

СУЩНОСТЬ И СИСТЕМА МЕР АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ПРИНУЖДЕНИЯ

О. И. ЧУПРИС¹⁾

¹⁾Белорусский государственный университет,
пр. Независимости, 4, 220030, г. Минск, Республика Беларусь

Обосновывается вывод о том, что административно-правовое принуждение применяется не только в связи с привлечением лиц к административной ответственности (меры административной ответственности, административно-восстановительные меры, меры обеспечения административного процесса), но и в связи с осуществлением государственного управления (административно-предупредительные меры, меры административно-правового пресечения, административно-восстановительные меры). Показано, что выявленные несоответствия сути меры ее правовому закреплению и порядку применения свидетельствуют не только о необеспеченности отдельных правовых отношений правоохранными нормами, но и о наличии неопределенности в правовом регулировании.

Ключевые слова: меры административно-правового принуждения; административная ответственность; государственное управление; правовое регулирование.

ESSENCE AND SYSTEM OF MEASURES OF ADMINISTRATIVE LAW ENFORCEMENT

O. I. CHUPRIS^a

^aBelarusian State University, Nezavisimosti avenue, 4, 220030, Minsk, Republic of Belarus

In the article the conclusion is drawn that the administrative law enforcement is used not only in connection with the imposition of administrative sanctions (measures of administrative responsibility, administrative remedial measures, measures to ensure the administrative process), but also in connection with the implementation of public administration (administrative warning measures, measures of administrative legal restraint, administrative remedial measures). The article traces discrepancies between the essence of the measure and its legal provision and the order of its application. This shows that some of the legal relations are not regulated by law enforcement norms, and that the uncertainty in the legal regulation do occur.

Key words: measures of administrative law enforcement; administrative responsibility; public administration; legal regulation.

Государственное принуждение вообще и административно-правовое принуждение в частности являются одним из важнейших средств воздействия государства на общественные связи и отношения.

Подобное воздействие осуществляется в процессе государственного управления. Оно тесно связано

с методами государственного управления, поэтому несет в себе следующие признаки последнего:

- имеет публичный характер, применяется в интересах общества;
- непосредственно связано с конкретными задачами, которые стоят перед субъектом государ-

Образец цитирования:

Чуприс О. И. Сущность и система мер административно-правового принуждения // Журн. Белорус. гос. ун-та. Право. 2017. № 1. С. 54–61.

For citation:

Chupris O. I. Essence and system of measures of administrative law enforcement. *J. Belarus. State Univ. Law.* 2017. No. 1. P. 54–61 (in Russ.).

Автор:

Ольга Ивановна Чуприс – доктор юридических наук, профессор; заведующий кафедрой государственного управления юридического факультета.

Author:

Olga Chupris, doctor of science (law), full professor; head of the department of public administration, faculty of law. chuprys@bsu.by

ственного управления с учетом общей цели этого управления – эффективного упорядочения управляемой системы, поэтому если неверно поставлена или воспринята задача, то могут быть использованы ошибочные управленческие действия (применение принуждения при нецелесообразности его использования, применение принуждения вместо убеждения, неприменение принуждения при необходимости);

- используется органами государственного управления (должностными лицами) для реализации закрепленной за ними компетенции, поэтому его применение связывается с реализацией юридически властных полномочий;
- проявляется в непосредственной связи субъекта и объекта управления, выражая тем самым содержание управленческой деятельности, а значит, принуждение в государственном управлении обусловлено наличием самого государственного управления.

Вместе с тем в юридической литературе административно-правовое принуждение чаще всего связывают только с вынужденным воздействием, применяемым органами (должностными лицами) функциональной (исполнительной) власти в связи с совершением административного правонарушения и предназначенным преимущественно для обеспечения исполнения норм административно-деликтного права [1, с. 3–5]. Тем самым связывают административное правовое принуждение с реальной санкцией за совершенное правонарушение [2, с. 32], опровергая наличие административного правового принуждения в государственном управлении. Исходя из указанной позиции, осуществляется и типологизация мер административно-правового принуждения.

Однако мы не придерживаемся столь категоричной точки зрения, а полагаем, что для уяснения позиции о месте административно-правового принуждения в правовой системе следует обратиться к анализу его сущности.

Административно-правовое принуждение в многообразии используемых принудительных средств предназначено для решения различных задач, одной из наиболее значимых среди которых является обеспечение реализации целей административной ответственности. Однако не только в этом видится его сущностное назначение.

Очевидно, что административно-правовое принуждение применяется также в государственном управлении и направлено на обеспечение правопорядка, сохранение на должном уровне законности в данной сфере. Оно применяется при реализации различных функций государственного управления (организация, регулирование, руководство, контроль и др.) органами государственного управления (их должностными лицами) и субъектами,

наделенными полномочиями на осуществление государственного управления. Одни функции требуют большего количества принудительного воздействия (например, контроль и руководство), другие – меньшего (например, координация и стимулирование). Однако без административно-правового принуждения не может быть государственного управления. В случае добровольного исполнения предписанных правил или использования одного лишь убеждения отпадает необходимость в наличии самого государственного управления. Можно сказать, что надлежащие результаты государственного управления обеспечиваются силой административно-правового принуждения, т. е. наличием принудительных мер и использованием их.

Как отмечалось различными исследователями, в управленческой деятельности в целях оперативного недопущения возможных правонарушений для обеспечения высокого уровня гарантий правопорядка в особо важных сферах в виде принуждения государством могут осуществляться предупредительные мероприятия посредством установления достаточно жесткого режима контроля за объектами (сферой) управления [3, с. 72; 4; 5, с. 36]. Иными словами, принуждением может быть как сама реализуемая в принудительном порядке мера (например, наказание, административное взыскание, задержание, арест имущества и т. п.) с принудительным механизмом их осуществления, так и административно-режимная (властно-императивная) процедура проведения определенных управленческих и распорядительных действий, объективно причиняющих некоторые организационные и психологические неудобства (ограничения) субъекту государственного управления [6, с. 22].

Таким образом, административно-правовое принуждение, обусловленное спецификой государственного управления жизненно важными сферами общества, входит в систему не только сугубо правоохранительных, но и организационно-контрольных средств (в широком смысле) государства, в систему гарантий обеспечения нормального функционирования важных для государства и общества областей социальной действительности. Чрезвычайно важным в этом смысле является вывод о том, что в числе факторов, опосредующих применение ряда мер административно-правового принуждения в управленческой деятельности государства, выступает актуализированная государственно-общественная необходимость в обеспечении установленного порядка (налоги, защита внутреннего рынка, права потребителя, безопасность жизни и здоровья граждан и т. д.). Изначально административно-правовое принуждение (контроль, надзор, досмотр, истребование и изъятие документов и т. д.) выступает как система внешних актов государственного органа в отношении

субъекта управления, основанных на объективном ограничении, ущемлении субъективной свободы подконтрольного субъекта в целях заблаговременного исключения противоправного поведения [7, с. 6–7].

Этим обусловлено и использование в названии термина определения «административное», т. е. принуждение, осуществляемое специальным субъектом – администрацией или уполномоченными ей лицами. Понятие «административное» применительно к рассматриваемому термину также показывает, что данный вид принуждения следует отграничивать от иного социального принуждения, имеющего место в государственном управлении и исходящего от иных субъектов, действующих в том числе на правовой основе (общественные и конфликтные комиссии, суды чести и т. п.). В данном контексте только административно-правовое принуждение следует признавать разновидностью государственного. Иное социальное принуждение, применяемое в государственном управлении, может основанием для применения административно-правового принуждения (например, решение суда чести офицеров может служить основанием для издания приказа начальника о наложении дисциплинарного взыскания на офицера).

Таким образом, наличие системы органов государственного управления, облеченных компетенцией по осуществлению императивного воздействия на управляемые объекты, необходимость которого является их обязанностью, а не правом, свидетельствует о наличии принуждения. Неприменение обязательного воздействия в государственном управлении, например по установлению ограничений движения на участках дорог или ограничению в распространении продуктов ненадлежащего качества, является нарушением и влечет юридическую ответственность должностного лица органа государственного управления (дисциплинарную, административную или уголовную – в зависимости от характера и тяжести нарушения и его последствий).

Нельзя согласиться с точкой зрения, согласно которой нет административного правового принуждения в деятельности вышестоящих органов по отношению к нижестоящим или в надведомственном государственном управлении [1, с. 6]. Как ранее было отмечено, принуждение пронизывает все государственное управление. Без принуждения не существует государственного управления.

Вместе с тем в государственном управлении следует разграничивать так называемое внутреннее государственное управление, связанное с организацией системы управления, и внешнее государственное управление, выходящее за рамки системы органов государственного управления и обращенное на организационно не подчиненные объекты управления. Критерием такого деления выступает

цель и объект управления. Примеры применяемых в каждой из двух разновидностей государственно-го управления методов принуждения, безусловно, различны. Анализируя методы принуждения в отношении внутреннего управления, чаще говорят о дисциплинарном принуждении, хотя такое принуждение следует понимать шире – как любое принудительное воздействие, не только осуществляемое в рамках внутреннего управления конкретным органом, но и совершаемое вышестоящим органом по отношению к нижестоящим. При этом термин «административно-правовое принуждение», как правило, применяют по отношению к внешнему управлению.

Таким образом, меры административно-правового принуждения применяются в государственном управлении и по своей сути могут быть связаны не только с необходимостью привлечения лиц к административной ответственности, но и с реализацией других задач государственного управления. Поэтому считаем правильным **разделять меры административно-правового принуждения** на меры, напрямую связанные с привлечением к административной ответственности, и иные меры, применяемые в процессе государственного управления.

Анализ административно-правовых источников, изданных до середины XX в., позволяет сделать вывод о том, что в этот период все меры административно-правового принуждения также сводились к двум группам: административные взыскания и иные меры административного принуждения, которые лишены характера наказания. При этом меры, связанные с привлечением к административной ответственности, могут применяться как судами, так и органами государственного управления, поскольку в соответствии с законодательством Республики Беларусь одной из функций отдельных органов государственного управления является привлечение к административной ответственности. Данная функция не является для них основной, так как напрямую не связана с управленческим процессом, но возложена на органы государственного управления в соответствии со ст. 3.1 Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее – ПИКоАП).

Спектр принудительных мер, применяемых в государственном управлении, достаточно широк: к ним относятся меры предупредительного и восстановительного характера, пресечения отклоняющегося поведения, принудительного лечения и др. В зависимости от сферы применения могут выделяться и иные группы данных мер, что, однако, не противоречит их общей классификации. В частности, В. В. Коляго выделяет самостоятельный вид принудительных мер – меры профилактики правонарушений, подразделяющиеся, в свою

очередь, на меры общей и индивидуальной профилактики [8, с. 9]. В работе А. Н. Крамника рассматриваются меры совмещенного характера, направленные как на предупреждение правонарушений, так и на их пресечение либо предотвращение нежелательных вредных последствий [1, с. 21–22].

Таким образом, отдельно выделяется система мер административного принуждения, связанных с привлечением к административной ответственности. Меры административной ответственности (их понятие и система) урегулированы отдельным законодательным актом – Кодексом Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее – КоАП). Правовое закрепление эти меры получили в главе 6 КоАП.

Порядок привлечения к административной ответственности устанавливается ПИКоАП, в соответствии с которым могут применяться принудительные меры обеспечения административного процесса, используемые непосредственно для пресечения административных правонарушений, установления личности физического лица, в отношении которого ведется административный процесс, составления протокола об административном правонарушении, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела и исполнения постановлений по делу об административном правонарушении (ст. 8.1). В целом эти меры необходимы для решения задач административного процесса, связанных с быстрым и полным рассмотрением дел об административных правонарушениях, изобличением и привлечением виновных к административной ответственности, обеспечением правильного и единообразного применения закона, с тем чтобы каждый, кто совершил административное правонарушение, был подвергнут справедливому административному взысканию и ни один невиновный не был привлечен к административной ответственности (ст. 2.1).

Как видим, разделение мер административно-правового принуждения на меры, применяемые в процессе государственного управления, и меры, применяемые при привлечении к административной ответственности, разрешает многолетний спор между учеными-административистами относительно того, являются ли меры предупреждения и меры принудительного лечения административно-принудительными. По сути, Д. Н. Бахрах, тяготевший к охранительной концепции мер административно-правового принуждения, правомерно не относил меры предупредительного характера к мерам административно-правового принуждения [2, с. 8], в то время как другие ученые определяли их дуализм [9, с. 290; 10, с. 165–166; 11, с. 327–328, 331]. Некоторые исследователи фактически «притягивали» данные меры к мерам охранительного характера, перечисляя их в системе мер административно-правового принуждения в сфере административно-де-

ликтных отношений [1, с. 5–19]. Так, А. Н. Крамник отмечал, что они «имеют двойную направленность. Одни из них преследуют цель предупредить совершение правонарушений, другие – не допустить нежелательных последствий» [1, с. 20]. По мнению исследователя, «такое предназначение рассматриваемых мер не препятствует отнести их к одному (единому. – О. Ч.) виду, ибо все они имеют очевидную превентивную, профилактическую, предостерегающую направленность» [1, с. 20]. Однако далее ученый отмечал, что «не существует одного основания для всех административно-предупредительных мер. Таких оснований несколько, и они обусловлены характером применяемой меры. При этом очевидно, что применение административно-предупредительных мер не требует наличия правонарушения. Отсутствие правонарушения при применении административно-предупредительных мер – это одна из отличительных особенностей, обособляющих их от других видов мер административного принуждения» [1, с. 20]. Следовательно, в предложенной автором сущностной характеристике данных мер прослеживается противоречивость. Это неслучайно, ведь, как нами отмечалось ранее, исследуемые меры не относятся к системе мер административно-деликтной направленности. Их предупредительный характер, связанный в том числе с недопущением правонарушений, не означает их безусловной связи с правонарушениями и не влечет безусловного начала административно-деликтного процесса.

Восстановительные меры встречаются в обеих группах мер административно-правового принуждения. Они могут применяться как в связи с привлечением лиц к административной ответственности (это закреплено в ст. 6.1 КоАП, устанавливающей, что применение административного взыскания призвано способствовать восстановлению справедливости и является основанием для взыскания с физического или юридического лица возмещения вреда в порядке, предусмотренном законодательством, а также в ч. 4 ст. 7.1 КоАП, согласно которой наложение административного взыскания не освобождает физическое или юридическое лицо от исполнения обязанности, за неисполнение которой было наложено указанное взыскание), так и в случаях, в которых применение мер административной ответственности не предусмотрено (восстановление по факту рассмотрения жалобы или коллективных предложений об изменении ранее принятого управленческого решения, например прекращение его исполнения на основании решения органа государственного управления).

Меры пресечения также встречаются в обеих группах. Именно они наилучшим образом показывают связь мер, применяемых в процессе государственного управления, с мерами

административного принуждения, применяемыми при привлечении к административной ответственности. Так, органы государственного управления осуществляют важнейшую внешнюю функцию контроля за субъектами административного права, наделены полномочиями по оценке соответствия состояния контролируемого субъекта заданному ему правовыми нормами состоянию. При установлении несоответствия также применяются меры административно-правового принуждения. В первую очередь при обнаружении отклоняющегося поведения применяют меры пресечения, в случае необходимости – обеспечения административного и уголовного процесса, административной ответственности.

Несмотря на то что меры пресечения применяются в связи с наличием деяния, содержащего признаки правонарушения, их применение не является обязательным условием последующего применения мер наказания. Могут пресекаться и противоправные, но невиновные деяния или деяния, совершенные «ненадлежащим» субъектом (с пороками воли или малолетним). На данную особенность мер административного пресечения указывал в свое время Д. Н. Бахрах [12, с. 450]. Тем более эти меры не относятся исключительно к административным правонарушениям. Меры пресечения могут применяться в связи с обнаружением дисциплинарного проступка (отстранение от службы), административного правонарушения или уголовного преступления (фактическое прекращение активного противоправного поведения путем применения физического воздействия сотрудником милиции в отношении нарушителя).

Пресекаться могут и противоправные, но не подлежащие административно-правовой или уголовно-правовой охране деяния. Например, в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей предусмотрены такие меры административно-правового принуждения, как приостановление лицензии. Несмотря на имевшие место в науке критические замечания относительно правового закрепления и применения данной принудительной меры, которая, по сути, имеет характер кары, наказания [13, с. 74–89], она, в соответствии с Положением о лицензировании отдельных видов деятельности, утвержденным Указом Президента Республики Беларусь от 1 сентября 2010 г. № 450, относится к мерам административного пресечения.

Указанная принудительная мера применяется в следующем порядке и при наличии следующих оснований.

При выявлении нарушений законодательства о лицензировании, лицензионных требований и условий лицензиату в установленном порядке выносится требование (предписание) об устранении выявленных нарушений и определяется срок их устранения (не более шести месяцев). Если

в установленный срок нарушения не устранены, либо в лицензирующий или другой контролирующий (надзорный) орган не представлено письменное уведомление об устранении нарушений, либо выявлено нарушение особых лицензионных требований и условий, лицензирующий орган по своей инициативе или по представлению другого контролирующего (надзорного) органа принимает решение о приостановлении действия лицензии на срок до шести месяцев.

Далее, если в установленный срок лицензиатом не устранены нарушения, повлекшие за собой приостановление действия лицензии, либо в лицензирующий или другой контролирующий (надзорный) орган не представлено письменное уведомление об устранении таких нарушений, лицензирующий орган, выдавший лицензию, принимает решение о прекращении ее действия.

Если в период приостановления действия лицензии продолжалось осуществление лицензируемого вида деятельности, а также работ и (или) услуг, составляющих соответствующий лицензируемый вид деятельности, лицензирующий орган, выдавший лицензию, принимает решение о прекращении ее действия.

Контрольная оценка устранения лицензиатом нарушений, повлекших за собой выдачу требования (предписания) об устранении выявленных нарушений или приостановление действия лицензии, назначается руководителем лицензирующего или другого контролирующего (надзорного) органа либо его уполномоченным заместителем (уполномоченным руководителем структурного подразделения контролирующего (надзорного) органа).

Если результаты контрольной оценки свидетельствуют об устранении лицензиатом нарушений, повлекших за собой приостановление действия лицензии, лицензирующий орган, приостановивший действие лицензии, принимает решение о возобновлении ее действия.

Содержание норм Положения о лицензировании отдельных видов деятельности подтверждает, что данная мера применяется как мера административного пресечения, а нарушение установленных правил не подлежит административно-правовой охране. Вместе с тем, «если рассматривать указанную меру как меру административного пресечения, следует признать, что она должна применяться сразу, непосредственно после выявления нарушений порядка осуществления лицензируемого вида деятельности, то есть иметь целью прекращение противоправного деяния. Однако одним из оснований применения указанной меры является невыполнение требований об устранении нарушений порядка осуществления лицензируемого вида деятельности, содержащихся в предписании контролирующего органа госуправления. Следовательно, указанная

мера носит характер кары за указанное деяние» [13, с. 78].

Таким образом, данное несоответствие сути меры ее правовому закреплению и порядку применения свидетельствует не только о необеспеченности ряда правовых отношений правоохранительными нормами, но и о наличии неопределенности в правовом регулировании, исключение которой является одной из задач, стоящих перед правотворческими органами.

Другим примером применения мер пресечения правонарушений, не обеспеченных санкциями, служит ограничение входа на станцию метрополитена и проезда в электропоездах метрополитена для лиц, находящихся в состоянии алкогольного опьянения или состоянии, вызванном употреблением наркотических, психотропных, токсических или других одурманивающих веществ, установленное в п. 76 Правил перевозки пассажиров метрополитеном [14]. При обнаружении подобного состояния должностные лица метрополитена (дежурные по станции) обязаны принимать меры по пресечению нарушений данного требования (п. 82) [14]. Ответственность за проход на станцию в состоянии алкогольного опьянения или состоянии, вызванном употреблением наркотических, психотропных, токсических или других одурманивающих веществ, не предусмотрена.

В связи с этим нельзя согласиться с мнением А. Н. Крамника о том, что основанием для применения мер административно-правового пресечения является преимущественно совершаемое административное правонарушение [1, с. 49]. Возможно, частота его применения по данному основанию вызвана не «более прочной связью с административным правонарушением» [1, с. 49], а большим количеством совершаемых административных правонарушений.

Несмотря на связь данных мер с административным правонарушением, «они не имеют карающего, штрафного характера, т. е. не выступают в качестве наказания» [1, с. 51] и проявляются в различных формах: устного пресечения (законное устное указание уполномоченного должностного лица о прекращении противоправного поведения), письменного (предписание, выносимое должностному лицу юридического лица), физического воздействия на правонарушителя.

Таким образом, административно-правовое пресечение применяется не только в сфере административно-деликтных отношений или, как отмечал А. Н. Крамник, «преимущественно» в ней [1, с. 13, 15], но и в управленческих отношениях. Данное обстоятельство стало тем более очевидным после вступления в силу КоАП 2003 г., установившего административную ответственность юридических лиц. Так, при осуществлении в отношении юриди-

ческих лиц контрольных мероприятий органами санитарно-эпидемиологических служб, органами по чрезвычайным ситуациям, антимонопольной деятельности и иными контролирующими органами в одних случаях применяются меры пресечения в виде приостановления деятельности юридических лиц без последующего привлечения к административной ответственности, а в других – применение тех же мер предваряет административный процесс по делам об административных правонарушениях и последующее привлечение лиц к административной ответственности.

Полагаем, что не следует умалять значение процесса государственного управления и проводить попытку выделения в государственном механизме некоего специфического «самостоятельного вида государственной деятельности, осуществляемого преимущественно в сфере административно-деликтных отношений» – административного принуждения [1, с. 13], оспаривая при этом более аргументированные подходы, изложенные в административно-правовой литературе, согласно которым необходимо различать два вида принуждения: специфический вид деятельности, который «применяется в основном лишь к тем, кто не выполняет добровольно требований законодательства или законных предписаний органов государственного управления», и общее принуждение – метод управления, элементы которого «имеются во всех случаях, где используется государственная власть» [15, с. 173]. Фактически указывалось на то, к чему ученые-административисты пришли позже и о чем в более поздних работах писал А. Н. Крамник: имеет место несколько самостоятельных отраслей права – управленческое, административно-деликтное и административное процессуально-исполнительное. Управленческое право обеспечивает применение норм административно-деликтного и процессуально-исполнительного права, поскольку в соответствии с белорусским законодательством силами органов государственного управления реализуются нормы административно-деликтного права и процесса. Поэтому меры административного пресечения, как и некоторые другие меры административно-правового принуждения, применяются в процессе государственного управления отдельно от других мер государственного правового принуждения – административной и уголовной ответственности и мер процессуального обеспечения административного и уголовного процессов, порядок применения которых закреплён в соответствующих кодексах.

Меры административно-правового принуждения могут применяться как до применения мер ответственности, что характерно для мер пресечения, так и после (например, снос самовольно возведенных строений) – восстановительная мера.

При этом следует ограничивать применение мер принуждения и порядок назначения этих мер. Назначение мер административно-правового принуждения может осуществляться не только органами государственного управления, но и судом. Это вызвано особым характером ряда мер принуждения, влекущих длительное ограничение свободы лица, его изоляцию от общества, принудительная госпитализация и лечение или ограничение права собственности на имущество. В таких случаях назначение мер принуждения осуществляется в особом порядке и особым органом – судом. В то же время непосредственное применение этих мер осуществляется в процессе государственного управления органами государственного управления.

Подобным образом назначаются меры уголовно-наказаний и отдельные административные взыскания (конфискация и административный арест).

Таким образом, полагаем возможным провести деление мер административно-правового принуждения на меры, применяемые в сфере государственного управления в связи с его осуществлением, и меры, применяемые при привлечении к административной ответственности.

Среди мер, применяемых в сфере государственного управления в связи с его осуществлением, можно выделить следующие общепризнанные конкретные виды мер (без учета их дополнительных классификаций):

- административно-предупредительные меры;
- меры административно-правового пресечения;
- административно-восстановительные меры.

В группе мер, применяемых при привлечении к административной ответственности, выделяются следующие подгруппы:

- меры административной ответственности;
- административно-восстановительные меры;
- меры обеспечения административного процесса.

В заключение сформулируем обобщающие выводы.

Административно-правовое принуждение применяется как в сфере государственного управления, так и в связи с привлечением лиц к административной ответственности.

В многообразии используемых принудительных средств административно-правовое принуждение

предназначено для решения различных задач, одной из которых является обеспечение реализации целей административной ответственности. Административно-правовое принуждение в государственном управлении предназначено для обеспечения правопорядка и сохранения законности. Оно применяется при реализации различных функций государственного управления. Процесс государственного управления обеспечивается силой административно-правового принуждения, наличием принудительных мер и их использованием.

В государственном управлении следует разграничивать внутреннее государственное управление, связанное с организацией системы управления, и внешнее государственное управление, выходящее за рамки системы органов государственного управления и направленное на организационно не подчиненные объекты управления. Критерием такого деления выступают цель и объект управления.

Меры административно-правового принуждения следует разделять на меры, применяемые в связи с осуществлением государственного управления (административно-предупредительные, меры административно-правового пресечения, административно-восстановительные меры) и меры, применяемые при привлечении к административной ответственности (меры административной ответственности, административно-восстановительные, меры обеспечения административного процесса). Административно-правовое пресечение применяется не только в сфере административно-деликтных процессуальных отношений как мера обеспечения административного процесса, но и (гораздо чаще) в управленческих отношениях – при производстве контрольных (надзорных) мероприятий.

Несоответствие сути меры ее правовому закреплению и порядку ее применения (когда пресечение или приостановление деятельности, приостановление лицензии имеет характер административной санкции и применяется как наказание) свидетельствует не только о необеспеченности ряда правовых отношений правоохранными нормами, но и о наличии неопределенности в правовом регулировании, исключение которой является одной из задач, стоящих перед правотворческими органами.

Библиографические ссылки

1. Крамник А. Н. Административно-правовое принуждение. Минск, 2005.
2. Бахрах Д. Н. Административная ответственность граждан в СССР. Свердловск, 1989.
3. Галаган И. А. Административная ответственность в СССР (государственное и материально-правовое исследование). Воронеж, 1970.
4. Еропкин М. И. О классификации мер административного принуждения // Вопросы советского административного права на современном этапе : сб. ст. / под ред. Ю. М. Козлова. М., 1963. С. 60–69.

5. Россинский Б. В., Тимошенко И. В. Административное принуждение деятельности таможенных органов и проблемы его реализации // Закон и право. 2000. № 2. С. 36–39.
6. Хомич К. В. Административно-правовое принуждение в сфере налоговых отношений : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. Минск, 2001.
7. Хомич К. В. Понятие «административное принуждение» в сфере налогообложения [Электронный ресурс]. URL: http://elib.bsu.by/bitstream/123456789/23294/1/8_%D1%85%D0%BE%D0%BC%D0%B8%D1%87.pdf (дата обращения: 06.07.2016).
8. Коляго В. В. Административно-правовое регулирование профилактики правонарушений и ее обеспечение милицией общественной безопасности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. Минск, 2011.
9. Козлов Ю. М., Овсянко Д. М., Попов Л. Л. Административное право / под ред. Л. Л. Попова. М., 2002.
10. Адміністративне право України / Ю. П. Битяк [та інш.] ; за ред. Ю. П. Битяка. Київ, 2007.
11. Мах И. И. Административное право. 2-е изд., перераб. и доп. Минск, 2012.
12. Бахрах Д. Н. Административное право России. М., 2000.
13. Гвоздев Д. В. Административно-правовое регулирование лицензирования в Республике Беларусь : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. Минск, 2010.
14. Об утверждении Правил перевозок пассажиров городским электрическим транспортом и Правил перевозок пассажиров метрополитеном [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 22 нояб. 2014 г. № 1088 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2016.
15. Советское административное право / под ред. Т. В. Василенкова. М., 1990.

References

1. Kramnik A. N. Administrativno-pravovoe prinuzhdenie [Administrative law enforcement]. Minsk, 2005 (in Russ.).
2. Bakhrakh D. N. Administrativnaya otvetstvennost' grazhdan v SSSR [Administrative responsibility of citizens in the USSR]. Sverdlovsk, 1989 (in Russ.).
3. Galagan I. A. Administrativnaya otvetstvennost' v SSSR (gosudarstvennoe i material'no-pravovoe issledovanie) [Administrative responsibility in the USSR]. Voronezh, 1970 (in Russ.).
4. Eroptin M. I. O klassifikatsii mer administrativnogo prinuzhdeniya [On classification of administrative coercive measures]. *Voprosy sovetskogo administrativnogo prava na sovremennom etape* : sb. statei. Ed. by Y. M. Kozlov. Mosc., 1963. P. 60–69 (in Russ.).
5. Rossinskii B. V., Timoshenko I. V. Administrativnoe prinuzhdenie deyatel'nosti tamozhennykh organov i problemy ego realizatsii [Administrative enforcement activity of customs bodies and problems of its realization]. *Zakon i pravo*. 2000. No. 2. P. 36–39 (in Russ.).
6. Khomich K. V. Administrativno-pravovoe prinuzhdenie v sfere nalogovykh otnoshenii [Administrative law enforcement in the area of tax relations] : disertatsiya ... kandidata yurid. nauk : 12.00.14. Minsk, 2001 (in Russ.).
7. Khomich K. V. Ponyatie «administrativnoe prinuzhdenie» v sfere nalogooblozheniya [The concept of «administrative enforcement» in the field of taxation] [Electronic resource]. URL: http://elib.bsu.by/bitstream/123456789/23294/1/8_%D1%85%D0%BE%D0%BC%D0%B8%D1%87.pdf (date of access: 06.07.2016) (in Russ.).
8. Kolyago V. V. Administrativno-pravovoe regulirovanie profilaktiki pravonarushenii i ee obespechenie militsiei obshchestvennoi bezopasnosti [Administrative and legal regulation of crime prevention and its public security police] : avtoreferat disertatsii ... kandidata yurid. nauk : 12.00.14. Minsk, 2011 (in Russ.).
9. Kozlov Y. M., Ovsyanko D. M., Popov L. L. Administrativnoe pravo [Administrative law]. Ed. by L. L. Popov. Mosc., 2002 (in Russ.).
10. Bytjak J. P., Garashhuk V. M., D'yachenko O. V., et al. Administratyvne pravo Ukrainy [Administrative right of Ukraine]. Ed. by J. P. Bytjak. Kyiv, 2007 (in Ukrainian).
11. Makh I. I. Administrativnoe pravo [Administrative Law]. 2nd ed. Minsk, 2012 (in Russ.).
12. Bakhrakh D. N. Administrativnoe pravo Rossii [Administrative Law of Russia]. Mosc., 2000 (in Russ.).
13. Gvozdev D. V. Administrativno-pravovoe regulirovanie litsenzirovaniya v Respublike Belarus' [Administrative-legal regulation of licensing in the Republic of Belarus] : disertatsiya ... kandidata yurid. nauk : 12.00.14. Minsk, 2010 (in Russ.).
14. On approval of the rules of carriage of passengers urban electric transport and subway passenger traffic rules [Electronic resource] : Resol. of Counc. of Minist. of the Republic of Belarus, 22 Novemb., 2014. No. 1088. ETALON. Zakonodatel'stvo Respubliki Belarus' / Natl. center of legal inf. of the Repub. of Belarus. Minsk, 2016 (in Russ.).
15. Sovetskoe administrativnoe pravo [Soviet administrative law]. Ed. by T. V. Vasilenkova. Mosc., 1990 (in Russ.).