

Чермянинов Д. В., доцент кафедры административного права Уральской государственной юридической академии (г. Екатеринбург), кандидат юридических наук, доцент

К ВОПРОСУ ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРИНУЖДЕНИИ

Начиная с середины прошлого века, тема административного принуждения многократно изучалась и обсуждалась учеными. Имеется немало монографий, диссертаций, научных статей, в которых правоведы высказывают свое мнение по данному вопросу, предлагают классификацию мер, относящихся к данной категории^{1; 2; 3; 4; 5}. Ознакомление с научными работами текущего десятилетия дает основание полагать, что процесс осмысления сути правового принуждения (в частности, административного принуждения) еще не окончен, его исследование продолжается^{6; 7; 8; 9}. Нередко мнения ученых о классификации мер административного принуждения различаются принципиально, а в предлагаемых дефинициях имеют место «смысловые люфты», оставляющие читателю возможность самостоятельно поразмышлять над вопросом, какие меры — меры принуждения, а какие — нет. В результате, как показывает практика, у широкого круга граждан (изучающих право студентов и аспирантов, чиновников, представителей органов исполнительной власти) налицо недопонимание сути и правовой природы рассматриваемого явления, затруднения с правильной правовой оценкой действий, совершаемых уполномоченными должностными лицами в той или иной ситуации.

Отметим, что все авторы принимают следующие, характеризующие административное принуждение моменты:

- это отрицание воли¹⁰ подвластного субъекта и внешнее воздействие на его поведение (по словарю синонимов — насилие¹⁰);
- оно необходимо для охраны правопорядка, собственности, прав и интересов граждан и организаций;
- оно осуществляется в рамках внеслужебного подчинения при отсутствии организационного, линейного подчинения между сторонами этого охранительного правоотношения.

Разность во мнениях начинает возникать при определении основания для применения административного принуждения, а затем — при классификации относящихся к нему мер.

По нашему глубокому убеждению, правовое административное принуждение может осуществляться только как реакция государства на неправомерное, вредное для общества поведение людей, т. е. отправной точкой для применения административного принуждения является правонарушение (возможно — объективно противоправное действие), и мерами юридического воздействия на правонарушителя могут быть только меры пресечения и наказания. Восстановительные меры¹¹ также могут иметь место, но в практике судов, рассматривающих дела об административных правонарушениях, в качестве самостоятельной меры административного воздействия (отдельно от наказаний) не применяются¹².

Многие ученые высказывают мнение, что принудительными мерами следует также считать мероприятия, проводимые уполномоченными органами в целях профилактики, предупреждения (предотвращения) противоправных действий или вредных для общества последствий^{13; 14}. Приводится немало способов для реализации данных мер, в том числе: проверка соблюдения правил, проверка документов, удостоверяющих личность, осмотр мест хранения оружия, профилактические прививки^{6; 40-52}, применение форм таможенного контроля¹⁵ и т. п.

Многолетние размышления по данному вопросу приводят к убеждению, что перечисленные действия, а также и иные профилактические меры не следует считать реализацией административного принуждения по следующим причинам. Административные правоотношения по своей сути — организационные, в отличие от гражданских правоотношений, возникают по инициативе любой из сторон¹⁶. Во множестве случаев инициаторами данных правоотношений являются именно подвластные субъекты, желающие

реализовать свои относительные права путем получения соответствующего разрешения от властного субъекта — уполномоченного органа исполнительной власти (права на управление транспортным средством, лицензию на приобретение оружия или осуществление определенного вида предпринимательской деятельности и т. п.). При этом для всех этих лиц не является секретом, что, получая желаемое разрешение, они возлагают на себя и дополнительные обязанности, за исполнением которых будет надзирать соответствующий орган (или должностное лицо).

То есть, чтобы иметь возможность реализовать желаемое право, они добровольно и заранее соглашаются в дальнейшем соблюдать установленные государством правила (правила дорожного движения, правила хранения огнестрельного оружия), совершать необходимые действия (своевременно представлять отчеты по установленным формам), претерпевать некоторые неудобства (в процессе надзорных проверок, досмотра перемещаемых через таможенную границу товаров и т. д.). Если это так, то основополагающий признак принуждения, выражающийся в подавлении воли подвластного субъекта (насилии) отсутствует, т. е. отсутствует и само принуждение.

Некоторые правоведы не учитывают этого, и в результате предлагаемые ими определения содержат неточности. К примеру, по мнению В. А. Мельникова, административное принуждение — это метод воздействия государства на субъектов права, заключающийся в причинении им каких-либо правоограничений в форме применения прямо предусмотренных нормами административного права мер в связи с правонарушением (или объективно-противоправным деянием, содержащим в себе признаки состава правонарушения) или в связи с иной государственной необходимостью путем возложения на субъектов права индивидуальным правовым актом управления дополнительной юридической обязанности либо лишения (ограничения на использование) уже имеющихся у них прав¹⁷.

Думается, что справедливость части дефиниции вызывает сомнение. Например, при поступлении на государственную службу заключающие контракт граждане обязуются соблюдать множество утвержденных законодательством ограничений и не нарушать запретов¹⁸. В первую очередь это необходимо для профилактики конфликта интересов, который может привести к нарушению государственных интересов и возникновению злоупотреблений, административного произвола и иных вредных в сфере социального управления моментов. Административно-правовой статус государственного служащего утверждается индивидуальным актом, выражающим волю государства, но, насколько нам известно, еще никто не воспринимал приказ о назначении на должность в качестве принудительной меры.

Кроме того, федеральными конституционными законами предусматриваются значительные ограничения прав граждан в условиях чрезвычайного или военного положения¹⁹. Административный орган, осуществляющий управление в период действия соответствующих специальных режимов, наделен полномочиями по возложению на граждан дополнительных, не всегда желаемых ими обязанностей. Можно ли считать данные меры применением карательного потенциала государства²⁰ в отношении обездоленных и пострадавших в результате стихийного бедствия или акта военной агрессии граждан?

Хочется верить, что утвердительное мнение по данному вопросу будет воспринято большинством читателей как кощунство. В данном случае, вопрос выходит за пределы правового пространства и его в большей мере следует рассматривать с позиции морали. Очевидно, что с точки зрения этики, карать законопослушных, добропорядочных граждан недопустимо, т. е. административное принуждение применяться к ним в принципе не должно!

Кроме того, необходимо отметить, что в рассматриваемом определении не в полной мере ясно, какой смысл вкладывается в термин «правоограничение»? Действительно, в ряде случаев меры административного воздействия ограничивают права лица, в отношении которого они применяются. Очевидно, что после конфискации или административного приостановления деятельности лицо, привлеченное к административной ответственности, лишается возможности использовать принадлежащее ему имущество в своих интересах. Но, с нашей точки зрения, возникает и остается без ответа вопрос, каким образом и в какой мере ограничивается в правах гражданин, в отношении которого применено административное наказание в виде предупреждения?

Если же под правоограничением понимать какие-либо дополнительные обязанности, которые возлагаются на субъектов административных правоотношений, то, в дополнение к приведенному примеру об административно-правовом статусе государственного служащего, необходимо дать следующие пояснения.

Гражданин с момента рождения и до момента смерти живет в условиях общего административно-правового режима. Этот режим возлагает на него множество обязанностей, которые также служат государственной необходимости и (или) профилактике правонарушений. При этом подавляющее большинство граждан воспринимает установленные государством ограничения или дополнительные обязанности как должное, исполняет их без каких-либо проблем, и уж тем более не считает принуждением.

Надо полагать, что только стоящие на крайних ультраанархических позициях лица могут усмотреть в требованиях по соблюдению паспортного режима, прохождению диспансеризации, регистрации юридического лица или актов гражданского состояния признаки применяемого по отношению к ним принуждения. По установленным государством правилам²¹, регистрация бракосочетания также фиксируется индивидуальным актом, т. е. (если в соответствии с рассматриваемым определением под правоограничением понимать установленную государством обязанность) является принудительной мерой в отношении брачующихся. Думается, что приведенные рассуждения убеждают читателя в справедливости тезиса о том, что принуждение должно выражаться в явном подавлении воли и применяться только в отношении правонарушителя.

При применении ограничений или возложении на законопослушных граждан дополнительных обязанностей необходимо использовать разъяснения, убеждения или иные позитивные меры воздействия на волю и сознание человека. Свободный от излишних амбиций и моральных комплексов, воспитанный в обществе с высоким уровнем правовой культуры гражданин осознает, что законные действия должностных лиц органов исполнительной власти призваны создать условия для обеспечения правопорядка, т. е. необходимы для обеспечения блага, в котором самым непосредственным образом заинтересован он сам, его родные и близкие.

У благонадежного и уверенного в приоритете публичного интереса гражданина не возникает протеста, когда, в соответствии с действующим законодательством, сотрудники полиции просят его предъявить документы, когда сотрудники таможенных органов при пересечении таможенной границы досматривают его багаж, когда к нему в офис приходит сотрудник пожарной инспекции для проведения соответствующей проверки.

Возникает непростой вопрос, являются ли в таком случае принуждением действия насильственного характера²², применяемые в отношении лиц, не способных правильно оценивать свое поведение (психически нездоровых людей), а также их принудительное лечение вообще?

В соответствии с установленным законодательством правилами лицо, страдающее психическим расстройством, может быть госпитализировано в психиатрический стационар без его согласия или без согласия его законного представителя до постановления судьи, если его обследование или лечение возможны только в стационарных условиях, а психическое расстройство является тяжелым и обуславливает: а) его непосредственную опасность для себя или окружающих; б) его беспомощность, т. е. неспособность самостоятельно удовлетворять основные жизненные потребности; в) существенный вред его здоровью вследствие ухудшения психического состояния, если лицо будет оставлено без психиатрической помощи²³.

Очевидно, что в двух последних случаях недобровольное помещение нездорового человека в психиатрический диспансер является для него в большей мере актом милосердия со стороны государства и считать это карательной мерой не правильно. То же самое можно сказать и о физическом стеснении и изоляции, применяемых по отношению к «буйным» больным, так как в момент обострения заболевания без этих мер они могут нанести себе увечья, а в худшем случае — смертельные повреждения.

Если же в поведении пациентов психиатрического стационара имеется угроза для окружающих, то специально обученный медперсонал имеет право применять к ним физическую силу и различные спецсредства. Однако, по нашему мнению, эти действия также нельзя считать принуждением, поскольку у недееспособных лиц нет способности принимать

решение со знанием дела²⁴ — воля отсутствует, и подавить ее невозможно. В этом случае применение спецсредств правильнее будет назвать защитными мерами от объективно противоправных действий.

Учитывая изложенное, в целях обеспечения законности и правопорядка государство, в зависимости от конкретной ситуации, в различных пропорциях использует прямые и косвенные методы воздействия в отношении подвластных субъектов. Меры прямого воздействия можно проиллюстрировать при помощи следующей схемы (Рисунок 1).

Критерий делений на меры, включенные в поля 1 и 2, прост — наличие или отсутствие правонарушения, совершенного лицом, в отношении которого они применяются. Конечно, не следует считать, что данная схема дает исчерпывающую информацию о мерах, которые эффективно используются в целях обеспечения правопорядка. Представленные поля были выбраны с целью уточнения позиции автора в отношении обозначенных мер.

Административный надзор (поле 1.1) осуществляется субъектами функциональной власти в целях обеспечения должного соблюдения гражданами и организациями (индивидуальными и коллективными субъектами) установленных законодательством правил. Надзор осуществляют государственные автомобильные и санитарные инспекции, инспекции по труду, таможенные органы и т. д. Из данного поля следует исключить административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, по следующим причинам.

В соответствии с законом, эта принудительная мера применяется только в отношении



совершеннолетнего лица, освобождаемого или освобожденного из мест лишения свободы и

Рисунок 1. Меры прямого воздействия, предпринимаемые государством в целях обеспечения законности и правопорядка

имеющего непогашенную либо неснятую судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления, преступления при рецидиве преступлений или умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего при условии, что:

- лицо в период отбывания наказания в местах лишения свободы признавалось злостным нарушителем установленного порядка отбывания наказания;

- лицо, отбывшее уголовное наказание в виде лишения свободы и имеющее непогашенную либо неснятую судимость, совершает в течение одного года два и более административных правонарушения против порядка управления и (или) административных правонарушения, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность и (или) на здоровье населения и общественную нравственность²⁵.

Из приведенных норм видно, что в этом случае данная мера возникает как негативная реакция государства на противоправное поведение поднадзорного, имеет явный принудительный характер и используется в целях пресечения правонарушений.

В качестве примеров требований или ограничений, связанных с профессиональной деятельностью или назначением на должность (поле 1.3), которые помимо уже приведенных в настоящей статье примеров, по нашему мнению, не должны считаться принуждением, можно привести требование о наличии санитарной книжки или прохождении медицинского осмотра для представителей отдельных профессий²⁶.

Следует отметить, что в поле 1 входят и так называемые меры предостережения, в качестве примера которых можно привести использование фанерных изображений инспекторов или автомобилей ДПС, а также знаков о наличии поблизости оборудования для осуществления автоматической фиксации ситуации на дороге. Это предупреждает водителей о возможных негативных последствиях и стимулирует к соблюдению правил дорожного движения.

Меры пресечения (поле 2.2) традиционно делятся на специальные, общие и процессуальные. С учетом обозначенной выше точки зрения, принудительный характер имеет применение специальных мер, которое выражается в действиях сотрудников правоохранительных органов, сопряженных с использованием физической силы или всевозможных спецсредств²⁷, с целью быстрого прекращения правонарушений, совершаемых физическими лицами.

Меры, перечисленные в ст. 27 КоАП РФ²⁸, также следует считать принудительными, поскольку основанием для их применения являются действия, подпадающие под признаки правонарушений, и цель их применения — подтверждение состава правонарушения. Однако не следует считать принуждением некоторые, сходные по форме, но разные по сути меры профилактического характера или действия, совершаемые уполномоченными должностными лицами в ходе проведения рутинных надзорных мероприятий. К примеру, досмотр багажа и личных вещей лиц, проходящих на посадку в воздушное судно (или в здание аэропорта, порта, вокзала), досмотр пересекающего таможенную границу транспортного средства, таможенный осмотр помещений и территорий (ст. 110 ТК ТС²⁹) имеют много общего с личным досмотром (ст. 27.7 КоАП РФ), досмотром транспортного средства (ст. 27.9 КоАП РФ), осмотром принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений и территорий (ст. 27.8 КоАП РФ), но принуждением не являются. В качестве примера, из наиболее часто применяемых общих мер пресечения явно принудительными являются превентивное задержание, отзыв лицензии и административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.

В заключение отметим, что одним из основополагающих факторов, обеспечивающих эффективность правового воздействия, является его целесообразность. Принуждение целесообразно только при наличии в арсенале органов исполнительной власти карательных мер, подходящих для применения в конкретном случае и в отношении конкретного правонарушителя.

- 1 Ямпольская Ц. А. Об убеждении и принуждении в советском административном праве // Вопросы советского административного и финансового права. — М., 1952.
- 2 Козырева Т. И. Административное принуждение и его виды. — М., 1957.
- 3 Манохин В. М. Советское административное право. Часть Общая. — Саратов, 1968.
- 4 Студеникина М. С. Соотношение административного принуждения и административной ответственности // Советское государство и право. — 1968. — № 10.
- 5 Фарукшин М. Х. Вопросы общей теории юридической ответственности // Правоведение. — 1969. — № 4.
- 6 Макарейко Н. В., Никифоров М. В., Скляров И. А. Административное принуждение в России: Учеб. пос. / Под. ред. канд. юрид. наук, заслуженного юриста России, профессора И. А. Склярова. — Н. Новгород, 2002.
- 7 Соколов А. Ю. Развитие законодательства о досмотре как мере административного принуждения в советский период // История государства и права. — 2011. — № 21. — С. 10–12.
- 8 Газизов Д. А. Досмотр как мера административного принуждения, применяемая полицией для противодействия правонарушениям в сфере оборота наркотических средств // Административное право и процесс. — 2012. — № 2. — С. 50–54.
- 9 Осинцев Д. В. Методы административно-правового воздействия. — СПб., 2005. — С. 168–188.
- 10 Толковый словарь русского языка дает следующие разъяснения: «Воля — одна из основных психических способностей человека, заключающаяся в сознательном регулировании своего поведения, управлении своими поступками». Толковый словарь русского языка // <http://tolkslovar.ru/p19518.html> (дата обращения 03.02.2013).
- 11 Бахрах Д. Н. Советское законодательство об административной ответственности: Учеб. пос. — Пермь, 1969. — С. 34–40.
- 12 См. ч. 2 ст. 29.10 КоАП РФ.
- 13 Еропкин М. И. О классификации мер административного принуждения // Вопросы административного права на современном этапе. — М., 1963. — С. 60–67.
- 14 Веремеенко И. И. Административно-правовые санкции. — М., 1975. — С. 69–71.
- 15 Сургутскова А. В. Административно-правовое принуждение, применяемое при нарушении таможенных правил: Дис. ... канд. юрид. наук. — Челябинск, 2011.
- 16 См. Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право: Учебн. для вузов. — М., 2004. — С. 110.
- 17 Мельников В. А. Проблемы определения понятия административного принуждения // Административное право и процесс. — 2012. — № 1. — С. 2–8.
- 18 См. ст. 29 Федерального закона РФ «О полиции» от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // СЗ РФ. — 2011. — № 7. — Ст. 900; ст. ст. 16, 17 Федерального закона РФ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ // СЗ РФ. — 2004. — № 31. — Ст. 3215; ст. 27.1 Федерального закона РФ «О статусе военнослужащих» от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ (ред. от 30 декабря 2012 г.) // СЗ РФ. — 1998. — № 22. — Ст. 2331.
- 19 Федеральный конституционный закон РФ «О чрезвычайном положении» от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ // СЗ РФ. — 2001. — № 23. — Ст. 2277; Федеральный конституционный закон РФ «О военном положении» от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ // СЗ РФ. — 2002. — № 5. — Ст. 375.
- 20 Макарейко Н. В., Никифоров М. В., Скляров И. А. Указ. раб. С. 9. Разъясняя сущность административного принуждения, авторы отождествляют его с карательным потенциалом государства.
- 21 См. ст. ст. 3, 25–30 Федерального закона РФ «Об актах гражданского состояния» от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ // СЗ РФ. — 1997. — № 47. — Ст. 5340.
- 22 См. ст. 10 Федерального закона РФ «Об обеспечении охраны психиатрических больниц (стационаров) специализированного типа с интенсивным наблюдением» от 7 мая 2009 г. № 92-ФЗ // СЗ РФ. — 2009. — № 19. — Ст. 2282.
- 23 Ст. 29. Закона РФ «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» от 2 июля 1992 г. № 3185-1 (ред. от 21 ноября 2011 г.) // Ведомости СНД и ВС РФ. — 1992. — № 33. — Ст. 1913.
- 24 Одно из известных определений воли. См. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 20. — С. 116.
- 25 См. ч. ч. 1, 3 ст. 3 Федерального закона РФ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ // СЗ РФ. — 2011. — № 15. — Ст. 2037.
- 26 Федеральный закон РФ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ (ред. от 25 июня 2012 г.) // СЗ РФ. — 1999. — № 14. — Ст. 1650.

-
- ²⁷ См. гл. 5 Федерального закона РФ «О полиции» от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // СЗ РФ. — 2011. — № 7. — Ст. 900.
- ²⁸ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (с изм. и доп., вступившими в силу с 13 февраля 2013 г.) // Российская газета. 2001. 31 дек.
- ²⁹ Таможенный кодекс Таможенного союза (приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС на уровне глав государств от 27 ноября 2009 г. № 17) // СЗ РФ. — 2010. — № 50. — Ст. 61.