

УДК 342.9

**АДМИНИСТРАТИВНО-ОХРАНИТЕЛЬНЫЕ МЕРЫ,
ПРИМЕНЯЕМЫЕ ПУБЛИЧНОЙ АДМИНИСТРАЦИЕЙ В РОССИИ:
ПОНЯТИЕ И КЛАССИФИКАЦИЯ**
**Administrative Protection Measures Applied by Public Administration
in Russia : Concept and Classification**

А. И. Стахов – профессор кафедры административного и финансового права Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации доктор юридических наук, доцент (г. Москва)

A. I. Stakhov – Professor of the Administrative and Financial Law Department of the RF Justice Ministry Law Academy, Doctor of Law Sciences, Associate Professor (Moscow)



***Аннотация.** В статье сформулировано определение административно-охранительной сферы и задачи, поставленные перед публичной администрацией в данной сфере общественных отношений. Предложена классификация административно-охранительных мер, применяемых публичной администрацией, которая может служить ориентиром для проведения назревшей в стране комплексной систематизации и унификации отечественного административного и административно-процессуального законодательства.*

The definition of administrative protection sphere and tasks of public administration in this sphere of public relations have been formulated in the article. Here is offered the classification of administrative protection measures, applied by public administration. The classification could serve as a landmark of urgency on complex systematization and unification of administrative and administrative procedure legislation in our country.

***Ключевые слова:** административно-охранительная сфера, публичная администрация, административно-охранительные меры, меры административного санкционирования, меры административного наблюдения, административно-юрисдикционные меры, административно-казуальные меры, административно-защитные меры.*

Administrative protection sphere, public administration, administrative protection measures, measures of administrative sanctioning, measures of administrative supervision, administrative and jurisdictional measures, administrative and causal measures, administrative protection measures.

Рассматривая сферу, связанную с административными правонарушениями, предлагается взглянуть на данный массив общественных отношений как на одну из составных частей административно-охранительной сферы,

сформировавшейся в настоящее время в России.

С нашей точки зрения, административно-охранительная сфера представляет собой совокупность общественных отношений, связанных

с применением публичной администрацией (органами исполнительной власти, органами местного самоуправления и их должностными лицами) административно-правовых мер, обеспечивающих защищенность административных прав и законных интересов физических лиц, коммерческих и некоммерческих организаций, государственных органов и органов местного самоуправления: 1) от административных правонарушений и правонарушений, официально не признаваемых в качестве административных, но влекущих возникновение специфических административных правоотношений (нарушения налогового, банковского, антимонопольного законодательства); 2) вредоносных факторов, связанных с правомерной деятельностью физических и юридических лиц; 3) вредоносных ситуаций (казусов) техногенного, природного, иного рода, влекущих административно-правовые последствия; 4) неправомерных или необоснованных административно-правовых действий и решений органов и должностных лиц публичной власти.

Публичная администрация посредством административно-охранительных мер призвана решить следующие специфические социальные задачи, поставленные государством:

1) официальная оценка в виде разрешения, одобрения, признания правильными, допустимыми наиболее значимых общественных отношений, урегулированных нормами публичного законодательства Российской Федерации и субъектов РФ (административного, налогового, экологического и др.);

2) предупреждение, выявление и устранение нарушений публичного законодательства Российской Федерации и субъектов РФ физическими и юридическими лицами, другими государственными органами, органами местного самоуправления, в том числе административных правонарушений, а также иных правонарушений, официально не признаваемых в качестве административных, но влекущих административно-правовые последствия (нарушения банковского, антимонопольного, налогового законодательства);

3) разрешение административно-правовых споров по обращениям физических и юридических лиц;

4) противодействие чрезвычайным и другим вредоносным ситуациям (казусам) техногенного, природного и иного рода, влекущим административно-правовые последствия.

С позиции предложенного подхода административно-охранительные меры, применяемые публичной администрацией в России, в свою очередь, можно классифицировать на отдельные виды и подвиды в зависимости от основания, целевой направленности и характера наступающих последствий следующим образом:

1. Меры административного санкционирования, применяемые органами публичной администрации по обращениям участников административных правоотношений (физических лиц, организаций, государственных органов, органов местного самоуправления) в целях официального одобрения, разрешения, признания правильными, допустимыми, возможными отдельных видов их правомерного поведения. Меры административного санкционирования применяются в целях выявления, предупреждения и устранения вредоносных факторов окружающей действительности, связанных с отдельными видами правомерного поведения физических лиц и организаций, государственных органов и органов местного самоуправления, их должностных лиц. В результате применения данных административно-правовых мер компетентным административным органом лицо, обратившееся в публичную администрацию, наделяется специальными административными правами. Например, мерами административного санкционирования являются: выдача административными органами лицензий и разрешений, предоставление сертификатов и деклараций о соответствии, государственная регистрация актов гражданского состояния, нормативных правовых актов, права собственности на недвижимость и др.

2. Меры административного наблюдения, применяемые по решению органами публичной администрации в целях предупреждения и выявления нарушений отечественного законодательства, в том числе административных правонарушений, а также иных правонарушений, не отнесенных законодателем к административным, но влекущим возникновение административных правоотношений. К примеру, мерами административного наблюдения являются: документальная проверка образовательной организации, камеральная проверка налогоплательщика, патрулирование, обследование строящихся объектов и объектов, используемых физическими и юридическими лицами, досмотр находящихся при физическом лице вещей, перемещаемых им через таможенную границу Российской Федерации то-

варов и транспортных средств, досмотр пассажиров воздушного судна в аэропорту, истребование административно-публичными органами (должностными лицами данных органов) от физических лиц и организаций информационно-статистической информации, оценка которой позволяет установить соответствие деятельности данных лиц и организаций отдельным общеобязательным условиям, дозволениям, ограничениям и запретам, установленным в административно-правовой сфере.

3. Административно-юрисдикционные меры, направленные на устранение выявленных органами публичной администрации нарушений законодательства, в том числе административных правонарушений, а также правонарушений, официально не признаваемых в качестве административных, но влекущих возникновение специфических административных правоотношений (нарушения налогового, банковского, антимонопольного законодательства и др.), в том числе:

– административно-восстановительные меры, применяемые к физическому или юридическому лицу, совершающему или совершившему административное правонарушение либо правонарушение, официально не признаваемое в качестве административного правонарушения, но влекущее возникновение административных правоотношений. Данные меры применяются публичной администрацией в целях восстановления нарушенного правового положения, устранения активными действиями правонарушителя вреда или ущерба, причиненных правонарушением (к примеру, предъявление предписания об устранении нарушения требований безопасности, приостановление действия лицензии, снятие товара с производства, прекращение выпуска, приостановка реализации товаров, приостановление действия сертификата, приостановление действия декларации и т. д.);

– административно-карательные (компенсационные) меры, применяемые к физическому или юридическому лицу, совершившему административное правонарушение либо правонарушение, официально не признаваемое в качестве административного, но влекущее возникновение специфических административных правоотношений. Данные меры применяются публичной администрацией в целях компенсации вреда, причиненного административным правонарушением, а также правонарушением, официально не признаваемым в качестве администра-

тивного, но влекущим возникновение специфических административных правоотношений (например, административные наказания, аннулирование лицензии, прекращение действия сертификата соответствия или декларации о соответствии, принудительный отзыв продукции и др.);

– меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемые к физическому или юридическому лицу, привлекаемому к административной ответственности. Данные меры применяются публичной администрацией в целях установления вины физического или юридического лица, допустившего неисполнение или ненадлежащее исполнение норм федерального законодательства или законодательства субъектов РФ, влекущее административную ответственность, а также обеспечения назначения и исполнения административного наказания (например, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, личный досмотр, досмотр транспортных средств, изъятие вещей и документов, арест товаров, транспортных средств и иных вещей, доставление, административное задержание).

4. Административно-казуальные меры, направленные на предупреждение и нейтрализацию административно-правовых казусов (чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера либо иной общественно опасной ситуации, складывающейся в результате воздействия отдельных техногенных и природных источников опасности), которые влекут возникновение административных правоотношений, в том числе:

– предупредительные меры, применяемые публичной администрацией в целях предупреждения ожидаемых *post prius* (на основе опыта) чрезвычайных и иных общественно опасных природных и техногенных ситуаций (например, согласование и утверждение паспортов безопасности, планов по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и др.);

– ограничительные меры, применяемые публичной администрацией в целях предотвращения распространения наступивших в действительности общественно опасных ситуаций природного и техногенного характера и получивших распространение среди физических и юридических лиц (например, установление особого противопожарного режима, остановка деятельности организаций, находящихся в зоне чрезвычайной ситуации, ограничение доступа людей в зоны

чрезвычайной ситуации, введение карантина, отстранение от работы инфицированного лица, установление платы за негативное воздействие на окружающую среду и др.);

– поисково-спасательные меры, применяемые публичной администрацией в целях обнаружения наступивших в действительности общественно опасных ситуаций природного и техногенного характера, а также в целях оказания необходимой помощи участникам данных ситуаций (например, беспрепятственный проход на территорию и производственные объекты организаций, в жилые помещения для проведения работ по ликвидации чрезвычайных ситуаций; требование от всех лиц, находящихся в зонах чрезвычайных ситуаций, соблюдения установленных мер безопасности, проникновение на территорию и в помещения, принадлежащие коммерческим и некоммерческим организациям, гражданам с целью обнаружения пожара, аварии, взрыва, эпидемии, иных происшествий, эвакуация людей и имущества из зоны затопления, аварии, эпидемии и др.);

– меры административно-казуального расследования, применяемые публичной администрацией в целях выявления и устранения причин и условий, способствовавших возникновению и развитию общественно опасных ситуаций природного и техногенного характера (например, проведение исследования психофизиологического состояния членов экипажа потерпевше-

го бедствие воздушного судна, а также соответствующих лиц из числа авиационного персонала, производство осмотра места аварии, составление протокола осмотра места аварии, опрос очевидцев аварии и др.).

5. Административно-защитные меры, или меры административного арбитражного, применяемые публичной администрацией по административно-правовым спорам, выраженным в официально-документальной форме несогласием физического лица или организации с решениями или действиями (бездействием) публичной администрации. В соответствии с действующим отечественным законодательством данные меры применяются по жалобам физического лица или организации на действия (бездействие) и решения органов и должностных лиц публичной администрации в целях устранения противоречий, возникающих между частными и публичными административными правами и законными интересами при их реализации, восстановления нарушенных административных прав и законных интересов.

Обобщая изложенное, следует отметить, что предложенное понимание и разработанная классификация административно-охранительных мер, применяемых публичной администрацией, могут служить ориентиром для проведения назревшей в стране комплексной систематизации и унификации отечественного административного и административно-процессуального законодательства.