

§5 АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРИНУЖДЕНИЕ

Шубина Е.В.

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРЕДУПРЕДИТЕЛЬНЫЕ МЕРЫ В СИСТЕМЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ПРИНУЖДЕНИЯ

Аннотация: Предметом исследования является сущность административно-предупредительных мер административно-правового принуждения, высказаны проблемы связанные с определением такой категории как меры административного предупреждения. В статье также приведены различные точки зрения на такую правовую категорию как административно-правовое принуждение, описаны основные черты административно-правового принуждения, указано место административно-предупредительных мер в системе административно-правового принуждения, обращено внимание на некоторые проблемы применения административно-предупредительных мер, а также предложены пути их решения. Диалектико-материалистический метод научного познания, методы социально-правового исследования, а именно сравнительно-правовой, формально-логический, метод контент-анализа. В статье предпринята попытка раскрыть некоторые теоретические и практические проблемы применения мер административно-правового предупреждения, а также предложены пути их решения. Анализ особенностей административно-предупредительных мер в современный период позволит по-новому взглянуть на природу этого явления. Полученные выводы и обобщения будут способствовать развитию административного права, в части, касающейся методов государственного управления и административного процесса. Кроме этого, данная работа может стать основой для более глубоких общетеоретических и отраслевых исследований, в том числе касающихся и профилактической деятельности органов внутренних дел.

Ключевые слова: административное принуждение, меры административного принуждения, меры административно-правового предупреждения, правоохранительная деятельность, административно-процессуальный порядок, исполнительная власть, государственное управление, административно-правовые отношения, государственно-властные полномочия, правонарушение.

Административно-правовое принуждение – особый вид государственного принуждения, имеющий своим назначением охрану общественных отношений, складывающихся преимущественно в сфере государственного управления. Меры административно-правового принуждения применяются в процессе реализации исполнительной власти соответствующими органами и должностными лицами, что является формой проявления их государственно-властных полномочий.

Сущность административного принуждения раскрывается через основные черты, к которым можно отнести:

- властно-принудительный характер;
- непосредственное фактическое физическое и психическое воздействие на волю и поведение людей;

- содержание этого воздействия выражается в виде ограничений, запретов, дополнительных обязываний личного и имущественного характера, которые обеспечиваются основаниями, порядком и правилами¹ их реализации;
- административно-правовое принуждение проявляется в различных формах. Это связано с тем, что с помощью данных мер обеспечиваются различные общественные отношения, цели применения административно-правово-

¹ Основания – это предусмотренные нормативно-правовыми актами определенные обстоятельства, в связи с которыми появляется необходимость выполнения действий; Порядок – это последовательность действий, а также время, процедура их выполнения; Правила – это условие, которое необходимо соблюсти, чтобы достигнуть определенного результата;

го принуждения также различны, как и различны основания, содержание полномочий должностных лиц органов исполнительной власти;

- целью применения данных мер является предупреждение правонарушений и наступления иных вредных последствий, пресечение правонарушений, восстановление нарушенного состояния, процессуальное обеспечение и наказание правонарушителя;
- меры административно-правового принуждения устанавливаются законодательством Российской Федерации и осуществляются в соответствии с ним в установленных пределах² и формах;
- административно-правовое принуждение применяется лишь уполномоченными на то органами и должностными лицами. Их круг строго определен правовыми актами;
- административно-правовое принуждение характеризует преимущественно внесудебный порядок его применения соответствующими органами исполнительной власти, должностными лицами в процессе реализации своей компетенции без обращения в суд. Вместе с тем правом административной юрисдикции наделены суды и единолично судьи, которые рассматривают значительную категорию дел об административных правонарушениях и применяют к виновным меры административного наказания, например, за нарушение Правил дорожного движения РФ³;
- административно-правовое принуждение осуществляется в рамках особых охранительных административно-правовых отношений, складывающихся в сфере государственного управления и охватывающих права и обязанности компетентных органов и лиц, к которым оно применяется;
- административно-правовое принуждение характеризует и то обстоятельство, что компетентный государственный орган и лица, к которым оно применяется, не связаны отношениями служебной подчиненности, что отличает его от дисциплинарного принуждения, реализуемого в рамках государственно-слу-

жебных отношений. Административно-правовое принуждение может использоваться в отношении широкого круга субъектов административного права;

- процессуальный порядок его применения отличается оперативностью, относительной простотой и экономичностью;
- административно-правовое принуждение осуществляется в рамках особых охранительных административно-правовых отношений, складывающихся в сфере государственного управления и охватывающих права и обязанности компетентных органов и лиц, к которым оно применяется;

Классификация мер принуждения имеет практическую значимость как для исследования административно-правового принуждения в целом, так и отдельных его видов. На сегодняшний день нет единого мнения о составных элементах системы административно-правового принуждения. Ученые выделяют двух, трех и четырехзвенные классификации. Но классификацией административно-правового принуждения представляющей наиболее значительный научный интерес является классификация, предложенная такими учеными-административистами как А.П. Корневым, Ю.М. Козловым, Л.Л. Поповым:

- меры административного предупреждения;
- меры административного пресечения;
- меры административно-процессуального обеспечения;
- меры административной ответственности.

Для выявления места и роли мер административного предупреждения в системе административно-правового принуждения необходимо рассмотрение их основных черт и особенностей, а также взглядов ученых на определение данных мер.

Назначение административно-предупредительных мер, как это видно из их названия, прежде всего, состоит в предупреждении возможных правонарушений, а также в предотвращении обстоятельств, представляющих угрозу охраняемым законом интересам; создании необходимых условий для ликвидации последствий таких угроз.

Многие авторы отрицают причастность мер административно-правового предупреждения к принудительным мерам, так как некоторые из их видов лишены принудительного воздействия на волю и сознание людей. Меры подобного рода, несмотря на ярко выраженный профилактический характер, выражающийся как в общей, так и в персонализированной превенции, осуществляются в

² Пределы – интенсивность, характер, временной период

³ Бровко Н. В., Смоленский М. Б., Соколова Ю. А. Административное право: Учебник для вузов/Н.В. Бровко, М. Б. Смоленский, Ю. А. Соколов. -М.; Ростов-на-Дону:МарТ, 2003. – С. 170.

принудительном порядке, в процессе односторонней реализации юридически-властных полномочий органов исполнительной власти. Ю.М. Козлов в связи с этим считает безосновательными попытки представить их в качестве мер, лишенных элементов административного принуждения⁴. Выражаются они, как правило, в виде определенных ограничений и запретов. Это достаточно убедительно характеризует их принудительный характер. Административно-предупредительные меры не являются следствием совершения правонарушения, наоборот – они направлены на их предотвращение, эти меры предшествуют применению других мер административного принуждения, реализуемых в случаях совершения противоправных деяний. Но, следует отметить и тот факт, что применение, к примеру, мер административного пресечения является предупредительной мерой по отношению к совершению иных, более тяжелых нарушений.

Нам импонирует позиция Ю.Н. Старилова, который выделяет следующие характерные черты, присущие административно-предупредительным мерам:

- предупредительные меры не связаны с совершением административного правонарушения, т.е. правонарушение еще не совершено, а принудительные механизмы в отношении соответствующих лиц уже существуют;
- принудительный характер мер рассматриваемой группы состоит в реализации властных и односторонних действий, которые не согласовываются с противоположной стороной (тем не менее, последняя обязана исполнить предписанное ей со стороны уполномоченных органов (должностных лиц), выполнить необходимые в данной ситуации действия либо воздержаться от их совершения);
- административно-предупредительные меры закреплены в законодательных и иных нормативно-правовых актах, предусматривающих обязательные действия либо устанавливающих известные запреты и ограничения под угрозой применения административных санкций за их исполнение.⁵

Обращаясь к исследованию понятия административно-предупредительных мер следует

отметить, что единого общепринятого понятия мер административного предупреждения в отечественном административном праве не существует. Российские ученые-административисты вкладывают различный смысл в их определение. Некоторые авторы включают в это понятие лишь одну особенность, другие же – несколько.

Взгляды многих отечественных ученых-административистов на определение понятия административно-предупредительных мер расходятся, так как меры административного предупреждения – это сложное административно-правовое явление, которое характеризуется множеством признаков.

Так, к примеру, А.П. Коренев считает, что «... под мерами административного предупреждения понимаются способы и средства, направленные на предупреждение правонарушений и недопущение их отрицательных, вредных последствий, а также на предотвращение наступления обстоятельств, угрожающих жизни и безопасности граждан или нормальной деятельности государственных органов, предприятий, учреждений и организаций»⁶

А, к примеру, Ю.М. Козлов полагает, что «... административно-предупредительные меры применяются в целях предупреждения возможных правонарушений или обеспечения общественной безопасности при стихийных бедствиях и несчастных случаях»⁷.

Меры административного предупреждения закрепляются, в основном, в системе мер административного принуждения. Но, следует отметить, что административно-предупредительные меры имеют как принудительный, так и не принудительный характер.

Разрешению проблемы разграничения предупредительных мер принудительного характера от аналогичных мер не принудительного характера посвящались работы многих ученых-административистов.⁸ В данных работах были обозначены и критерии разграничения обязательности и принудительности к которым относятся воля обязанного субъекта (его отношение к применяемой мере),

⁶ Коренев А.П. Административное право России: Учебник. В трех частях. Часть 1. – М., 1996. – 193 с.

⁷ Козлов Ю.М. Советское административное право: Пособие для слушателей. – М., 1984. – 151 с.

⁸ Бахарах Д.Н. Советское законодательство об административной ответственности: Учебное пособие. – Пермь. – 1969. – 9-26 с.

⁴ Козлов Ю.М. Административное право, – М.: Юристъ, 1999

⁵ Стариков Ю.Н. Курс общего административного права. Т. 1, – Норма, 2002

характер ограничений, наступающих в связи с применением данной меры. Особое значение имеет отношение обязанного субъекта к применяемой административно – предупредительной мере. Это обусловлено тем, что в юридической литературе имеет место суждение о том, что в таких случаях происходит утверждение воли властвующего вопреки воле подвластного, отрицание воли подвластного и внешнее воздействие на его поведение.⁹ Но также следует отметить, что волеизъявление властвующего должно иметь обоснование. Другими словами все действия управляющей стороны должны основываться на нормах нормативно-правовых актов, регламентирующих деятельность в данной области.

Правоохранительная деятельность по применению мер административного предупреждения происходит в установленном административно-процессуальном порядке. На сегодняшний день в Российской Федерации существует множество нормативно-правовых актов, закрепляющих процедуру применения различных административно-предупредительных мер, в число которых входят Законы Российской Федерации и ее субъектов, Указы Президента Российской Федерации, Постановления Правительства Российской Федерации, положения, приказы, инструкции, регламенты, а также иные документы. Весьма широкое процессуальное регулирование применения административного предупреждения нельзя признать удобным, так как отсутствует единый нормативно-правовой акт, регламентирующий все аспекты применения предупредительных мер. Также следует отметить, что все нормативно-правовые акты, регламентирующие порядок применения данных мер имеют различную юридическую силу, что, в свою очередь, вызывает некую неоднозначность.

Также хотелось бы отметить то, что на сегодняшний день не существует единого нормативно-правового акта, который бы строго определял круг тех органов (должностных лиц), которые уполномочены применять меры административно-правового предупреждения, и регламентировал порядок применения данных мер.

Рассматривая органы исполнительной власти и их должностные лица, нужно сказать, что

их полномочия по применению административно-предупредительных мер неодинаковы, что обуславливается их различными задачами, осуществляемыми в сфере государственного управления. Если учитывать данное положение, то можно подразделить данные органы исполнительной власти на два вида, а именно на органы, которые осуществляют функции государственного управления вне связи с совершением правонарушения и органы, которые осуществляют правоохранительную деятельность, связанную с охраной общественного порядка и обеспечением общественной безопасности. Для первой группы право на применение административно-предупредительных мер является дополнением к их основной правосубъектности.

Вторая же группа является главным субъектом применения мер административного предупреждения. Это можно подтвердить положениями ФЗ «О полиции», в котором сказано, что одним из направлений деятельности полиции является предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений.

Но также следует отметить, что органы исполнительной власти не являются единственными субъектами, наделенными законодательством Российской Федерации полномочиями на применение административно-предупредительных мер. Данными полномочиями обладают и иные органы государственного управления. Органы исполнительной власти и органы государственного управления являются главными субъектами реализации мер административного предупреждения. Но, в то же время, к числу субъектов применяющих меры административного предупреждения следует и отнести органы местного самоуправления.

Таким образом, подводя итог вышесказанному, следует сделать вывод, что все изложенные признаки мер административно-правового предупреждения определяют их важную роль в системе административного принуждения, но, в то же время, в данном институте имеются некоторые проблемы процессуального применения, которые необходимо устранить для более эффективной деятельности органов исполнительной власти по его реализации.

⁹ Кожевников С.Н. Государственное принуждение: особенности и содержание // Сов. Государство и право. – 1978. – № 5. – 48 с.

Библиография:

1. Конституция Российской Федерации (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ)// СПС КонсультантПлюс
2. Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 21.07.2014) "О полиции"//СПС КонсультантПлюс
3. Бахарах Д.Н. Советское законодательство об административной ответственности: Учебное пособие. – Пермь. – 1969
4. Бровко Н.В., Смоленский М. Б., Соколова Ю. А. Административное право: Учебник для вузов / Н.В. Бровко, М. Б. Смоленский, Ю. А. Соколов.-М.; Ростов-на-Дону: МарТ, 2003
5. Кожевников С.Н. Государственное принуждение: особенности и содержание // Сов. Государство и право. – 1978.- № 5.
6. Козлов Ю.М. Административное право,-М.: Юрист, 1999
7. Козлов Ю.М. Советское административное право: Пособие для слушателей. – М., 1984
8. Корнев А.П. Административное право России: Учебник. В трех частях. Часть 1. – М., 1996
9. Стариков Ю.Н. Курс общего административного права. Т. 1,-Норма, 2002.

References (transliterated):

1. Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii (s uchetom popravok, vnesennykh Zakonami RF o popravkakh k Konstitutsii RF ot 30.12.2008 № 6-FKZ, ot 30.12.2008 № 7-FKZ, ot 05.02.2014 № 2-FKZ, ot 21.07.2014 № 11-FKZ)// SPS Konsul'tantPlyus
2. Federal'nyi zakon ot 07.02.2011 № 3-FZ (red. ot 21.07.2014) "O politsii"//SPS Konsul'tantPlyus
3. Bakharakh D.N. Sovetskoe zakonodatel'stvo ob administrativnoi otvetstvennosti: Uchebnoe posobie. – Perm'. – 1969
4. Brovko N.V., Smolenskii M. B., Sokolova Yu. A. Administrativnoe pravo: Uchebnik dlya vuzov / N.V. Brovko, M. B. Smolenskii, Yu. A. Sokolov.-M.; Rostov-na-Donu: MarT, 2003
5. Kozhevnikov S.N. Gosudarstvennoe prinuzhdenie: osobennosti i sodержanie // Sov. Gosudarstvo i pravo. – 1978.-№ 5.
6. Kozlov Yu.M. Administrativnoe pravo,-M.: Yurist", 1999
7. Kozlov Yu.M. Sovetskoe administrativnoe pravo: Posobie dlya slushatelei. – M., 1984
8. Korenev A.P. Administrativnoe pravo Rossii: Uchebnik. V trekh chastyakh. Chast' 1. – M., 1996
9. Starilov Yu.N. Kurs obshchego administrativnogo prava. T. 1,-Norma, 2002.