливого осуществления полномочий государственный служащий обязан знать помимо юридических, также нравственные нормы.

Принцип защищенности государственных гражданских служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность, как государственных органов (должностных лиц), так и физических и юридических лиц говорит о том, что гражданские служащие находятся под защитой государства, его законов и правоохранительных органов. Никто не вправе вмешиваться в их служебную деятельность, кроме лиц, прямо уполномоченных на то нормативными установлениями.

Резюмируя, следует сделать вывод о том, что в широком смысле, государственная гражданская служба – это подсистема государственной службы, состоящая из элементов (таких как нормативно-правовая база, принципы, виды и уровни гражданской службы, кадровая политика, механизм управления гражданской службой, порядок поступления, прохождения и т.д.), которые отражают особенности функционирования, организации и управления рассматриваемой подсистемы. В узком смысле раскрывается социально-правовая характеристика государственной гражданской службы.

Совершенствование нормативной правовой базы государственной гражданской службы является в настоящее время основным направлением развития систем государственной гражданской службы. На протяжении уже нескольких десятилетий предпринимаются меры по реформированию указанных системы путем внесения изменений в действующее законодательство и принятия новых нормативных правовых актов.

Принципы государственной гражданской службы - основополагающие и приоритетные начала, которыми должны руководствоваться все служащие, замещающие должности государственной гражданской службы, в процессе своей профессиональной деятельности. Принципы играют решающую роль в системе государственной службы. В частности, принципы профессионализма и компетентности ставят перед собой задачу повышения уровня системы государственной службы, поскольку рост показателей эффективности самого государства как субъекта управления напрямую зависит от этого роста.

1.2 Сущность правового статуса государственного служащего

Исследователи выделяют следующие характеристики государственной деятельности государственного служащего в Российской Федерации:

- государственными служащими выполняется труд, основной целью которого является направление общественного развития, организация и

урегулирование общественной жизни, то есть публичных отношений;

- деятельность государственных служащих зависит от их правосознания, высокой профессиональной правовой культуры, так как они выполняют интеллектуальный труд, который состоит в обработке управленческой информации;

- также, в деятельности государственных служащих проявляется государственная власть, которая придает им специальный авторитет и должную гарантию;

- профессиональные знания государственных служащих формируют ценности и потребности всех граждан, тем самым обеспечивая гармоничность и эффективность взаимодействия государства и общества;

- труд, который выполняют государственные служащие, является высокопрофессиональным и предъявляет к каждому служащему четкие жесткие требования подготовки, поведения, личностных качеств и общения с людьми [34, с. 61].

Исследователями справедливо отмечается, что «государственный гражданский служащий – не просто гражданин России, замещающий должности гражданской службы и получающий денежное довольствие из средств соответствующего бюджета (федерального, регионального), но и агент публичной власти, действующий от имени и по поручению государства и обладающий специальным статусом, устанавливающим его основные права и обязанности, ограничения и запреты, служебное поведение и гарантии» [39, с. 225].

Законодателем определено, что гражданским служащим является гражданин Российской Федерации, взявший на себя обязательства по прохождению гражданской службы, который осуществляет профессиональную служебную деятельность на должности гражданской службы в соответствии с актом о назначении на должность и со служебным контрактом и получает денежное содержание за счет средств федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации.

Традиционно, понятие правового статуса «включает следующие элементы: права, свободы, гарантии, обязанности, законные интересы. Государственные гражданские служащие, как субъекты публичных правоотношений, обладают особым правовым статусом, который включает в себя публичные права, публичные обязанности, публично-правовые гарантии» [23, с. 130].

А.С. Омельченко отмечает, что «правовой статус гражданского служащего представляет собой комплекс прав, обязанностей, гарантий и ответственности, который приобретает гражданин с момента зачисления его на государственную должность государственной службы. Это система предоставленных государственным служащим прав и возложенных на них обязанностей в сфере государственного управления и система гарантий при их реализации и исполнении. Структура правового статуса гражданского служащего, кроме указанных выше элементов, включает ограничения, запреты, требования к поведению, гарантии, в том числе и касающиеся экономического обеспечения» [19, с. 156]. Например, статус государственного служащего предлагается рассматривать как «совокупность конституционного статуса российского гражданина, статуса работника в соответствии с нормами ТК РФ и административно-правового статуса в соответствии с законодательством о государственной службе» [17, с. 233].

Вместе с тем, элементы правового статуса гражданского служащего можно увидеть и в других главах Федерального закона от 11 августа 2004 г. №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Так, в главе 11 «Государственные гарантии на гражданской службе» прописаны основные и дополнительные государственные гарантии гражданским служащим, а в главе 12 «Поощрения и награждения. Служебная дисциплина на гражданской службе» закрепляется порядок поощрения и награждения гражданских служащих, а также привлечения их к дисциплинарной ответственности [31].

В.И. Бродникова, В.А. Очаковский отмечают такую отличительную

черту правового статуса гражданских служащих, как «особое административно-правовое обеспечение их служебной дисциплины. Под служебной дисциплиной на государственной гражданской службе понимается соблюдение служебного распорядка государственного органа или должностного регламента, обязательное для гражданских служащих. Соблюдение служебной дисциплины является одной из основных обязанностей гражданского служащего. Надлежащее исполнение данной обязанности обеспечивается особыми правовыми средствами, к которым относятся поощрения и награждения за гражданскую службу, а также дисциплинарные взыскания. Государство, наделяя государственных служащих определенными правами и возлагая на них соответствующие обязанности, устанавливает ответственность за незаконное использование предоставленных прав и невыполнение либо ненадлежащее выполнение обязанностей. Гражданские служащие несут дисциплинарную, гражданско-правовую, административную или уголовную ответственность в соответствии с федеральными законами» [4, с. 17].

Таким образом, можно согласиться с мнением исследователей, что «правовой статус государственных гражданских служащих включает в себя совокупность ограничений и запретов, связанных с гражданской службой, особых требований к служебному поведению, исключающих конфликт интересов, а также требований к служебной дисциплине на гражданской службе, установленных федеральными законами, нормативными актами государственного органа и служебным контрактом гражданского служащего» [4, с. 18].

Как отмечают исследователи, «на сегодняшний день, регламентация правового статуса гражданских служащих является недостаточной. Нормы заключены в нескольких правовых актах, среди которых два федеральных закона и значительное количество подзаконных нормативных правовых. Для решения проблемы структурирования элементов правового статуса государственных гражданских служащих представляется важным объединить

все основополагающие права и обязанности в едином нормативном правовом акте. Также более детальной регламентации требуют некоторые положения, среди которых:

- материальные и процессуальные аспекты института дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих;
- систематизированные требования к поведению гражданского служащего;
- способы урегулирования и предотвращения конфликта интересов» [23, с. 131].

Таким образом, проведенное в данном параграфе работы исследование позволяет сформулировать общий вывод, что государственный гражданский служащий является особым субъектом в системе гражданско-служебных отношений, ему доверяется выполнять по поручению и за определенную плату задач и функций государства. При этом, правовой статус гражданского служащего представляет собой комплекс прав, обязанностей, ответственности, гарантий, требований к поведению и ответственности, который приобретает гражданин с момента зачисления его на государственную должность государственной службы

1.3 Ограничения и запреты в деятельности государственного гражданского служащего

Законом устанавливаются некоторые ограничения права (запреты) для государственных служащих в целях создания условий, обеспечивающих эффективность профессиональной деятельности государственного служащего и пресечения злоупотреблений. Перечень таких запретов не позволяет государственному служащему:

- заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности;
- быть депутатом законодательного (представительного) органа РФ,

законодательных (представительных) органов субъектов РФ, органов местного самоуправления;

- заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц;

- состоять членом органа управления коммерческой организацией, если иное не предусмотрено федеральным законом или если в порядке, установленном федеральным законом и законами субъектов РФ, ему не поручено участвовать в управлении этой организацией;

- быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он состоит на государственной службе либо который непосредственно подчинен или непосредственно подконтролен ему;

- использовать в неслужебных целях средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, другое государственное имущество и служебную информацию;

- получать гонорары за публикации и выступления в качестве государственного служащего;

- получать от физических и юридических лиц вознаграждения (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения), связанные с исполнением должностных обязанностей, в том числе и после выхода на пенсию;

- принимать без разрешения Президента РФ награды, почетные и специальные звания иностранных государств, международных и иностранных организаций;

- выезжать в служебные командировки за границу за счет физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с международными договорами РФ или на взаимной основе по договоренности федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ с государственными органами иностранных государств, международными и иностранными

организациями;

- принимать участие в забастовках,
- использовать свое служебное положение в интересах политических партий, общественных, в том числе религиозных, объединений для пропаганды отношения к ним. В государственных органах не могут образовываться структуры политических партий, религиозных, общественных объединений, за исключением профессиональных союзов.

Государственный служащий обязан передавать в доверительное управление под гарантию государства на время прохождения государственной службы находящиеся в его собственности доли (пакеты акций) в уставном капитале коммерческих организаций в порядке, установленном федеральным законом.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в качестве одного из основополагающих начал государственной гражданской службы закрепляет принцип доступности информации о государственной гражданской службе. Для его реализации Законом предусмотрен ряд специальных мер, обеспечивающих открытость государственно-служебных правоотношений. Это касается, например, включения представителей научных и образовательных учреждений, других организаций в качестве независимых экспертов - специалистов по вопросам, связанным с гражданской службой, в ряд комиссий, результаты деятельности которых имеют наиболее важное значение для гражданской службы, а именно: в состав комиссий по соблюдению требований к служебному поведению гражданского служащего и урегулированию конфликта интересов, в состав конкурсной комиссии, в состав аттестационной комиссии.

Как справедливо отмечает Е.В. Тимонина, «открытость государственной службы не может быть абсолютной. Государственные служащие, осуществляя непосредственную деятельность по реализации полномочий государственных органов, становятся нередко обладателями информации, разглашение которой может нанести реальный ущерб обществу,

личности и государству, способствовать получению необоснованных привилегий отдельными физическими и юридическими лицами и т.п.» [28, с. 73]. Можно отметить, что и международно-правовые акты, провозглашающие «право на свободу слова», указывают на возможность введения ограничений при его реализации.

Так, Н.В. Тарабукина была уволена с государственной службы в связи с нарушением п. 10 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе», запрещающей высказывание суждений в отношении деятельности госорганов. В этой связи Н.В. Тарабукина обратилась в суд с иском к Управлению Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций по Свердловской области о признании увольнения незаконным, восстановлении на работе. Судом было установлено, что истец направила обращение в Генеральную прокуратуру РФ, прокуратуру Свердловской области, в котором просила провести проверку деятельности Управления Роскомнадзора в связи с имеющимися фактами нарушения законодательства. По результатам проверки прокуратурой Свердловской области направлен ответ, в котором указано, что часть нарушений, указанных истцом, нашла подтверждение и в адрес руководителя Управления Роскомнадзора вынесено представление.

Не согласившись с результатами проверки, намереваясь привлечь внимание общественности, истец направила в информационное агентство «У» по электронной почте обращение, в котором изложила те же факты нарушения законности. После получения письма Тарабукиной журналисты обратились в Роскомнадзор с официальной просьбой прокомментировать изложенные претензии. В установленные законом сроки ответа на запрос не получили и опубликовали информационную заметку, в которой сообщили о факте обращения Тарабукиной Н.В. в прокуратуру [25].

Конституционный Суд РФ рассматривал вопрос о соответствии данного запрета Конституции РФ неоднократно. Так, в 2015 г. в Конституционный Суд обратился гражданин И.В. Новиков, который в период службы в органах

прокуратуры выступил в средствах массовой информации с заявлениями о коррупционном поведении должностных лиц руководства прокуратуры Смоленской области [20]. Впоследствии, заявитель был уволен со службы. По мнению И.В. Новикова, п. 10 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» не соответствует Конституции РФ, ее ст. 3 (ч. 2) и ст. 29 (ч. ч. 1,3 и 5), поскольку нарушает применительно к государственным служащим свободу слова и право на распространение информации. Конституционный Суд в данном деле фактически уклонился от оценки конституционности рассматриваемого запрета.

Однако, уже в 2016 г. Конституционному Суду РФ вновь пришлось вернуться к этому вопросу. За нарушение запрета, предусмотренного п. 10 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», «гражданка Л.Н. Кондратьева была уволена с государственной гражданской службы. Нарушение, явившееся основанием увольнения, заключалось в том, что в своем выступлении на одном из телеканалов Кондратьева подвергла критике деятельность Межрегиональной инспекции ФНС России по Центральному федеральному округу, где она проходила службу, в части, касающейся начисления заработной платы сотрудникам, находящимся в командировках, которое, по ее мнению, осуществлялось в противоречии с законодательством Российской Федерации». В резолютивной части Постановления от 30.06.2016 № 14-П [18] Конституционный Суд РФ не отменил рассматриваемый запрет, но дал ему общеобязательное для всех правоприменителей толкование.

По мнению Конституционного Суда РФ, нормативное положение п. 10 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» не может рассматриваться как не допускающее публичного выражения государственным служащим своего мнения, суждения, оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей,

включая решения вышестоящего государственного органа либо государственного органа, в котором гражданский служащий замещает должность гражданской службы. При этом предполагается, что при оценке правомерности действий государственного гражданского служащего или сотрудника полиции необходимо учитывать содержание допущенных им публичных высказываний, суждений или оценок, их общественную значимость и мотивы, соотношение причиненного ими ущерба для государственных или общественных интересов с ущербом, предотвращенным в результате соответствующих действий государственного служащего, наличие либо отсутствие возможности у государственного служащего защитить свои права или государственные либо общественные интересы, нарушение которых послужило поводом для его публичного выступления, иными предусмотренными законом способами и другие значимые обстоятельства.

Вместе с тем, Конституционный Суд РФ отметил, что «в отдельных случаях лояльность государственного служащего, понимаемая как формальное соблюдение запрета на выражение суждений, мнений и оценок, может затруднить или сделать невозможной защиту публичных интересов, законности, конституционных прав и свобод граждан, иных конституционных ценностей, притом что установленные законом в этих целях средства, включая отказ от исполнения неправомερных поручений, сообщение о коррупционных и других преступлениях, предложения о совершенствовании работы и т.п., могут быть недостаточными, безрезультатными или несоразмерно рискованными» [22]. Обратим внимание, сколько оговорок сделал Конституционный Суд РФ, признав за государственными служащими право в отдельных случаях высказать критические замечания в адрес руководства. По мнению Конституционного Суда РФ, эти отдельные случаи могут иметь место, когда нарушение носит системный характер и в него намеренно или объективно вовлечены служащие определенного структурного подразделения, в котором осуществляется государственная служба, что побуждает их к

противодействию мерам, призванным обеспечить публичный интерес, включая борьбу с коррупцией, замкнутостью, неэффективностью государственной службы.

Из анализа данного Постановления вытекает, что самое существенное в его содержании то, что «Конституционный Суд РФ запретил формальное применение запрета высказывать публичные суждения как основания увольнения с государственной службы и тем самым обязал суды выяснять причину нарушения рассматриваемого запрета, а также оценивать ее значимость» [37, с. 80].

Можно сформулировать общий вывод, что регламентация запретов и ограничений для государственных служащих связана с необходимостью предусмотреть на законодательном уровне конгломерат препятствий для незаконного использования своих прав (властных полномочий), с потребностью нормативного формирования условий независимости служебной деятельности от давления со стороны иных лиц; для необходимого обеспечения результативности деятельности государственного служащего в современной России. Государственный служащий - важнейшее звено между органами власти и гражданами, выражающее интересы общества в целом. Нормативно-правовые акты РФ закрепляют статус государственного служащего в целях обеспечения эффективности его деятельности.

Вместе с тем, открытым остается вопрос о применении ответственности к государственному служащему. Детальное изучение данного элемента обусловлено особенностями организационной структуры государственной службы и расширением прав государственного служащего. Защита интересов государственного служащего должна быть достигнута путем подробной регламентации его правового статуса.

Развитие институтов ответственности государственного служащего призвано не только укрепить его статус, защитить от неправомерных деяний, но и повысить значимость деятельности государственного служащего в целях защиты интересов населения перед органами власти.

Представляется необходимым отметить, что в источниках, носящих научный характер, существует несколько подходов к пониманию такой дефиниции, как «юридическая ответственность».

Юридическая ответственность является одной из фундаментальных категорий юриспруденции. При этом, как справедливо отмечается исследователями, изучение института юридической ответственности невозможно без его соотношения с родовым понятием социальной ответственности [41, с. 176].

Исходя из анализа теоретических источников, можно прийти к выводу о том, что под социальной ответственностью следует понимать — взаимосвязь между личностью и социумом, характеризующаяся взаимными правами и обязанностями по соблюдению предписаний социальных норм. Социальная ответственность проявляется в виде одобрения (поощрения) социальных норм и неблагоприятных последствий в результате их нарушения.

Поскольку поведение человека может быть как социально полезным, так и социально вредным, то и ответственность рассматривается в двух аспектах: позитивном (перспективном) и негативном (ретроспективном).

Позитивный (перспективный) аспект социальной ответственности проявляются в форме осознания индивидом своих обязанностей перед социумом и его элементами, а также осознании смысла своих действий.

В негативном (ретроспективном) смысле социальная ответственность проявляются в форме ответственности за совершенные поступки.

Необходимо отметить, что в юридической литературе представлены различные классификации социальной ответственности. Так, например, по способам регулирования и обеспечения социальную ответственность на правовую и моральную. При этом, большинство авторов сходятся во мнении о том, что моральная ответственность значительно шире правовой.

Как отмечается в юридической литературе, «любая социальная ответственность может наступить лишь при наличии двух условий: свободы воли индивида; возможности выбора варианта поведения»[41, с. 178].

Первое условие может быть интерпретировано следующим образом: ответственность может нести только полностью дееспособное лицо (недееспособные индивиды ответственности не несут).

Согласно второму условию, лицо не может быть привлечено к ответственности, если у него не было альтернативного выбора.

Для определения самого термина юридической ответственности требуется всестороннее и комплексное изучение данного явления в общей теории права и отраслевых юридических науках.

До недавнего времени в правовой науке господствовало понимание юридической ответственности как наказания за нарушение предписаний, закрепленных в нормах права. Целью юридической ответственности признавалось лишь воздействие на волю и сознание индивида, допустившего нарушение норм.

В дальнейшем, правовая доктрина юридической ответственности нашла своё развитие в концепции «двухаспектной юридической ответственности». Сторонники данной теории считают, что сущность юридической ответственности имеет дуалистический характер и включает в себя:

1. Позитивную составляющую. Данная составляющая возникает в результате добросовестного исполнения индивидом своих обязательств;
2. Ретроспективную составляющую. Данная составляющая возникает в результате нарушения правовых норм.

Идеи дуализма юридической ответственности нашли свое развитие в научных работах И.А. Ильина, который называл позитивную и негативную составляющую юридической ответственности предварительной и последующей соответственно. Предварительная ответственность — это чувство предстояния, стремление к совершенствованию, ведь еще не совершив поступка, человек уже знает о своей ответственности. Последующая ответственность существует как потенциальная угроза, превенция, она может не наступить, если личность ведет себя правомерно.

У рассматриваемой концепции нашлось немало противников. Так, такие ученые, как С.Н. Братусь, О.Э. Лейст, И.С. Самощенко, М.Х. Фарукшин, Т. Н. Радько и др. отмечали недопустимость и необоснованность объединения в одном термине двух разнонаправленных механизмов.

Подавляющее большинство авторов воспринимают юридическую ответственность как меру государственного принуждения, и наиболее ярким тому примером может являться определение «юридическая ответственность представляет собой систему мер государственного принуждения применяемых к индивиду за нарушение правовых норм» [40, с. 230]. По мнению данного автора, основным элементом ответственности является не сама санкции правовых норм, а те лишения, которые претерпевает индивид – правонарушитель [40, с. 231].

Исходя из этого, можно прийти к выводу о том, что юридическая ответственность является инструментом принуждения к исполнению юридических обязанностей. Юридическая ответственность – принудительная форма исполнения юридических обязанностей, в случае неисполнения обязанностей в добровольном порядке.

Широкое распространение получил подход, согласно которому юридическая ответственность тождественна с санкцией нормы.

Так, один из последователей данного подхода определяет юридическую ответственность, как форму реализации санкций. В свою очередь, под санкцией понимается совокупность нормативно-определённых мер государственного принуждения, применяемых в случае правонарушения и содержащих его итоговую правовую оценку. Данную концепцию принято назвать нормативной, так как в её основе лежат отдельные нормы права и их структурные элементы - санкции.

Сторонники следующей точки зрения отождествляют ответственность и наказание, считая, что сущность ответственности выражается в неотвратимости наказания за противоправное деяние.

Следующий подход построен на том, что юридическая ответственность рассматривается как способность индивида осознавать сущность своих действий. Так, под юридической ответственностью следует понимать способность индивида отдавать отчет в своем противоправном деянии и претерпевать на себе меры государственно-принудительного воздействия.

Неоднозначные подходы правоведов к пониманию юридической ответственности свидетельствуют о ее сложном и многоаспектном содержании. Несмотря на то, что теория юридической ответственности, как мы видим, является одной из разработанных в общей теории права, можно выделить несколько методологических проблем.

Во-первых, в современной юридической науке не сложилось единого представления о сущности юридической ответственности. Каждый автор предлагает свою трактовку, смещая акцент на ту сторону, которые он считает главной и фактически подменяет понятие одним из признаков.

Во-вторых, имеет место терминологическая перенасыщенность, влекущая за собой нечеткое понимание такой фундаментальной категории как юридическая ответственность и размытие правовых рамок.

Важно, что юридическая ответственность устанавливается именно государством и с точки зрения законодательства. Ответственность за совершенные правонарушения отражена в санкции нормы права.

Что касается ответственности государственных служащих, то Е.С. Майстренко предлагает следующее определение юридической ответственности государственных гражданских служащих: это соблюдение, а также исполнение тех обязанностей, которые указаны в должностном регламенте служащего, а также в действующем законодательстве о государственной гражданской службе. Если государственный гражданский служащий не в полной мере реализует свои обязанности, то на него накладывается определенная ответственность различного характера, то есть за правонарушения [15, с. 497].

Кроме того, необходимо обратить внимание на то, что данный

исследователь отмечает, что сама по себе непосредственно юридическая ответственность служащих не преследует цель наказать служащего. Это делается именно для того, чтобы восстановить чьи-то права, которые были нарушены, а также для того, чтобы побудить служащего впредь не допускать противоправного поведения и должным образом исполнять свои обязанности. Это будет способствовать, например, в органе государственной власти развитию культуры, носящей правовой характер. В этой связи, необходимо вырабатывать у гражданских служащих потребность в том, чтобы четко и грамотно, непротивоправно исполнять свои должностные обязанности. В том числе, и сам гражданский служащий должен это осознавать [15, с. 499].

Важно то, что ответственность, носящая юридический характер – это, в первую очередь поведение правомерное и легитимное. Она отражается в том числе в одобрении или поощрении.

К.В. Селеверстова отмечает, что у тех лиц, которые трудятся в органах государственной власти, а также должностных лиц все же есть стремление выполнять свои обязанности, отдавать свой долг государству, так как процесс управления государством – это тот процесс, где присутствует психологическая составляющая, которая отражается в убеждении, силе воли, в сознании. Данные характеристики более точно определяют поведение государственного служащего. Именно такие характеристики служащих в большей степени влияют на исполнение своих должностных обязанностей, и даже не принудительная составляющая [27, с. 159].

При этом, абсолютно любой государственный гражданский служащий, совершив противоправное деяние, будет нести юридическую ответственность именно перед государством. Это заключается в том, что в качестве нанимателя непосредственно федерального гражданского служащего выступает именно Россия, а нанимателем гражданского служащего российского субъекта выступает тот российский субъект, в котором служащий непосредственно замещает свою должность. Эти характеристики отражены в федеральном законодательстве. Соответственно, государство с государственным

гражданским служащим вступает в определенные отношения, в рамках которых предусмотрена определенная юридическая ответственность.

Таким образом, мы можем говорить об ответственности как мере социальной ответственности. Необходимо отметить, что институт государственной гражданской службы является также и социальным институтом на сегодняшний день. То есть в обязанности лиц, которые работают в органах государственной власти, а также местного самоуправления, возложены полномочия по проведению социальной политики на всех уровнях – федеральном, уровне российских субъектов, а также на местном уровне. Важно, чтобы государственные служащие обладали высокой компетентностью в вопросах социальной политики, профессионализмом, а также другими личностными и поведенческими качествами. При этом, кроме самих служащих важна ресурсная составляющая. Это заключается в материальном, а также финансовом обеспечении.

Важно обратить внимание на то, что социальная ответственность государственных гражданских служащих – это та тематика, которая особенно актуальна на сегодняшний день среди представителей научного сообщества. Соответственно представляется необходимым рассмотреть некоторые подходы к определению социальной ответственности служащих, а также те требования, которые имеют место в системе ответственности, носящей социальный характер.

Ответственность, носящая социальный характер - это системное, комплексное явление. Данное явление состоит из нескольких позиций, и представляется необходимым их рассмотреть:

- государственный служащий должен четко понимать свою роль в процессе государственного управления. Это важно с точки зрения значимости, носящей социальный характер;

- государственный служащий также представляет интересы государства. Но не только государства, но также и общества. Соответственно он должен руководствоваться теми нормами, требованиями, которые приняты в

государстве и в обществе;

- государственному служащему необходимо понимать, что за любые противоправные деяния, бездействия, а также действия он понесет юридическую ответственность;

- так как государственный служащий в своей профессиональной деятельности осуществляет функции управления, то свои непосредственные управленческие решения и поступки он должен предвидеть и прогнозировать;

- обязателен контроль над своими действиями и решениями с точки зрения критического подхода, а также полного саморегулирования.

Выделяется несколько подходов, которые характеризуют социальную ответственность государственных служащих. Так, например, это подходы с точки зрения аксиологии, деятельности, системности и ряд других подходов. Также важны такие вещи, как мораль, нравственность, социальный и правовой аспект в профессиональной деятельности муниципального служащего.

Правовой аспект заключается в том, что муниципальный служащий должен знать необходимую нормативную правовую базу, связанную с его профессиональной деятельностью:

- прежде всего, это Основной Закон государства, то есть российская Конституция, а также это все законодательство, которое регулирует вопросы прохождения муниципальной службы в Российской Федерации. Также в данную категорию включается законодательство, регулирующее вопросы противодействия коррупции, и другие нормативные правовые документы;

также, нормативные правовые акты по вопросам отдельных сфер деятельности института муниципальной службы;

- этический кодекс служащего, нормы служебного поведения, а также должностной регламент и различного рода должностные инструкции.

Важно отметить, что служащим необходимо также и знать права и обязанности населения, с которым они непосредственно взаимодействуют. Кроме своих прав и обязанностей существуют также и права физических, а также юридических лиц, которыми государственный и муниципальный

служащий должен руководствоваться при выполнении своей работы. Это показатель того, служащий сможет избежать противоправных деяний.

Необходимо отметить, что кроме требований законодательства, которые предъявляются к государственному и муниципальному служащему, также существуют и социальные. Представляется важным их выделить:

- институт государственной службы - это социальный институт, поэтому важным критерием является образование служащих, носящее социальный характер, которое формирует у них некоторую социальную значимость в их профессиональной деятельности;

- если государственный или муниципальный служащий является профессионалом своей деятельности, то у него развита повышенная ответственность за свои действия и решения. Соответственно за необдуманные противоправные поступки наступит юридическая ответственность в рамках института государственного управления.

Ответственность гражданских служащих позволяет сделать деятельность службы предсказуемой и контролируемой. Контроль производится, в первую очередь, для того, чтобы обеспечить защиту прав и законных интересов граждан России.

Можно выделить следующие виды ответственности государственных гражданских служащих: дисциплинарная; материальная; гражданско-правовая; административная; уголовная.

Стоит отметить, что также представляется необходимым здесь указать ответственность за правонарушения, где присутствует коррупционная составляющая. Кроме того, можно выделить ответственность за то, что государственный или муниципальный служащий не принял решения для того, чтобы избежать конфликта интересов либо же предотвратить его.

Важно, что юридическая ответственность в отношении государственных служащих отражена не только в различных кодексах, но и в других федеральных законах, а также подзаконных актах. Это заключается в том, что ответственность отражена не только в Уголовном кодексе и в КоАП,

но и в ряде других нормативных правовых документов. Соответственно российское законодательство в данном вопросе можно разделить на кодифицированное, некодифицированное и подзаконное.

Также стоит рассмотреть и другую классификацию. Так как государственный служащий – это особый субъект, в отношении которого существует специальная юридическая ответственность, то в российских субъектах служащие принимают некоторые нормативные правовые документы. Это относится и к кодексам, например, регулирующие отношения в области правонарушений, носящих административный характер. Следовательно, представляется необходимым разделить такие наказания, носящие административный характер, на две крупные категории.

К первой категории относятся те наказания, которые нашли свое отражение в нормативных правовых документах на уровне Российской Федерации, то есть федеральном. Соответственно, во второй категории отражены те, что содержатся в нормативных правовых документах на уровне российских субъектов в области административных правонарушений. Представляется необходимым, в свою очередь, указать виды наказаний или взысканий, которые отражены в российском законодательстве в отношении государственных служащих.

В ст. 57 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» указан ряд взысканий, носящих дисциплинарный характер:

- замечание;
- выговор;
- предупреждение о том, что государственный гражданский служащий не в полной мере отвечает своей замещаемой должности;
- увольнение с гражданской службы.

Необходимо обратить внимание на то, что, например, в органах, которые осуществляют правоохранительную деятельность, дисциплинарных взысканий на порядок больше, чем на государственной гражданской службе.

Анализ различных составов административных правонарушений, субъектами которых выступают государственные служащие, показывает, что к ним могут применяться, за некоторыми исключениями, следующие виды наказаний:

- предупреждение;
- административный штраф;
- конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения;
- лишение специального права, предоставленного физическому лицу;
- административный арест;
- дисквалификация.

В нормативно-правовых актах не найти четкого определения «ответственности государственных гражданских служащих». В законе о гражданской службе называются виды ответственности, которые может понести служащий в случае исполнения неправомерного поручения руководителя: административная, дисциплинарная, гражданская и уголовная.

Анализируя вышеизложенное, можно отметить, что для того, чтобы сформировать у государственных и муниципальных служащих ответственность, носящую социальный характер, необходим комплексный, а также институциональный подход. Важными составляющими для формирования такой ответственности являются такие аспекты, как политический, административный, юридический, этический, морально-нравственный и ряд других аспектов. При этом государству важно взаимодействовать с такими институтами, как институт государственной и муниципальной службы. В такие процессы необходимо привлекать общественность, институты гражданского общества. Ведь граждане получают от государства необходимые им государственные и муниципальные услуги и важно, чтобы они предоставлялись своевременно и качественно.

Глава 2 Понятие и значение принуждения, поощрения и запретов

2.1 Понятие и признаки административного принуждения

Методы осуществления государственной власти многообразны и имеют различную природу, но основным методом руководства обществом является убеждение. К важным формам убеждения относится также правовоспитательная работа, обсуждение законопроектов. И в этом случае большое значение имеют преамбулы законов и законопроектов, а также прочих документов, так как именно в них происходит обоснование целей нормативно-правовых актов и основания для их принятия.

Вместе с тем любое человеческое общество требует управления, которое обеспечивается различными средствами, включая и принуждение. В тех случаях, когда воля субъектов совершенно противоположна, то применяется государственное принуждение [54, с. 62].

Само по себе принуждение – это «привлечение субъекта помимо его воли к совершению каких-либо действий или испытыванию каких-либо действий в отношении него со стороны других субъектов» [46, с. 291].

Важно уделить внимание тому, что само государственное принуждение есть прямое жесткое средство общественного воздействия. Оно основывается на организованном влиянии, выражает его и в связи с чем способно обеспечить абсолютное закрепление воли государства и посредством ее – воли главенствующей политической элиты. В таком амплуа государственное

принуждение выступает способом организации стремлений субъектов для их подчинения и соответствия государственным интересам [56, с. 23]. Оно характеризует такое фактическое положение, которое если и не исключает решение человека из цепи причинно-следственных связей, то, в любом случае, ставит человека в положение, при котором у него отсутствует выбор для выбора какого-либо другого варианта поведения.

По своему содержанию государственное принуждение подразделяется на физическое и психологическое. Два этих типа принудительного воздействия различаются по содержанию, однако выражают единую сущность. Какой-либо вид государственного принуждения определяется областью влияния на объект. Степенью физического воздействия направлены к физической стороне деятельности субъекта, одновременно с этим психологическое государственное принуждение напрямую обращено к психике индивида. Физическое принуждение крайне персонализировано, а психологическое принуждение может осуществляться применительно к группе лиц, однако и тогда оно расходится по индивидам.

Прежде чем перейти к понятию административного принуждения стоит сказать о общесмысловом понятии принуждения. Принуждение-это метод государственного управления, с помощью которого социальные субъекты обеспечивают достижение поставленных обществом целей в сфере обеспечения порядка и безопасности. Принуждение – насильное, против воли и желания человека, побуждение его к действию (бездействию). Стоит обратить внимание на соотношения понятий насилие и принуждение.

Многие ученые характеризуют насилие, исключительно, с негативной стороны. Например, А.В. Зарицкий считает, что «насилие — это несправедливое принуждение» [14, с. 100]. При этом автор отмечает, что принуждение, исходящее от органов власти на справедливых основаниях не должно рассматриваться как насилие. Таким образом, принуждение и насилие можно рассматривать как тождественные понятия. Оба понятия характеризуются применением силы, но насилие в свою очередь отличается

несправедливым характером.

«Органы государственного управления используют принуждение, прежде всего с целью искоренения противоправных общественных деяний, охраны собственности, воспитания дисциплины труда и организованности. Принуждение обусловлено объективными потребностями развития общества, является признаком государственной власти, поскольку оно – необходимый элемент любой социальной организации и «качество всякой власти». В доклассовом обществе оно базировалось на авторитете старейшин, вождей племен, в классовом обществе на власти государства. Таким образом, принуждение тесно связано с государственной властью и определяет ее качество» [19, с. 236].

Для понимания, того, что такое административное принуждение в системе государственного управления нужно обратиться к содержанию такого понятия как государственное принуждение.

Государственное принуждение является методом, формирующим состояние подчиненности субъектов, и представляет собой властное веление или прямое действие. Государственное принуждение традиционно рассматривается в широком и узком смысле. В широком смысле под государственным принуждением понимается право государства воздействовать на поведение людей, при осуществлении своих функций и регулировании общественных отношений. В узком смысле государственное принуждение определяется как мера воздействия, выраженная в форме индивидуального управленческого акта.

Несмотря на то, что административное принуждение исследовалось многими учеными, до сих пор не сложилось единого мнения относительно его понятия.

Бахрах Д.Н. отмечает неразрывную связь между государственным и административным принуждением. «Автор определяет административное принуждение как состоящий в применении органами власти, а в некоторых случаях-судами, в установленном законом порядке, принудительных мер

правонарушителю, с целью защиты, охраняемых законом общественных отношений» [5, с. 512].

Проанализировав данное определение можно отметить, что автор делает акцент на фактические основания применяемых мер, под которыми понимаются неправомерные действия.

Севиюгин В.Е. определяет «административное принуждение как разновидность юридического принуждения, состоящая в применении уполномоченными на то административно-юрисдикционными органами, судьями, установленных нормами административного права принудительных мер воздействия к правонарушителям в связи с неисполнением правовых предписаний» [43, с. 29].

Попов Л.Л. определяет «административное принуждение как применение органами государственной власти, судами, а в отдельных случаях общественными организациями установленных законом мер, состоящих в понуждении граждан и должностных лиц к исполнению своих обязанностей, в целях обеспечения общественной безопасности, прекращения неправомерных действий, привлечения к административной ответственности» [37, с. 28].

Козлов Ю.М. считает, что «административное принуждение гарантирует исполнение определенных правил поведения, выраженных в административно – правовых нормах. Это один из методов воздействия государства на поведение и сознание граждан, совершающих противоправные действия. Он выражается в установленных нормативными актами негативных последствиях материального, физического и морального характера, имеющих своей целью исправление правонарушителей и предупреждение совершения новых правонарушений» [3, с. 276].

Административное принуждение - это «метод государственного управления, основанный на нормах административного права, совокупность средств психического, физического и иного воздействия, применяемых уполномоченными субъектами в установленном процессуальном порядке в

целях обеспечения общественного порядка и общественной безопасности» [27, с. 290].

Стоит обратить внимание на существующие в науке две основные точки зрения по вопросу об административном принуждении.

Сторонники первой точки зрения (М.С. Студенкина, Д.Н. Бахрах и др.) рассматривают «применение мер административного принуждения только в качестве реакции государства на совершенное правонарушение. По мнению авторов, административное принуждение не может применяться без наличия правонарушения» [1, с. 212]. Также нужно отметить, что авторы предлагают определенную схему возникновения административного принуждения [2, с. 188]:

- государство устанавливает нормы права;
- данные нормы определяют обязанности и права субъектов общественных отношений, а также устанавливают механизм их административно-принудительной или добровольной реализации;
- при отказе субъекта от добровольного исполнения, установленного нормой права предписания, начинается принудительная реализация, то есть возникает административное принуждение. Так основанием для применения административного принуждения будет отказ лица от добровольной реализации предписания, а именно противоправное поведение.

Представители второй точки зрения (А. П. Алехин, А. П. Корнев и др.) считают, что «административное принуждение можно применять к лицу и при отсутствии в его деянии противоправного поведения, но с целью обеспечения общественной безопасности и предупреждения противоправных деяний» [23, с. 138].

Таким образом, основанием для применения мер административного принуждения является угроза безопасности граждан, государства, обусловленная неправомерным поведением других лиц, а также причинами природного и техногенного характера. Данные меры применяются не только в

условиях чрезвычайной ситуации, но и для поддержания общественной безопасности [50]. Целью административного принуждения как вида государственного принуждения является то, чтобы поведение лиц соответствовало целям государственного управления в соответствии с нормами права.

«Сущность и назначение административного принуждения заключается в механизме обеспечения личной безопасности, в регулировании широкого круга общественных отношений, включая отношения, посягающие на права и здоровье граждан, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения, общественную нравственность, общественный порядок и общественную безопасность, на правонарушения в области дорожного движения, и др.» [46, с. 291].

Необходимо обратить внимание «на разницу оснований применения мер административного принуждения, от других видов государственного принуждения. Так, например, основанием для уголовного наказания является только совершение преступления» [25, с. 316].

Таким образом, «институт административного принуждения является одной из важнейших составляющих административного права. С изменением всего административного права изменяются и составляющие его правовые институты и наоборот» [26, с. 318].

2.2 Сущность административного принуждения

Сущность административного принуждения проявляется в административной правовой природе используемых мер. В связи с чем позиция, о том, что сущность административного принуждения заключается лишь в ее внесудебном, то есть административном порядке применения, по факту является неверной.

Стоит отметить, что суть административных мер определила их

использование в административном порядке [51]. Более того, в данном порядке применяются меры дисциплинарной и, в предусмотренных случаях, материальной ответственности, пусть они и в законодательстве не определяются в качестве административных мер.

Административное принуждение характеризуется следующими специфическими чертами:

– Применение административного принуждения – это результат осуществления государственных властных полномочий. Оно является исключительным правом органов государственного управления и лишь в конкретных, четко определенных в законодательстве случаях, меры административного принуждения применяются судами. Следует заметить, что лицо, использующее меры административного принуждения, должно обладать статусом представителя государственной власти, так как применение административных принудительных мер невозможно внутри какой-либо ведомственной структуры управления. Оно должно иметь надлежащие полномочиями вне своего органа управления, в отношениях с внешней средой, с лицами, напрямую не подчиненными ему по службе. Закон прямо закрепляет круг лиц, обладающих такого рода правами. Осуществление этих полномочий происходит с применением законов о структурах, осуществляющих свои прямые обязанности с использованием метода административного принуждения: Конституция РФ [22], Федеральный закон «О полиции» [33, 57], Указ Президента РФ от 30.09.2016 № 510 «О Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации» [34], Федеральный закон от 03.04.1995 № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» [35], и других.

– Заключается в понуждении к исполнению гражданами и должностными лицами предусмотренных юридическими нормами правовых обязанностей.

- Применяется с целью: прекращения противоправной деятельности; наказания виновных в административном порядке; обеспечение общественной безопасности, когда существует потребность в принудительных мерах с целью

предупреждения возникновения неблагоприятных последствий.

Отличие административного принуждения от других видов государственного принуждения заключается:

– По целям применения – административное принуждение имеет профилактический характер: предупреждение совершения новых административных правонарушений; предупреждение и устранение неблагоприятных последствий техногенного или природного характера, которые могут привести к возникновению нарушений в сфере защиты общественного порядка и общественной безопасности.

Уголовное принуждение используется для восстановления социальной справедливости, а также с целью исправления осужденного и предупреждения совершения новых преступлений.

– По основаниям применения – административное принуждение применяется, когда: совершаются административные правонарушения и возникают чрезвычайные обстоятельства и ситуации техногенного или природного характера.

Уголовное принуждение применяется к лицу, признанному виновным в совершении преступления.

– По лицам – административное принуждение применяется как к физическим, так и к юридическим лицам. Уголовное принуждение – применяется исключительно к физическим лицам [45, с. 10].

Дисциплинарное принуждение применяется к физическим лицам, которые находятся в служебном подчинении по отношению друг к другу.

– По органам, использующим принуждение – административное принуждение применяется судом, должностными лицами органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, обладающих надлежащей компетенцией; уголовное принуждение – по приговору суда; дисциплинарное принуждение – вышестоящим должностным лицом.

Таким образом, главной отличительной чертой мер административного принуждения является сфера их применения – государственное управление.

Самый главный критерий для разграничения мер административного принуждения от иных других – это субъекты применения.

Административное принуждение применяется судом, должностными лицами органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, обладающих соответствующими полномочиями [60]. Также стоит отметить, вполне гуманистический подход Российского законодательства и правовой теории, которые отмечают необходимость следования такому немаловажному принципу как экономия репрессий.

2.3 Мера административного пресечения и ее место в системе государственного принуждения

Основанием применения мер административного пресечения сотрудниками полиции служит предположение о том, что лицо собирается совершить административное правонарушение.

Под мерами административного пресечения следует понимать средства принудительного полицейского воздействия, которые направлены на прекращение противоправных действий со стороны лица, а также устранение связанных с такими противоправными посягательствами негативных последствий, создание условий для привлечения лиц, совершивших в данном деянии, к ответственности [8, с. 18].

Субъектами данной деятельности являются лица, применяющие меры пресечения, а объектами – физические и юридические лица, совершившие противоправное деяние.

Первым признаком административного пресечения является целенаправленность, которая заключается в деятельности по направлению к достижению определенной цели [53]. Ею является прекращение противоправных действий и устранение угрозы жизнедеятельности общества.

Вторым признаком является организующий характер мер административного пресечения. Он заключается в упорядочивании

общественных отношений, то есть при выявлении правонарушений субъект административной деятельности прекращает их с целью восстановления правопорядка в обществе.

Третьим признаком является наличие взаимосвязей между субъектом и объектом. Это выражается в том, что поведение одного влияет на действия второго лица. Например, применение специальных средств сотрудником полиции зависит от того, как поведет себя правонарушитель.

Из анализа признаков представляется возможным вывести определение мер административного пресечения.

С точки зрения В.В. Йонаш, «правовое принуждение – это урегулированное нормами права внешнее воздействие на волю обязанного субъекта, которое посредством индивидуально-правовых ограничений, составляющих содержание установленных государством мер, заставляет его реализовать в своем поведении предусмотренные законодательством цели при отсутствии свободы выбора действий» [17, с. 20].

Административное пресечение с точки зрения административного и административно-процессуального права – это предусмотренные административным законодательством юридически важные действия, выражающие в способах и средствах психического и физического воздействия в целях прекращения совершения преступлений и административных правонарушений на месте и во время их совершения с помощью прямого вмешательства сотрудника полиции [7, с. 111].

В науке административного права существуют различные основания классификации мер пресечения. Их разграничение происходит не по целям, а по характеру и степени тяжести правонарушения. На основе данного критерия классификации выделяются две группы. К первой группе относятся существенные правоограничения, которыми являются применение физической силы, специальных средств, оружия, задержание, доставление, проникновение в жилище. Ко второй группе относятся (менее существенные) правоограничения, которыми являются удаление, личный досмотр, изъятие

предметов и вещей требование прекратить противоправные действия, досмотр вещей, досмотр транспортных средств, проверка документов.

Д.Н. Бахрах, исходя из цели и образа воздействия, различает общие, специальные и процессуальные меры пресечения [5, с. 194].

К общим мерам относятся: превентивное задержание, принудительное лечение, административный надзор за лицами, прибывшими из мест лишения свободы, предписание (предостережение), запрещение эксплуатации, приостановление работ и др. Некоторые из них применяются только к гражданам, другие только к коллективным субъектам, а третьи – и к тем, и к другим.

Специальные меры пресечения применяются только к гражданам, так как они нарушают их физическую неприкосновенность для того, чтобы быстро прекратить противоправное поведение. В их числе средства простого физического воздействия (применение физической силы, использование служебных собак); воздействие с помощью технических средств (дубинок, наручников и т.д.); использование огнестрельного оружия, боевой техники [33].

К процессуальным мерам относятся: доставление, задержание, привод, личный досмотр вещей, изъятие вещей и документов, отстранение от управления транспортными средствами, его задержание, замена исправительных работ арестом.

В науке административного права давно встает вопрос об урегулировании мер административного пресечения отдельным законом или дополнить КоАП РФ соответствующим разделом. Происходит это из-за разрозненности норм, которые регулируют данные меры.

Ряд ученых полагают, что дополнять КоАП РФ соответствующим разделом, который бы регулировал применение мер административного пресечения, является нецелесообразным, так как усложнит и так громоздкое законодательство, в которое постоянно вносятся различные изменения. Помимо этого, учеными считается нерациональным и издание отдельного

закона о мерах административного пресечения [55]. Для этого необходимо принять отдельный закон, который был регулировал не только меры административного пресечения, а меры административного принуждение в целом.

С точки зрения А.М. Лесина, необходимым разработать «Основы законодательства Российской Федерации об административном принуждении». В нем должны были бы отразиться понятие и содержание каждой из мер административного принуждения и их перечень, общие правовые основания применения и субъекты применения [28, с. 86].

Опрос сотрудников полиции по вопросу о том, что считают ли они рациональным урегулировать меры административного пресечения в одном акте, показал такие результаты: меры административного пресечения должны быть урегулированы в различных нормативных актах (53,3%); необходимо урегулировать меры пресечения в специальном федеральном законе (26,7%); подробно урегулировать меры административного пресечения только в КоАП РФ (20%). Результаты опроса юристов показал иные результаты: необходимо урегулировать меры пресечения в специальном федеральном законе (44,4%); подробно урегулировать меры административного пресечения только в КоАП РФ (29,6%); меры административного пресечения должны быть урегулированы в различных нормативных актах (25,9%). Из данного опроса можно сделать вывод, что сотрудники полиции не считают обходным урегулирование отдельным законом или в КоАП РФ мер административного пресечения. Студенты-юристы считают, что наиболее рациональным является издание отдельного федерального закона [27, с. 12].

Отдельного внимания заслуживает мера процессуально-административного принуждения административное задержание. Порядок и основания применения задержание, а также содержание задержанных регламентировано ст. ст. 27.3-27.6 КоАП РФ [21].

Срок административного задержание не может превышать 3 часов, но может быть установлен срок и 48 часов в случаях, если в отношении

задерживаемого ведется производство об административном правонарушении, посягающем на установленный режим Государственной границы Российской Федерации и порядок пребывания на территории Российской Федерации, об административном правонарушении, совершенном во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, или о нарушении таможенных правил, в случае необходимости для установления личности или для выяснения обстоятельств административного правонарушения; ведется производство по делу об административном правонарушении, влекущем в качестве одной из мер административного наказания административный арест или административное выдворение за пределы Российской Федерации.

Срок административного задержания может включаться в срок административного ареста на основании ч. 3 ст. 3.9 КоАП РФ, но если в отношении правонарушителя не составлялся протокол об административном задержании, то и включение срока административного задержания в срок административного ареста невозможно.

Данное утверждение подтверждается Решением Советского районного суда № 12-544/2017 от 20 апреля 2017 г. по делу № 12-544/2017. В жалобе по постановлению мирового судьи одним из доводов Позняков М.И., совершивший административное правонарушение, счел необходимости зачета ему в срок отбытия наказания в виде ареста времени нахождения у судебного пристава во время составления протокола об административном правонарушении, поскольку в соответствии с ч.3 ст.3.9 КоАП РФ в срок административного ареста включается срок административного задержания. Суд данный довод счел необоснованным, основываясь на отсутствие составления протокола об административном задержании [40].

Опрос сотрудников полиции показал, что наибольшие затруднения при применении административного задержания являются: отсутствие в КоАП РФ исчерпывающего перечня оснований административного задержания (66,7%).

Меньше затруднений связано с отсутствием четкого процессуального порядка применения мер административного задержания (26,7%) или не вызывают вовсе (6,7%). Опрос студентов-юристов показал следующие результаты: отсутствие в КоАП РФ исчерпывающего перечня оснований административного задержания (37%); отсутствие четкого процессуального порядка применения мер административного задержания (37%); не вызывают вовсе (25,9%) [27, с. 13].

Как показал опрос, основание применения задержания, закрепленное в ст. 27.3 КоАП РФ не дает четких оснований для применения административного задержания. Исходя из смысла необходимости обеспечения рассмотрения дела и исполнения постановления по делу об административном правонарушении любое лицо, совершившее правонарушение, может быть подвергнуто административному задержанию [18, с. 15]. Для решения данной проблемы можно использовать опыт законодателя в уголовно-процессуальном задержании лица. Основания задержания перечислены в ст. 91 УПК РФ. Учитывая это, в ст. 27.3 КоАП РФ необходимо внести следующие изменения в виде оснований административного задержания:

- когда это лицо застигнуто при совершении административного правонарушения или непосредственно после его совершения;
- когда потерпевшие или очевидцы укажут на данное лицо как на совершившее административное правонарушение;
- когда на этом лице или его одежде, при нем или в его жилище будут обнаружены явные следы административного правонарушения.

Полиция согласно ст. 27.3 КоАП РФ вправе применять административное задержание при выявлении административных правонарушений, которые отнесены к ведению полиции в соответствии со ст. 23.3 КоАП РФ и по которым вправе составить протоколы об административных правонарушениях в соответствии со ст. 28.3 КоАП РФ.

Целью применения задержания в административном порядке является

дальнейшая передача правонарушителя правоохранительным органам. Как показал опрос сотрудников полиции о том, что какую цель преследуют сотрудники полиции при применении личного задержания, результаты показали следующие: прекращение совершаемого правонарушения (53,3%); обеспечение привлечения задержанного лица к административной ответственности (26,7%); оба варианта (20%). Опрос студентов-юристов показал следующее: прекращение совершаемого правонарушения (74,1%); обеспечение привлечения задержанного лица к административной ответственности (18,5%); оба варианта (7,4%) [27, с. 21]. Содержание данной цели раскрывается через разграничение понятий «административное задержание» и «задержание в административном порядке». Так, как говорилось ранее, административным задержанием является кратковременное ограничение свободы лица, но еще это мера пресечения, которая применяется исключительно в рамках КоАП РФ по производству по делу об административных правонарушениях. Задержание в административном порядке является более широким понятием и выходит за рамки производства по делу об административном правонарушении, то есть указанные меры могут быть не связаны с административными правонарушениями и преступлениями. В связи с этим особого внимания заслуживает взаимодействие полиции с другими субъектами задержания.

В ФЗ «О полиции» более подробно урегулированы вопросы осуществления задержания сотрудниками полиции. Так, в соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 14 указанного закона полиция имеет право задерживать лиц, совершивших побег из-под стражи; лиц, уклоняющихся от отбывания уголовного наказания, от получения предписания о направлении к месту отбывания наказания либо не прибывших к месту отбывания наказания в установленный в указанном предписании срок, до передачи их соответствующим органам, учреждениям или должностным лицам этих органов и учреждений. Это приводит к тому, что осужденный задерживается сотрудниками ФСИН и доставляется в ОВД, которые также имеют право

осуществлять задержание осужденного. По мнению И.О. Васюхно, на практике это приводит к тому, что сотрудники полиции отказываются принимать указанных лиц, доставленных в дежурные части органов внутренних дел сотрудниками уголовно-исполнительной системы в связи с тем, что процедура задержания лично ими не производилась. Для решения этой возникшей проблемы необходимо дополнить УИК РФ, правовым нормами, которые бы определяли порядок задержания осужденных, уклоняющихся от отбывания наказания, от получения предписаний в соответствии со статьями 75.1 и 60.2 УИК РФ, а также условно осужденных, осужденных с отсрочкой отбывания наказания, уклоняющихся от контроля уголовно-исполнительных инспекций [9, с. 55].

Другой проблемой административного задержания является исчисление сроков. Срок задержания лица, не находящегося в состоянии опьянения, в соответствии со ст. 27.5 КоАП РФ исчисляется с момента доставления в соответствии со ст. 27.2 КоАП РФ. При этом может пройти довольно большой промежуток времени в периоде между моментом фиксации правонарушения и до доставления в отдел полиции. В этот промежуток времени задержанные лица претерпевают ограничения в свободе и стесненные условия в условиях (в специальном транспорте, например). Это время не учитывается при исчислении срока задержания. Сотрудникам полиции задержание осуществляется по другому правилу, которое закреплено в ч. 4 ст. 14 ФЗ «О полиции». Согласно этому правилу срок задержания исчисляется с момента фактического ограничения свободы передвижения лица.

С проблематикой исчисления сроков задержания связана проблема правового регулирования доставления в качестве меры административного пресечения. С точки зрения Д.В. Пивоварова, сотрудники ошибочно полагают, что в соответствии со ст. 27.2 КоАП РФ что гражданина можно доставить в отделение полиции для установления личности, если у него нет документов [36, с. 45].

Для осуществления доставления по данному основанию необходимо

помимо отсутствия документов, удостоверяющих личность, и отсутствие свидетелей, которые могли бы достоверно сообщить сведения о нем. В связи с этим необходимо дополнить ст. 27.2 КоАП РФ фразой «...доставления гражданина производится в целях установления личности, если у него отсутствуют документы об удостоверении личности, или нет свидетелей, которые могли бы достоверно сообщить сведения о нем» [21].

Необходимо урегулировать вопрос об основаниях доставления более четко [48, с. 143]. Для этого в ст. 27.2 КоАП РФ необходимо закрепить следующие основания доставления в органы внутренних дел:

- невозможность установления личности на месте совершения административного правонарушения или нет свидетелей, которые могли бы достоверно сообщить сведения о нем;
- поведение правонарушителя, препятствующие процессуальным действиям;
- нахождение правонарушителя в состоянии опьянения;
- наличие процессуальных действий, которые на месте совершения административного правонарушения выполнить невозможно.

Срок доставления в КоАП РФ дает правоприменителю слишком широкие пределы на административное усмотрение. Для этого необходимо закрепить хотя бы примерный срок доставления для соблюдения прав и свобод гражданина. Для устранения данной проблемы необходимо в ч. 2 ст. 27.2 КоАП РФ установить возможно короткий срок с указанием максимального срока доставления сотрудниками полиции.

Существует и ряд особенностей применения мер пресечения в отношении несовершеннолетних. Так, в соответствии с ФЗ «О полиции» в отношении малолетних лиц запрещено применять спецсредства и в отношении несовершеннолетних огнестрельное оружие. В отношении несовершеннолетних также возможно применение меры пресечения задержание транспортного средства, но, если несовершеннолетний управлял данным транспортным средством без прав.

Большинство сотрудников полиции не решаются применять указанные меры пресечения, даже если имеется законное основание. Это обусловлено, в первую очередь, опасением последующего разбирательства и уголовного преследования. Мотивами неприменения огнестрельного оружия сотрудниками полиции являются: неуверенность в наличии законного основания для его применения в конкретной жизненной ситуации и неуверенность в последующей правильной социально-правовой оценке действий, связанных с вынужденным причинением вреда, в том числе, с помощью оружия.

Нельзя не сказать и о том, что меры административного пресечения – это наиболее распространенная группа мер административного принуждения, применяемых в борьбе с административными правонарушениями в различных сферах государственного управления.

Меры административного пресечения применяются различными органами исполнительной власти и их должностными лицами. При этом наиболее широкий круг полномочий у правоохранительных органов. Здесь необходимо обратить внимание на такую проблему как соблюдение законности при применении мер административного пресечения органами внутренних дел. Это является актуальным, поскольку меры административного пресечения характеризуются вторжением в сферу различных прав и законных интересов граждан. Законность заключается в соблюдении сотрудниками полиции норм законодательства при применении мер пресечения.

Меры, ограничивающие права и свободы граждан, устанавливаются в соответствии с Конституцией РФ только федеральными законами. Это значит, что могут применяться только меры, предусмотренные КоАП РФ и другими федеральными законами.

Применение меры будет признано законным, если есть основания для ее применения. В тоже время сотрудник полиции должен учитывать все правовые нормы, которые обеспечивают законность его действий, и нормы,

охраняющие права и свободы человека. Необходимо также четко понимать, где находятся границы свободного усмотрения в деятельности сотрудников полиции. Так в определенных случаях законом предусмотрена возможность выбора варианта действий для пресечения правонарушения. Законным может быть решение, как о применении, так и о неприменении меры административного пресечения.

Для сдерживания сотрудников полиции от злоупотребления и контроля при применении мер административного пресечения целесообразно создать общественную организацию. В ее состав нужно включить специалистов в области юриспруденции, но не имеющих отношение к правоохранительным органам. Но пока такая организация не сформирована, то необходимо провести обновление нормативных актов, с целью формирования системы сдержек и противовесов, отражающей потребность защиты от угроз неправомерного применения мер пресечения.

Порядок применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия – это предусмотренная законом процедура, которой обязан следовать сотрудник полиции при возникновении условий, позволяющих ему прибегнуть к силе и оружию, регламентированная в статье 19 ФЗ «О полиции».

ФЗ «О полиции» не указывает ограничений по применению физической силы, однако, профессор А.Н. Гуев, комментируя ранее КоАП РСФСР, обозначил, что физическую силу запрещается применять к законопослушным гражданам, за исключением тех лиц, нахождение которых в общественных местах может причинить вред им самим или окружающим: к малолетним; к психически больным. Мы согласны с данным утверждением, дополняя его следующим моментом: физическая сила может применяться в виде удержания к еще одной категории – к престарелым гражданам, нахождение которых в общественных местах может причинить вред им самим или окружающим [12, с. 77].

Блокирование или оцепление участков местности, жилых помещений,

строений и других объектов еще одна мера административного пресечения, которая используется сотрудниками полиции на основе специальных полномочий. Суть данной меры заключается в проведении мероприятия направленного на перекрытие отдельных участков территории и объектов по обозначенному рубежу, а также осуществление действий полицией по установлению временного специального пропуска транспортных средств, товаров, людей на данную блокированную (оцепленную) территорию [29, с. 189].

Для реализации данных мероприятий используются наряды полиции, которые формируются из личного состава подразделений патрульно-постовой службы, дорожно-патрульной службы и иных служб, и подразделений полиции.

Согласно Закону «О полиции» решение о блокировании или оцеплении участков местности может принимать руководитель территориального органа МВД полиции, а о блокировании или оцеплении жилого помещения, здания и иных объектов решения могут принимать и другие сотрудники полиции.

Таким образом, классификация мер административного пресечения, позволила нам глубже и полнее увидеть их содержание, а также то, что они применяются различными государственными органами, а в некоторых случаях и негосударственными формированиями.

Все меры административного пресечения можно разделить на две основные группы:

- меры административного пресечения, которые используются на основе общих полномочий, например, требование прекращения противоправного деяния, вносить представления об устранении причин и условий, которые способствуют совершению противоправных действий, доставлять граждан в служебное помещение подразделения полиции или иного территориального органа в целях установления их личности и т.д.;
- меры административного пресечения, которые используются на основе специальных полномочий – это задержание; проникновение в жилые и

иные помещения, на земельные участки и территории; блокирование участков местности, жилых помещений, строений и других объектов.

При осуществлении каждой из перечисленных меры административного пресечения сотрудники полиции имеют определенные права и обязанности, а также они должны осуществлять данные мероприятия в определенном порядке, которые закреплен законодательством Российской Федерации

2.4 Классификация и особенности мер административного пресечения

На сегодняшний день существуют различные классификации мер административного пресечения.

В зависимости от способа воздействия все меры административного пресечения могут быть подразделены на общие и особые (специальные). Последние используются, как правило, в случаях, когда применение общих мер не позволяет добиться необходимого результата, а все иные возможные в конкретных условиях средства прекращения противоправных действий исчерпаны.

Попробуем рассмотреть наиболее распространенные виды мер и их особенности, выделяемые авторами.

По мнению Старостина С.А. и Нагорных Р.В. указанные меры применяются в отношении правонарушителей и подразделяются на общие и специальные. Авторы подразделяют общие меры на пять групп:

1. меры, применяемые непосредственно к правонарушителю;
2. меры пресечения имущественного характера;
3. меры пресечения технического характера;
4. меры финансового характера;
5. меры медико-санитарного характера. [35, с. 148-150].

Как следует из позиции авторов, применение специальных мер строго регламентировано статьями 18 – 24 Федерального закона «О полиции», где

определены случаи, порядок и условия применения данных мер сотрудниками полиции.

Исходя из цели воздействия, меры административного пресечения можно классифицировать на общие, специальные и процессуальные. Такой точки зрения придерживается известный учёный-правовед Д.Н. Бахрах и многие другие российские авторы.

Попробуем рассмотреть подробнее представленную выше классификацию и выявить ее особенности.

Общие меры рассчитаны на обширный круг субъектов. Они могут применяться как к физическим лицам, так и к организациям, а могут носить индивидуальный характер и применяться только к одному из указанных субъектов.

К общим мерам административного пресечения авторы относят:

1. административное задержание;
2. административный надзор за лицами, освободившимися из мест лишения свободы;
3. запрещение эксплуатации, приостановление работ;
4. предписание (предостережение);
5. принудительное лечение ряда категорий лиц;
6. изъятие незаконно хранимых, перевозимых предметов.

Административное задержание – это кратковременное ограничение свободы физического лица, может быть применено в исключительных случаях, если это необходимо для обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении, исполнения постановления по делу об административном правонарушении. Законодательно закреплено в части 1 статье 27.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [15].

Административный надзор за лицами, освободившимися из мест лишения свободы, является следующей рассматриваемой мерой. В соответствии с частью 1 статьи 1 Федерального закона «Об административном

надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», «административный надзор – это осуществляемое органами внутренних дел наблюдение за соблюдением лицом, освобожденным из мест лишения свободы, установленных судом в соответствии с настоящим Федеральным законом временных ограничений его прав и свобод, а также за выполнением им обязанностей» [45].

Следующая мера – запрещение эксплуатации, приостановление работ. В случаях нарушения при эксплуатации зданий, сооружений требований технических регламентов, проектной документации эксплуатация зданий, сооружений может приостанавливаться, закреплено в статье 55.26 Градостроительного кодекса Российской Федерации [10].

Предписание (предостережение) является последующей приведенной мерой. Предписание (предостережение) – это акты уполномоченных лиц, направленные на профилактику и недопущение противоправных действий. Например, за невыполнение в срок законного предписания органа, осуществляющего государственный контроль (надзор), предусмотрена административная ответственность статьей 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [15].

Так, Первомайский районный суд г. Владивостока Приморского края вынес постановление в отношении МБОУ «Средняя образовательная школа № 33 г. Владивостока». Исходя из фактуры дела, в ходе проведения внеплановой проверки установлено что, МБОУ «Средняя образовательная школа №33 г. Владивостока» не выполнило в установленный срок законное предписание Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Приморскому краю. Тем самым учреждение совершило административное правонарушение, ответственность за которое предусмотрена частью 1 статьи 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Суд признал виновным МБОУ «Средняя образовательная школа № 33 г. Владивостока» и назначил наказание в виде штрафа в размере 10 000 (десяти тысяч) рублей [25].

Что касается предостережения, то к примеру, предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований, требований, установленных муниципальными правовыми актами, направляет орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля в случае получения в ходе проведения мероприятий по контролю без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, закона сведений о готовящихся нарушениях или признаках нарушения обязательных требований, требований, установленных муниципальными правовыми актами. Данная мера содержится в пункте 6 статьи 8.3 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [43].

Принудительное лечение ряда категорий лиц является следующей мерой, входящей в общую группу мер. Данная мера пресечения применяется к лицам, страдающим психическими заболеваниями и регулируется Законом Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» [13].

Ответственность за уклонение от прохождения диагностики, профилактических мероприятий, лечения от наркомании и (или) медицинской и (или) социальной реабилитации в связи с потреблением наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача закреплена статьей 6.9.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [15].

Существует множество примеров из судебной практики на этот счет. Так, мировым судьей Дзержинского судебного района Нижегородской области вынесено постановление о привлечении к административной ответственности по части 1 статьи 6.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и назначено наказание в виде административного ареста сроком на десять суток и возложена обязанность в течение 10 дней со дня вступления постановления в законную силу явиться в

ГБУЗ НО «Нижегородский областной наркологический диспансер» для прохождения диагностики. В указанный срок Москалев А.В. для прохождения диагностики не явился. Тогда в отношении Москалева А.В. был составлен протокол об административном правонарушении, предусмотренном статьей 6.9.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Мировой судья, исследовав и оценив представленные доказательства, приходит к выводу о наличии в действиях Москалева А.В. вины в совершении административного правонарушения, предусмотренного статьей 6.9.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Судья выносит постановление о назначении административного наказания по статье 6.9.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в виде ареста сроком 10 (десять) суток [29].

Изъятие незаконно хранимых, перевозимых предметов так же входит в состав группы рассматриваемых общих мер. Данная мера пресечения относится к мерам имущественного характера и представляет собой принудительное отчуждение компетентными органами имущества у лица. Лицо может являться владельцем или незаконно владеющим субъектом. Применяется в целях пресечения противоправного деяния, связанного с незаконным владением, ненадлежащим использованием и хранением имущества, вещей, предметов и документов.

Кроме того, может использоваться и в целях возмещения причиненного вреда. Например, изъятие вещей и документов, явившихся орудиями или предметами совершения административного правонарушения и имеющих значение доказательств по делу, обнаруживших на месте совершения правонарушения или в ходе осмотра регламентировано в статье 27.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [15].

Таким образом, особенность общих мер административного пресечения состоит в том, чтобы пресечь противоправные деяния граждан, должностных

лиц, организаций, нарушающих установленный порядок и не допускать таких действий в последующем.

Специальные меры предполагают применение физической силы и специальных средств, которые помогают пресекать противоправное поведение лиц. Данные меры применяются только к физическим лицам и ограничивают личную свободу и неприкосновенность граждан.

К таковым относятся:

- физическое воздействие уполномоченных лиц;
- специальные средства (наручники, дубинки, дымовые шашки и т.д.);
- огнестрельное и иное оружие.

Главой 5 Федерального закона «О полиции» предусмотрено применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия сотрудниками полиции [44].

Физическое воздействие сотрудниками полиции применяется:

- для пресечения преступлений и административных правонарушений;
- для доставления и задержания лиц, совершивших преступление или административное правонарушение;
- для преодоления противодействия законным требованиям сотрудника полиции.

Применение специальных средств строго регламентировано в статье 21 Федерального закона «О полиции» и осуществляется в случаях:

- для отражения нападения на гражданина или сотрудника полиции;
- для пресечения преступления или административного правонарушения;
- для пресечения сопротивления, оказываемого сотруднику полиции;
- для задержания лица, застигнутого при совершении преступления и пытающегося скрыться;
- для задержания лица, если это лицо может оказать вооруженное сопротивление;

– для доставления в полицию, конвоирования и охраны задержанных лиц, лиц, заключенных под стражу, лиц, осужденных к лишению свободы, лиц, подвергнутых административному наказанию в виде административного ареста, а также в целях пресечения попытки побега, в случае оказания лицом сопротивления сотруднику полиции, причинения вреда окружающим или себе;

– для освобождения насильственно удерживаемых лиц, захваченных зданий, помещений, сооружений, транспортных средств и земельных участков;

– для пресечения массовых беспорядков и иных противоправных действий, нарушающих движение транспорта, работу средств связи и организаций;

– для остановки транспортного средства, водитель которого не выполнил требование сотрудника полиции об остановке;

– для выявления лиц, совершающих или совершивших преступления, или административные правонарушения;

– для защиты охраняемых объектов, блокирования движения групп граждан, совершающих противоправные действия;

– для пресечения нахождения беспилотных воздушных судов в воздушном пространстве [44].

Что касается применения огнестрельного оружия, то оно может быть применено в случаях:

– для защиты другого лица либо себя от посягательства, если это посягательство сопряжено с насилием, опасным для жизни или здоровья;

– для пресечения попытки завладения огнестрельным оружием, транспортным средством полиции, специальной и боевой техникой, состоящими на вооружении (обеспечении) полиции;

– для освобождения заложников;

– для задержания лица, застигнутого при совершении деяния, содержащего признаки тяжкого или особо тяжкого преступления против

жизни, здоровья или собственности, и пытающегося скрыться, если иными средствами задержать это лицо не представляется возможным;

– для задержания лица, оказывающего вооруженное сопротивление, а также лица, отказывающегося выполнить законное требование о сдаче находящихся при нем оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, взрывных устройств, ядовитых или радиоактивных веществ;

– для отражения группового или вооруженного нападения на здания, помещения, сооружения и иные объекты государственных и муниципальных органов, общественных объединений, организаций и граждан;

– для пресечения побега из мест содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений или побега из-под конвоя лиц, задержанных по подозрению в совершении преступления, лиц, в отношении которых применена мера пресечения в виде заключения под стражу, лиц, осужденных к лишению свободы, а также для пресечения попытки насильственного освобождения указанных лиц [44].

Сотрудник полиции также имеет право применять огнестрельное оружие:

– для остановки транспортного средства путем его повреждения, если управляющее им лицо отказывается выполнить неоднократные требования сотрудника полиции об остановке и пытается скрыться, создавая угрозу жизни и здоровью граждан;

– для обезвреживания животного, угрожающего жизни и здоровью граждан и (или) сотрудника полиции;

– для разрушения запирающих устройств, элементов и конструкций, препятствующих проникновению в жилые и иные помещения;

– для производства предупредительного выстрела, подачи сигнала тревоги или вызова помощи путем производства выстрела вверх или в ином безопасном направлении;

– для пресечения нахождения беспилотных воздушных судов в воздушном пространстве.

При этом, сотрудник полиции имеет право применять физическую силу во всех случаях, когда разрешено применение специальных средств и огнестрельного оружия. Применение специальных средств возможно, когда разрешено применение огнестрельного оружия. Применение огнестрельного оружия возможно в крайних случаях, при определенных обстоятельствах.

Сотруднику запрещено применять огнестрельное оружие с производством выстрела на поражение в отношении женщин, лиц с явными признаками инвалидности, несовершеннолетних, когда их возраст очевиден или известен сотруднику полиции, за исключением случаев оказания указанными лицами вооруженного сопротивления, совершения вооруженного или группового нападения, угрожающего жизни и здоровью граждан или сотрудника полиции [44].

На основании вышеизложенного, особенность специальных мер административного пресечения заключается в использовании особых методов воздействия на правонарушителя, таких как, применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия. Применение специальных мер ограничивает личную неприкосновенность граждан в целях обеспечения правопорядка согласно нормам закона.

Перейдем к следующему виду классификации мер административного пресечения.

Процессуальные меры административного пресечения направлены на закрепление в законодательстве норм, регулирующих отношения по привлечению виновных лиц к административной ответственности.

В соответствии со статьей 1.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, законодательство об административных правонарушениях состоит из настоящего Кодекса и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях [15].

Порядок и случаи предусмотрены главой 27 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. В данной главе

представлены нормы (статьи) по применению мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, ранее в данной работе мы их упоминали.

В силу масштабности статьи 27.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, мы не будем рассматривать каждую из мер по отдельности, а попробуем распределить их по группам и охарактеризовать их в общем объеме.

Итак, перечисленные в вышеназванной главе меры отражены в законе и являются одним из видов мер административного пресечения – процессуальными мерами. Данное закрепление необходимо, прежде всего, для установления в нормах российского законодательства правил, запретов и ограничений, соблюдение которых обеспечивается мерами государственного воздействия.

Соответственно за нарушение закрепленных норм предусмотрена ответственность.

Необходимо отметить, что эти меры могут применяться для обеспечения своевременного пресечения административных правонарушений, установления виновных лиц и всех обстоятельств произошедшего. Также они применяются для своевременного и правильного рассмотрения дела, принятия обоснованного и законного решения.

Административное доставление, задержание, привод, помещение иностранных граждан или лиц без гражданства в специальные учреждения в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, – все эти меры непосредственно ограничивают свободу гражданина.

Как указано в Конституции Российской Федерации, права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены в той степени, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Кроме того, в пункте 2 статьи 29 Всеобщей декларации прав человека установлено, что «при осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе» [8].

Исходя из актов, все ограничения должны основываться на принципах законности и обоснованности решения в определенных целях.

Личный досмотр, досмотр вещей, досмотр транспортного средства, находящихся при физическом лице; осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов осуществляется должностными лицами при необходимости в целях обнаружения орудий или предметов совершения административного правонарушения, доказательств по делу и составления протокола.

Изъятие вещей и документов; арест товаров, транспортных средств и иных вещей; арест имущества, имеющих значение по делу, представляет собой административно-правовую меру воздействия, состоящую в принудительном лишении физического или юридического лица возможности пользоваться и распоряжаться имуществом, которое было изъято или арестовано в ходе осуществления данных мероприятий.

Отстранение от управления транспортным средством; медицинское освидетельствование на состояние опьянения; задержание транспортного средства. Такие административные меры выполняют обеспечительную функцию, способствуя привлечению правонарушителя к предусмотренной ответственности.

Таким образом, главная особенность этой группы мер административного пресечения состоит в том, что они применяются для пресечения проступка в целях обеспечения должного хода производства по делу, носящие наряду с пресекательным, обеспечительный характер.

Авторы С.А. Шарапа и А.А. Ковалевский приводят в своих работах классификацию, предложенную А.Н. Крамником, который подразделяет меры пресечения на три вида, исходя из средств и способов применения административных мер:

- меры, выражающиеся в принудительных действиях;
- меры, применяемые с использованием средств;
- вынесение специальных правовых актов (предписаний) [49, с. 85].

Очевидно, что первый вид по классификации Крамника объединяет подавляющее большинство существующих мер пресечения, например, как самое простейшее и наименее обременительное для объекта применения указанных мер, требование прекратить совершение противоправного деяния. К мерам второго вида А.Н. Крамник причислял массив специальных, особых мер административного пресечения. Как следует из наименования вида, применение таких мер сопряжено с использованием физической силы, различных специальных средств, огнестрельного оружия.

Достаточно разнообразны по своему составу и меры административного пресечения третьего вида, к которым, в частности относятся: закрытие предприятия; различные формы остановки (транспортных средств, строительства, работы предприятий) и приостановлений (действия договора, лицензии, производства, нарушения каких-либо законов, правил или норм и т.п.), а также те или иные ограничения, закреплённые в специальных правовых актах.

На основе сравнения двух классификаций можно провести некую «аналогию». Меры, выражающиеся в принудительных действиях, использованные в работе указанных выше авторов схожи с общими мерами, из классификации, предлагаемой Д.Н. Бахрахом. В частности, по своему содержанию и объёму применяемых мер меры, применяемые с использованием средств подобны специальным мерам. Оба вида, предложенные авторами применяются с использованием различных специальных средств, оружия и применением физической силы к

нарушителю. Вынесение специальных правовых актов соотносятся с видом процессуальных мер – ограничения, закреплены в актах законодательства.

Кроме того, существует также и другая, часто встречающаяся в научных юридических источниках, классификация, в соответствии с которой меры административного пресечения подразделяют на группы.

Несомненно, такая группировка наиболее полно и развернуто отражает меры административного пресечения, проста в изложении, но для восприятия достаточна объемна.

На основании изложенного, можно сделать вывод, что в настоящий момент в юридических источниках существуют различные классификации административных мер пресечения.

В исследовании классификаций мер административного пресечения можно выделить несколько точек зрения.

В зависимости от способа воздействия, некоторые авторы разделяют все меры административного пресечения на общие и особые (специальные). Другие, в свою очередь, считают, что необходимо подразделять только на общие и специальные меры, которые включают в себя определенные группы. А некоторые и вовсе выделяют в классификации только группы мер административного пресечения в зависимости от направления деятельности.

Самой часто встречающейся классификацией в юридической литературе является классификация, предложенная ученым-правоведом Д.Н. Бахрахом. Исходя из цели воздействия, меры административного пресечения можно классифицировать на общие, специальные и процессуальные.

Общие меры направлены на широкий круг субъектов, к которым применяются административные меры для пресечения правонарушений и недопущения их в последующем.

Специальные меры ограничивают личную неприкосновенность граждан в целях обеспечения общественной безопасности, а процессуальные носят одновременно и пресекательный и обеспечительный характер.

Использование пресекательных мер позволяет предотвратить новые правонарушения и не допускать их в будущем, а также привлечь виновных лиц к предусмотренной законом ответственности.

Глава 3 Проблемы применения мер принуждения, поощрения и пресечения

3.1 Субъекты применения отдельных видов мер административного пресечения и поощрения

Вышеприведенный анализ существующих классификаций позволяет отметить, что меры административного пресечения достаточно разнообразны. Данные меры применяются большим кругом субъектов в зависимости от сферы их деятельности.

Но, в настоящее время, ни в одном законодательном акте не имеется перечня субъектов, осуществляющих меры административного пресечения.

Государственные органы и должностные лица посредством административных мер пресечения обеспечивают защиту прав и свобод граждан. К числу таких прав следует отнести: право на жизнь, на свободу и личную неприкосновенность, право частной жизни, право на свободу мысли и вероисповедания, право на свободу демонстраций и митингов, право частной собственности, право на социальное обеспечение, право на охрану здоровья и медицинской помощи, право судебной защиты и другие важные права.

Согласно Указу Президента Российской Федерации «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», основу государственной системы составляют государственные органы власти и их должностные лица [36]. Они фактически являются самыми многочисленными субъектами в области применения административного ресурса в виде мер административного пресечения. Безусловно, на представителей власти

распространяются не только полномочия по осуществлению административных мер, но и ответственность за их применение. Прежде всего, представители власти должны признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина.

Следует отметить, что на органы государственной власти распространяются обширные полномочия на применение административных мер пресечения к большому кругу физических и юридических лиц в самых различных сферах деятельности.

Попробуем рассмотреть некоторых субъектов, которые правомочны применять отдельные меры административного пресечения.

«Меры административного пресечения» и «меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях», как мы уже можем заметить, достаточно схожи. Даже в теории и практике административного права имеется проблема разграничения данных понятий. Это обусловлено тем, что некоторым мерам присущ «двойственный» характер. Допустим, изъятие вещей и документов в зависимости от целей применения может выступать как мера пресечения и как мера обеспечения производства.

Можно сказать, что посредством закрепленных в законодательстве «мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях» осуществляются меры пресечения.

Действующий Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях значительно расширил перечень субъектов, уполномоченных осуществлять меры административного пресечения и, в частности, доставление и административное задержание (п. 1-12 ч. 1 ст. 27.2 и п. 1-8 ч. 1 ст. 27.3).

В статье 27.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях указаны субъекты, которыми осуществляется одна из пресекательных мер - это принудительное препровождение физического лица (доставление). К применяющим субъектам относятся: должностные лица

органов внутренних дел, военнослужащие войск национальной гвардии, должностные лица таможенных органов, сотрудники уголовно-исполнительной системы, органы принудительного исполнения, должностные лица органов государственного экологического, лесного надзора и многие другие.

Согласно статье 27.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях административное задержание вправе осуществлять: должностные лица органов внутренних дел (полиции), военнослужащие войск национальной гвардии, должностные лица таможенных органов, военнослужащие и должностные лица органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, должностные лица, осуществляющие контртеррористическую операцию и органы принудительного исполнения [15].

Прежде всего, необходимо отметить деятельность органов полиции, поскольку именно они наделены наиболее широким кругом полномочий в сфере административных мер. Так, в статье 13 Федерального закона «О полиции» регламентируются права полиции, в числе прав законодатель указал рассматриваемые нами меры административного пресечения. Не целесообразным, по нашему мнению, перечислять все представленные права полиции.

В силу рассматриваемых отдельных видов мер административного пресечения. В соответствии со статьей 14 Федерального закона «О полиции», полиция защищает право каждого на свободу и личную неприкосновенность.

Сотрудники полиции имеют право задерживать лиц, предусмотренных действующим законодательством. В рамках нашего исследования представляет интерес рассмотрение только некоторых категорий, которые соотносятся с административными правоотношениями. К таким относятся:

– лица, уклоняющиеся от исполнения административного наказания в виде административного ареста;

– лица, в отношении которых ведется производство по делам об административных правонарушениях;

– лица, незаконно проникшие либо пытавшиеся проникнуть на охраняемые объекты.

В случае задержания сотрудник полиции обязан разъяснить причину и основания применения, а также возникающие в связи с этим права и обязанности гражданина.

Полиция принимает при необходимости меры по оказанию задержанному лицу первой помощи, а также меры по устранению возникшей при задержании угрозы жизни и здоровью граждан или объектам собственности [44].

Попробуем проанализировать правовой статус других субъектов, уполномоченных применять исследуемые меры административного пресечения.

Например, согласно статье 259 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», должностные лица таможенных органов обладают определенными правами. В том числе и правом на осуществление мер пресечения, к таким относятся: задержание и доставление лиц, совершивших или совершающих административные правонарушения, в служебные помещения таможенного органа или в органы внутренних дел Российской Федерации [48].

В пункте 2 статьи 8 Федерального закона «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» определено, что полномочия войск национальной гвардии реализуются органами управления, объединениями, соединениями, воинскими частями, подразделениями, организациями и военнослужащими (сотрудниками) войск национальной гвардии в порядке, предусмотренном действующим российским законодательством [46].

К общим полномочиям среди обширного круга компетенции войск национальной гвардии относится пресечение преступлений,

административных правонарушений и противоправных действий. Войска национальной гвардии правомочны осуществлять пресекающие меры, такие как: досмотр транспортных средств, плавучих средств (судов), на охраняемых объектах; досмотр и осмотр граждан и их вещей; доставление плавучих средств (судов) и орудий совершения административного правонарушения.

В частности, существуют и специальные меры, направленные на применение мер пресечения и принуждения. Специальные меры следует применять только в случаях, когда такое применение предписывается законом.

Одним из субъектов применения мер административного пресечения являются сотрудники уголовно-исполнительной системы. К обязанностям сотрудников относятся меры к спасению людей, предотвращению и пресечению правонарушений, задержанию лиц по подозрению в совершении этих правонарушений и сообщению об этом в ближайший орган внутренних дел Российской Федерации.

Согласно статье 34.4 Закона Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы», сотрудник уголовно-исполнительной инспекции имеет право применять физическую силу, в том числе и для пресечения административных правонарушений. Отметим, что отдельно специальным мерам отведена целая глава в вышеупомянутом законе [12].

Следующими рассматриваемыми субъектами являются органы принудительного исполнения. На основании статьи 6.1. Федерального закона «Об исполнительном производстве», в систему принудительного исполнения входят: Федеральная служба судебных приставов и ее территориальные органы [42].

Исходя из диспозиции статьи 11 Федерального закона «Об исполнительном производстве», при исполнении служебных обязанностей судебный пристав по обеспечению установленного порядка деятельности судов, обязан предупреждать и пресекать преступления и правонарушения, а

в случае необходимости передавать правонарушителей в органы внутренних дел.

Сотрудники вправе осуществлять личный досмотр лиц, находящихся в зданиях, помещениях судов, зданиях и помещениях органов принудительного исполнения, а также досмотр находящихся при них вещей при наличии оснований полагать, что указанные лица имеют при себе оружие, боеприпасы, взрывчатые вещества, взрывные устройства, наркотические средства или психотропные вещества и иные представляющие угрозу для безопасности окружающих предметы, вещества и средства [42].

Кроме того, к числу прав судебных приставов по обеспечению установленного порядка деятельности судов отнесены специальные особые меры (применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия).

Правомочие судебных приставов-исполнителей закреплено в статье 12 вышеназванного закона. Пристав вправе производить осмотры помещений и хранилищ, при необходимости вскрывать их; арестовывать, изымать, передавать на хранение и реализовывать арестованное имущество.

Должностных лиц органов государственного надзора в области охраны окружающей среды также можно отнести к числу субъектов, которые используют в своей деятельности меры административного пресечения.

В соответствии со статьей 66 Федерального закона «Об охране окружающей среды» должностные лица органов государственного надзора в области охраны окружающей среды имеют право:

– выдавать юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям и гражданам предписания об устранении выявленных нарушений обязательных требований, о проведении мероприятий по обеспечению предотвращения вреда растениям, животным, окружающей среде, безопасности государства, имуществу физических и юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, предотвращения возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

– составлять протоколы об административных правонарушениях, связанных с нарушениями обязательных требований, рассматривать дела об указанных административных правонарушениях и принимать меры по предотвращению таких нарушений [40].

Например, как указано в Положении о федеральном государственном экологическом надзоре: «Федеральный государственный экологический надзор направлен на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами требований в области охраны окружающей среды, установленных международными договорами Российской Федерации, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Российской Федерации, посредством организации и проведения проверок указанных лиц, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений» [22].

Основное регулирование деятельности федеральных органов лесного надзора, как одного из рассматриваемых субъектов, осуществляется на основании актов: «Лесной кодекс Российской Федерации» [18] и Положение об осуществлении федерального государственного лесного надзора (лесной охраны) [21].

Согласно части 1 статьи 91 Лесного кодекса Российской Федерации: «Под федеральным государственным лесным надзором (лесной охраной) понимаются деятельность уполномоченных федерального органа исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями и гражданами требований, установленных в соответствии с международными договорами Российской

Федерации, настоящим Кодексом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, посредством организации и проведения проверок указанных лиц, проведения мероприятий по контролю в лесах, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, и деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением требований лесного законодательства, анализу и прогнозированию состояния исполнения требований лесного законодательства при осуществлении органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами своей деятельности» [18].

В соответствии с частью 3 указанной статьи должностные лица органов государственного надзора, являющиеся государственными лесными инспекторами или лесничими государственных учреждений, в области административных мер, имеют право:

- давать обязательные для исполнения предписания об устранении выявленных в результате проверок соблюдения лесного законодательства нарушений и осуществлять контроль за их исполнением в установленные сроки;
- осуществлять в установленном порядке досмотр транспортных средств и при необходимости их задержание;
- предъявлять гражданам, юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, осуществляющим использование, охрану, защиту, воспроизводство лесов и лесоразведение, требования об устранении выявленных в результате проверок соблюдения лесного законодательства нарушений;

– задерживать в лесах граждан, нарушивших требования лесного законодательства, и доставлять указанных нарушителей в правоохранительные органы [18].

Федеральное агентство лесного хозяйства, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации осуществляют федеральный государственный лесной надзор.

Вместе с тем, значительное число должностных лиц различных органов исполнительной власти наделены юрисдикционными полномочиями по составлению протоколов, постановлений, определений об административных правонарушениях и рассмотрению дел об административных правонарушениях.

Однако не обладают полномочиями по применению мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Тем более, не обладают полномочиями по применению специальных мер пресечения (применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия).

Как мы уже можем заметить, что большинство должностных лиц и уполномоченных органов исполнительной власти при доставлении и административном задержании, как мер пресечения, вправе обращаться к органам внутренних дел.

Подводя итог, хотелось бы подчеркнуть следующее: меры административного пресечения весьма разнообразны по своему характеру, их можно классифицировать различным образом, что показывает исследование различных классификаций в настоящей работе. Соответственно, при таком большом количестве выделяемых в законодательстве административных мер пресечения, имеется большой круг субъектов, уполномоченных осуществлять правоприменение в соответствующих сферах.

В рамках изучения субъектов применения отдельных видов мер административного пресечения, мы выделяли такие меры, как: задержание и

доставление; досмотр и осмотр граждан и их вещей; применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия.

Особое место в системе применения уполномоченных субъектов занимают органы внутренних дел. В законодательстве, регулирующем деятельность данных органов предусмотрено большое количество их полномочий.

Вместе с тем следует подчеркнуть, что рассматриваемые «меры административного пресечения» и закрепленные в законодательстве «меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях» достаточно схожи. Можно сказать, что посредством мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях реализуются некоторые меры пресечения.

Следует отметить, что все меры административного пресечения, которые применяются к физическим или юридическим лицам должны основываться на принципе равенства перед законом, принципе обеспечения законности при применении административных мер в связи с административным правонарушением

3.2 Предложения по улучшению эффективности мер противодействия коррупции в системе государственной службы Российской Федерации в рамках правового института административного пресечения

Способы по борьбе с коррупцией считаются наиважнейшими для РФ на данном моменте. Международные рейтинги показывают, что уровень коррупции в России недопустимо высок. Коррупционные преступления в государственных системах препятствует развитию государственного управления, влечет за собой огромные дополнительные затраты со стороны бизнеса и населения, что в целом тормозит экономическое развитие страны.

Осознание этой проблемы имеет место на самом высоком уровне

руководства нашей страны.

Основные направления государственной политики в области противодействия коррупции определяются Президентом Российской Федерации. Кроме того, Президент Российской Федерации устанавливает компетенцию федеральных органов исполнительной власти, руководство которыми он осуществляет, в области противодействия коррупции.

Правительство Российской Федерации распределяет функции по борьбе с коррупцией между федеральными органами исполнительной власти, которыми оно осуществляет руководство.

Антикоррупционные меры в России на современном этапе их развития

Основные антикоррупционные меры включают предупреждение. К ним относятся:

- определенные условия и требования к лицам, которые стремятся получить должность судьи, а также государственные должности, перечень которых определяется нормативными правовыми актами Российской Федерации, которые контролируют у данных лиц доходы, имущество и так далее.

- прогресс государственных институтов и депутатское регулирование соблюдения антикоррупционного законодательства Российской Федерации;

- совершенствование механизма антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Российской Федерации[8];

- возложение на государственных и муниципальных служащих необходимость докладывать о коррупционных или других правонарушениях, о которых они узнали в процессе выполнения своих должностных обязанностей, в том числе привлечение к дисциплинарной и другой ответственности за неисполнение данной обязанности;

- запрещение принимать на работу в органы безопасности и ФСБ лиц, которые судимы или имели судимость;

- постановка задачи оперативно-розыскной деятельности выявление имущества, подлежащего конфискации;

- обслуживание профессиональных специалистов и формирование соответствующего финансового поощрения с учетом масштабов и результатов работы.

Общего представления характера и масштабов коррупции, которые совершают госслужащие, в праве пока не разработано.

Имеется суждение, что госслужащий считается коррумпированным, в случае если он принимает деньги или материальные ценности за умышленное пренебрежение своими должностными обязанностями, а также кроме этого отдает неоправданное предпочтение одной из сторон.

Можно свободно говорить о наличии коррупционного преступления в той ситуации, когда госслужащий принимает или же ему обещаны некоторые привилегии или вознаграждения взамен на несоблюдение своих должностных обязанностей, за оказание ненадлежащих обязанностей, в том числе за применение противоправных методов для того, чтобы достигать определенные задачи. Таким образом, в случае, когда лицо совершает преступление против граждан, не прикрываясь статусом госслужащего, его стоит рассматривать, как обычного преступника, так как коррупционные преступления всегда предусматривают случаи злоупотребления должностными полномочиями[24].

Для того чтобы обеспечить осуществление Национального плана противодействия коррупции, утвержденного Президентом РФ В.В. Путиным № 378 от 29 июня 2018 года, был принят План МВД России по противодействию коррупции на 2018—2020 годы[42].

С целью обязательного осуществления действий Плана МВД России по противодействию коррупции на 2018—2020 годы предполагается:

- совершенствование системы запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции;

- обеспечение единообразного применения законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции в целях повышения эффективности механизмов предотвращения и урегулирования конфликта

интересов;

- совершенствование мер по противодействию коррупции в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд и в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц;

- совершенствование предусмотренных Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ "О контроле над соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам" порядка осуществления контроля над расходами и механизма обращения в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы; обеспечение полноты и прозрачности представляемых сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера[45];

- повышение эффективности просветительских, образовательных и иных мероприятий, направленных на формирование антикоррупционного поведения государственных и муниципальных служащих, популяризацию в обществе антикоррупционных стандартов и развитие общественного правосознания;

- совершенствование мер по противодействию коррупции в сфере бизнеса, в том числе по защите субъектов предпринимательской деятельности от злоупотреблений служебным положением со стороны должностных лиц;

- систематизация и актуализация нормативно-правовой базы по вопросам противодействия коррупции, устранение пробелов и противоречий в правовом регулировании в области противодействия коррупции;

- повышение эффективности международного сотрудничества Российской Федерации в области противодействия коррупции, укрепление международного авторитета России.

Ряд мер направлен на модернизацию нормативно-правовой базы в этой сфере. Таким образом, необходимо установить обстоятельства, где нарушение антикоррупционных запретов, ограничений исходя из условий непреодолимой

силы, не считается преступлением. А также, следует определить обстоятельства, которые смягчают или отягчают ответственность за несоблюдение указанных запретов, ограничений и требований, и принять во внимание их при установлении наказания.

Необходимо разработать законопроект, который будет предусматривать контроль за расходами лиц, которые подозреваются или обвиняются в совершении коррупционных преступлений, и последующий перевод имущества, который найден при расследованиях данных преступлений, в доход Российской Федерации.

Министерству труда РФ вместе с Генеральной прокуратурой РФ назначено, каждые полгода подготавливать анализ практики использования законодательства, что касается предупреждения и урегулирования конфликта интересов.

Необходимо проработать положение об увеличении списка имущества государственных служащих, подлежащее конфискации в пользу государства, когда не подтверждено его получение на законные средства[27].

Другая часть национального плана касается образования и исследований в области борьбы с коррупцией. В частности, речь идет о возможности грантовой поддержки организаций, которые достигли основных результатов в просвещении граждан о борьбе с коррупцией, популяризации антикоррупционных ценностей и обеспечении научной поддержки борьбы с коррупцией. В то же время Министерству юстиции и другим соответствующим ведомствам поручено контролировать деятельность НКО, устав которых предусматривает участие в борьбе с коррупцией, и анализировать соответствие их деятельности поставленным задачам.

В документе также указано, что общественные слушания могут стать обязательными при реализации госконтрактов на сумму от 50 миллионов рублей, муниципальных закупок - от 5 миллионов рублей.

Ему поручено рассмотреть вопрос о привлечении заинтересованных научных организаций и университетов к участию в антикоррупционной

экспертизе нормативного законодательства.

Упомянут пункт о рациональности внедрения запрета на вовлечение к исполнению государственных и муниципальных контрактов компаний-субподрядчиков, которые находятся под контролем чиновников, отвечающим за эти государственные закупки, в том числе их родственникам (супругам и т.д.). Со временем под запретом могут стать закупки у поставщиков (подрядчиков, исполнителей), учредители (участники) и (или) контролирующие лица которых зарегистрированы в оффшорных зонах.

В Национальном плане противодействия коррупции закреплены главные направления деятельности органов государственной власти, что касается борьбы с коррупцией, указана потребность в создании и модернизации антикоррупционных норм общественного контроля.

Антикоррупционный план должен включать в себя как минимум три раздела: Первое - это законодательные изменения в области уголовного права и процессы, связанные как с международными обязательствами России, так и с текущей ситуацией в стране. Вторая и, по его словам, гораздо более сложная часть плана - это именно создание антикоррупционных стимулов. Это зависит "от общего уровня жизни в стране, уровня зарплаты, от того, насколько, безусловно, и жестко применяются законы в отношении тех, кто нарушает закон, в отношении так называемых коррупционеров, тех, кто берет взятки, совершает другие коррупционные действия". При этом Медведев высказал мнение, что высшая форма такой мотивации, - когда для лица, которое собирается получить взятку, становится очевидным, что этого не следует делать, потому что это может разрушить всю его жизнь. Третье - это "изменение правосознания, изменение мышления людей".

Коррупция также нарушает дисциплину в деятельности государственного аппарата. В настоящее время в стране высокий процент совершенных коррупционных правонарушений исходит в основном из данной сферы.

Одним из довольно трудных препятствий на этом пути считается

снижение авторитета органов государственной власти, недоверие и неуважение государственной власти с позиции существенной части населения. Данное явление вызвано неудовлетворённостью граждан качеством государственной деятельности власти, которое в течение долгого времени постоянно снижается[40].

Для повышения эффективности противодействия коррупции необходимо принять следующие антикоррупционные меры:

- сохранить неизбежную ответственность госслужащего за нарушения, которые связаны с его служебным статусом, например превышение должностных полномочий;

- контролировать не только доходы, но и расходы госслужащих;

- исключить возможность использования должностными лицами собственных средств и других активов в предпринимательской деятельности;

- развивать законодательство по борьбе с коррупцией (принимать во внимание положения соответствующих мировых конвенций);

- справиться с проблемой об увеличении влияния государственной службы;

- подготовить план по поощрению честной работы госслужащих и привлечения к ответственности должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления по итогам принятых решений;

- установить ответственность за противоправное обогащение госслужащих вместе с созданием методик контролирования имущества и источников доходов должностных лиц;

- модернизировать порядок подбора кадров в госаппарате и анализировать эффективность работы должностных лиц;

- разработать отчетливую методику принятия решений и конструктивный план финансового управления и контроля над расходованием госбюджетных средств;

- модернизировать способы гражданского, административного, уголовно-правового воздействия и общественного контроля.

Заключение

В заключении следует подвести итоги и сделать выводы.

Проведенный обзор существующих в науке понятий мер административного пресечения, выявил ряд дискуссионных вопросов. Прежде всего, ученые называют разную целевую направленность мер административного пресечения. Автором был сделан вывод о том, что меры административного пресечения направлены на устранение, препятствование совершению или недопущение доведения до конца уже начавшихся противоправных действий.

По своей правовой природе меры административного пресечения являются самостоятельной формой административного принуждения.

В работе было предложено под административным принуждением понимать вид государственного принуждения в сфере государственного управления, регулируемый нормами административного и административно-процессуального права и представляющий собой оперативное средство защиты от противоправных действий физических и юридических лиц и средство обеспечения общественной безопасности и общественного порядка с целью охраны административно-правовых и иных общественных отношений, реализацию которых обеспечивают органы исполнительной власти и применяемое полномочными органами государственной власти и/или их должностными лицами.

Меры административного пресечения и административно-обеспечительные меры являются самостоятельными мерами административного принуждения, которые регулируются нормами административного материального права и нормами административно-процессуального права соответственно, имеющие различные основания возникновения, цели и сроки применения.

Проведенный общетеоретический анализ понятия мер административного пресечения, позволил предпринять попытку сформулировать следующее их понятие:

Меры административного пресечения – это совокупность методов охраны общественного правопорядка, регламентированных настоящим законом, применяемых в момент совершения противоправного действия с целью ликвидации противоправной общественноопасной ситуации, или угрозы создания такой ситуации.

Меры административного пресечения целесообразно разделить на общие и специальные. Общие меры административного пресечения содержатся в главе 27 КоАП РФ и статье 13 ФЗ о полиции среди иных полномочий полиции. К специальным мерам административного пресечения относится применение физической силы, специальных средств, огнестрельного оружия. Порядок применения данных мер определен главой 5 ФЗ о полиции».

Общие меры административного пресечения объединяет тот факт, что они представляют собой регламентированную на законодательном уровне обычную реакцию на осуществление противоправного деяния, обладают общим характером, а их применение уполномоченными лицами можно назвать повседневным в рамках их должностных обязанностей.

Нормативно-правовое регулирование применения специальных мер административного пресечения имеет системный характер и включает в себя взаимосвязанные правовые предписания, которые отражают все юридически значимые стороны фактической ситуации применения данных мер принуждения.

Нормы национального законодательства, регламентирующего применение специальным мер административного пресечения основаны на положениях международных правовых актов в сфере регулирования прав человека и статуса правоохранительных органов.

Анализ международных нормативно-правовых актов позволил сформулировать перечень принципов применения специальных мер административного пресечения, к числу которых автором отнесены принципы:

- законности (наличие национального правового регулирования);
- альтернативности выбора средств и методов, подразумевающей наличие наименее травматичных и опасных, нейтрализующих средств и методов применения специальных мер административного пресечения;
- приоритета ненасильственных средств урегулирования конфликтов;
- наличия действительной необходимости в применении силы, т.е. обоснованности применения;
- соразмерности причинения вреда при применении силы сотрудниками правоохранительных органов;
- минимизации вреда при применении силы сотрудниками правоохранительных органов;
- уголовной наказуемости необоснованного или злонамеренного применения силы;
- ориентации учебных планов будущих сотрудников правоохранительных органов и программ повышения квалификации на обязательное обучение обоснованному, адекватному и минимальному применению силы;
- презумпции причинения вреда посредством применения силы (вредоносности применения силы).

Меры административного пресечения представляют собой вид мер административного принуждения, что опосредует возможность исследования более общего понятия для выявления проблем применения категории меньшего логического объема.

Процедурные аспекты применения административных мер пресечения коррелируют с административным судопроизводством в целом и не могут рассматриваться в отрыве от данной категории.

Реализация административных мер пресечения представляет собой воплощение акта управления.

Специфика применения мер административного пресечения проявляется в объективной их связи с совершением лицом неких неправомерных действий.

Волевой момент применения административных мер пресечения также обладает спецификой. Принятие решения о применении рассматриваемых мер не подразумевает сложного и длительного процесса и происходит достаточно оперативно.

Непосредственно процедура применения административных мер пресечения зачастую недостаточно подробно регламентирована действующим законодательством. Например, в некоторых нормативных актах уточняется характер совершаемого правонарушения, являющегося основанием для применения мер административного пресечения, что представляется не самым удачным решением законодателя.

Представляется целесообразным выделить меры административного пресечения из комплекса иных мер административного принуждения, что способствовало бы упрощению их изучения и применения.

Одной из проблем изучения и применения мер административного пресечения является отсутствие нормативного закрепления понятия таких мер, а также унификации всех видов мер административного пресечения в единый правовой акт. Проведенное исследование позволяет говорить о том, что более реальным решением является систематизация таких мер в рамках отдельных вышеуказанных законов;

На законодательном уровне следует закрепить термин «меры административного пресечения». Включить данную дефиницию представляется возможным, например, в Федеральный закон «О

государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», а также в узкоспециализированных законах регулирующих меры административного пресечения, не регламентированных вышеуказанным законом.

Представляется целесообразным по аналогии со специальными мерами выделить общие меры административного пресечения отдельной статьей – дополнить Федеральный закон «О полиции» статьей 13.1 «Меры административного пресечения, применяемые сотрудниками полиции». Данная статья наряду с конкретными мерами может включить в себя отсутствующее на сегодняшний день определение рассматриваемого правового института.

Основная проблема применения физической силы, специальных средств и, в особенности, огнестрельного оружия состоит в опасениях сотрудников полиции быть привлеченными к уголовной ответственности. Данные опасения нередко становятся поводом отказаться от их применения. Решение данных проблем лежит в необходимости повышения уровня квалификации сотрудников полиции, уделения особого внимания физической подготовке, а также изучения тактики действий сотрудников полиции в типовых ситуациях несения службы. Безусловно, значительную роль в повышении уверенности в себе играет достаточное обеспечение средствами индивидуальной защиты и специальными средствами. Решением многих проблем могло бы стать расширение практики применения персональных видеорегистраторов.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Административное право: курс лекций / В.Ю. Ухов, А.И. Каплунов, Е.А. Курноскин, О.В. Прохорова и др. СПб.: СПб ун-та МВД России, 2019. 704 с.
2. Административное право: учебник / Под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. М.: Норма; ИНФРА-М, 2019. 704 с.
3. Административно-процессуальное право: курс лекций. М.: ЦОКР МВД России, 2009. 480 с.
4. Административно-процессуальное право: учебник / под ред. д-ра юрид. наук, проф. А. И. Каплунова. 2-е изд., перераб. и доп. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России; ООО Р-КОПИ, 2017. 375 с.
5. Барашев В.Я. Меры административного пресечения и административно-процессуального обеспечения: соотношение и классификация // Юридический вестник Ростовского государственного экономического университета. 2017. № 1. С. 29. С. 29-32.
6. Бахрах Д.Н. Административная ответственность: учебное пособие. М., 2019. 519 с.
7. Братановский С. Н. Административное право: учебник. М.: Директ-Медиа, 2018. 240 с.
8. Васюхно И.О. Сущность мер административного пресечения как формы государственного принуждения // Административное право и процесс. 2017. № 9. С. 53 - 56.
9. Всеобщая декларация прав человека. Принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948 года // Официальный сайт Организации Объединенных Наций [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.un.org/ru/charter-united-nations/> (дата обращения: 17.05.2021)
10. Глаголев П.В. Юридическая ответственность в системе мер государственного принуждения: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Орел, 2007. 18 с.

11. Гришин Д.А. К вопросу о понятии и видах мер административного пресечения, применяемых сотрудниками уголовно-исполнительной системы // Вестник Санкт-Петербургской юридической академии. 2019. № 2 (43). С. 69-73.
12. Дубровский Д. С. Правовое регулирование мер в Российской Федерации мер административного пресечения, ограничивающих свободу личности: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. 197 с.
13. Зеленцов А.Б. Административно-процессуальное право России. М.: Юрайт, 2020. 311 с.
14. Зорькин В.Е. Административное право. Институт административно-правового пресечения. Лекция. [Электронный ресурс] Ставропольский филиал Краснодарского университета МВД России. – Режим доступа: https://ставф.крд.мвд.рф/upload/site122/document_file/AP_1.19.pdf (дата обращения 20.05.2021)
15. Каплунов А. И. О формах реализации норм права, закрепляющих меры административного принуждения // Административное и административно-процессуальное право: актуальные проблемы: материалы Всероссийской научно-практической конференции. М.: Московский университет МВД России, 2006. С. 318–319.
16. Каплунов А.И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ): дисс. д-ра юрид. наук. М., 2005. 498 с.
17. Кареева-Попелковская К.А. Административно-правовое регулирование применения мер пресечения сотрудниками полиции Российской Федерации: Автореферат дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. 22 с.
18. Кареева-Попелковская К.А. К вопросу о классификации мер административного пресечения в деятельности полиции // Административное и муниципальное право. 2019. № 2. С. 103 – 118.

19. Кареева-Попелковская К.А. К вопросу совершенствования применения мер административного пресечения в деятельности полиции // Административное и муниципальное право. 2014. № 1. С. 21 – 24.
20. Кареева-Попелковская К.А. Меры административного пресечения в деятельности полиции // Административное и муниципальное право. 2020. № 8. С. 47 - 51.
21. Кирюхина Л.В. Проблемы определения сущности административного принуждения // В сборнике: Фестиваль права. Сборник трудов II Международной научной молодежной конференции. В 2-х частях. Под редакцией М.С. Трофимова. 2014. С. 355-357.
22. Ковшевацкий В.И., Ольшевская А.В. К вопросу о понятии и сущности мер административного пресечения // Вестник экономической безопасности. 2018. № 2. С. 215-217.
23. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 30.12.2020) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 1.
24. Кожевников С. Н. Реализация права, юридическое толкование, законность: учебно-методическое пособие по курсу «Общ. теория права». Н. Новгород, 2002. 98 с.
25. Кокорев, А.Н. Меры административного пресечения, применяемые органами внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. 26 с.
26. Корнев А.П. Административное право России: учебник. в 3-ех ч. М.: Московская академия МВД России, 2000. Ч. 1. 279 с.
27. Коршикова Е.А. Функциональность административного принуждения // Сборник материалов VI Внутривузовского круглого стола. 2020. С. 49-53.
28. Кузнецов С.В., Адаховская С.В. К вопросу о порядке применения физической силы, специальных средств сотрудниками полиции // Российский следователь. 2020. № 7. С. 53 - 56.

29. Лапшин А.В. Правовая природа мер административного пресечения // Полицейское право. 2018. № 1 (11). С. 44-46.
30. Лебедева О.О. Правовое регулирование применения принудительных мер административного предупреждения и пресечения / Под ред. А.И. Каплунова. Санкт-Петербург, 2019. 204 с.
31. Лещина Э.Л., Магденко А.Д. Административно-процессуальное право: курс лекций. М.: Российский государственный университет правосудия, 2015. 310 с.
32. Мазурин С.Ф., Прокофьев К.Г. Понятие и виды административного принуждения. Меры административного пресечения. Лекция // Юридическая наука: история и современность. 2018. № 7. С. 55-67.
33. Макарейко Н.В. Административное право. М.: Юрайт, 2018. 259 с.
34. Макарейко Н.В. Государственное принуждение в механизме обеспечения экономической безопасности: теоретические и прикладные проблемы: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. 716 с.
35. Маякова М.А., Немчинова А.А. Меры административного принуждения, применяемые в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства // Актуальные проблемы совершенствования законодательства и правоприменения. Сборник материалов VI Внутривузовского круглого стола. 2020. С. 88-91.
36. Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года // Официальный сайт Организации Объединенных Наций [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml (дата обращения: 16.05.2021)
37. Мельников В.А. Проблемы определения принудительных мер административного пресечения // Право и практика. 2013. № 2. С. 52-60.
38. Овсянко Д.М. Административное право. М., 2000. 468 с.
39. Ожегов С.И. Словарь русского языка: Ок. 53 000 слов / Под общ. ред. Л.И. Скворцова. М.: Мир и Образование, 2007. 640 с.

40. Опарин В.Н. Правовое регулирование применения мер непосредственного принуждения должностными лицами правоохранительных органов Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск: ОЮИ МВД России, 1998. 22 с.

41. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 27.10.2020 № 78-КГ20-36-К3 // СПС КонсультантПлюс (дата обращения 20.05.2021)

42. Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка. Приняты восьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями. Гавана, Куба, 27.08 – 07.09.1990 // Официальный сайт Организации Объединенных Наций [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/firearms.shtml (дата обращения: 18.05.2021)

43. Паукова Ю. В. Депортация иностранных граждан и лиц без гражданства как мера административного принуждения // Правовая культура. 2012. № 2 (13). С. 184-186.

44. Попов В.И. К вопросу об административных принудительно-профилактических мерах // Административное право и процесс. 2020. № 4. С. 24 - 28

45. Права человека при отправлении правосудия. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 41/149 от 4 декабря 1986 года // Официальный сайт Организации Объединенных Наций [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://undocs.org/ru/A/RES/41/149> (дата обращения: 19.05.2021).

46. Резникова А. А. Административное приостановление деятельности как мера административного принуждения: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск: Юж.-Ур. гос. ун-т, 2009. 26 с.

47. Решение Ивановского областного суда от 12.03.2020 по делу № 12-31/2020

48. Решение Санкт-Петербургского городского суда от 22.09.2020 г. № 12-1003/2020 по делу № 5-436/2020
49. Сальников В.П., Борисов О.С., Кондрат Е.Н. Комментарий к Федеральному закону от 03.07.2016 № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» (постатейный). М.: Юстицинформ, 2016. 312 с.
50. Сальников В.П., Кондрат Е.Н., Борисов О.С. Войска национальной гвардии современной России и их предназначение // Юридическая наука: история и современность. 2016. № 9. С. 130-145.
51. Самощенко И.С., Фарукшин М.Х. Ответственность по советскому законодательству. М., 1971. 240 с.
52. Сарсенов К.М. Государственное принуждение и его реализация в деятельности органов внутренних дел: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1996. 19 с.
53. Сидоров Е. И. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в области таможенного дела: Автореферат дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. 25 с.
54. Телегин А.С. Меры административно-процессуального принуждения: некоторые вопросы применения // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2014. № 1. С. 61-64.
55. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 30.04.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.05.2021) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). ст. 3.
56. Тюрин В.А. Проблемы применения мер пресечения в административном праве России. М., 2014. 45 с.
57. Федеральный закон от 07.02.2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 05.04.2021) «О полиции» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.
58. Федеральный закон от 13.12.1996 г. № 150-ФЗ (ред. от 02.08.2019) «Об оружии» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 51. Ст. 5681.

59. Федеральный закон от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ (ред. от 24.02.2021) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

60. Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31 (часть I). Ст. 5007 (вступает в силу с 01.07.2021)

61. Arthur A.R. Border Apprehension Numbers Reach New Highs And fresh insights from Guatemala / Andrew R. Arthur. URL: <https://cis.org/Arthur/Border-Apprehension-Numbers-Reach-New-Highs> (дата обращения: 18.01.2021)

62. Camarota S.A. Central American Immigrant Population Increased Nearly 28-Fold since 1970. Poverty and welfare use double that of native-born Americans / Steven A. Camarota, Karen Zeigler // Center for Immigration Studies. 2018. URL: <https://cis.org/Report/Central-American-Immigrant-Population-Increased-Nearly-28Fold-1970> (дата обращения: 20.03.2021)

63. Camarota S.A. Projecting the Impact of Immigration on the U.S. Population. A look at size and age structure through 2060 / Steven A. Camarota, Karen Zeigler. URL: <https://cis.org/Report/Projecting-Impact-Immigration-US-Population> (дата обращения: 15.02.2021)

64. Chambers K.T. Prosecuting Criminal Immigration Offenses / K.T. Chambers // Washington DC: 2017. Vol. 65(4). URL: <https://www.justice.gov/usao/page/file/986131/download> (дата обращения: 16.03.2021)

65. Kamarck E. How many undocumented immigrants are in the United States and who are they? / Elaine Kamarck, Christine Stenglein. URL: <https://www.brookings.edu/policy2020/votervital/how-many-undocumented-immigrants-are-in-the-united-states-and-who-are-they/> (дата обращения: 02.04.2021)