

Спиридонов П.Е.

СУЩНОСТЬ И ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ КАК РАЗНОВИДНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРИНУЖДЕНИЯ

Аннотация. В работе анализируются сущность и особенности административного принуждения как разновидности государственного принуждения. Рассматриваются различные точки зрения на понятие, сущность и признаки государственного принуждения. Обращается внимание на то, что принуждение как метод управления находится в неразрывной связи с такими методами как убеждение и поощрение. В то же время указанные методы равны друг перед другом и ни у одного из них нет приоритетов при их применении. Акцентируется внимание на том, что в государственном управлении нельзя себя ограничивать строго определенной последовательностью применения методов управления. При написании данной статьи использовались следующие научные методы: герменевтический метод, системный метод, методы анализа и синтеза, индукции и дедукции, сравнительно-правовой метод и другие методы, используемые при проведении правовых исследований. Делается вывод, что меры административно-правового воздействия имеют гибкий характер применения, когда одна и та же мера может иметь разные цели и задачи, в т.ч., часто, они имеют своей целью именно предупреждение, т.е. они направлены на недопущение возникновения отрицательных, вредных последствий.

Ключевые слова: государственное принуждение, административное принуждение, методы убеждения, принуждения, поощрения, административно-правовое воздействие, предупредительная мера, безопасность, административная ответственность, административно-правовое сдерживание.

Review. The paper examines the essence and characteristics of administrative enforcement as a form of state coercion. Various points of view on the concept, nature and characteristics of state coercion are discussed. Attention is paid to the fact that enforcement as a method of control is inseparably linked to the methods such as persuasion and encouragement. At the same time, these methods are equal to each other and none of them have priorities in terms of their application. The author of the article also focuses on the fact that in government it is impossible to be limited to a strictly defined sequence of application of management techniques. In the process of writing this article the following methods have been used: hermeneutical approach, systems approach, analysis and synthesis, induction and deduction, comparative law method and other methods that are usually used in legal research. It is concluded that administrative and legal measures are flexible in their application when the same measure can have different goals and objectives, often these are preventive measures, i.e. they are aimed at preventing the occurrence of negative or harmful consequences.

Keywords: enforcement, encouragement, administrative measures, preventive measure, security, administrative responsibility, administrative and legal deterrence, persuasion, administrative enforcement, government coercion.

Государственному принуждению и его составной части — административному, в российской научной литературе традиционно уделяется много внимания. При-

чины этого еще объяснял Ю. М. Козлов, который писал, что это проистекает из специфики административно-правового регулирования и принципиальных особенностей механизма

практической реализации исполнительной власти. Если в других отраслях права принуждение используется в основном в карательных целях в результате негативной оценки поведение, то в административном праве этим не ограничиваются, так как, помимо карательных целей, административное принуждение применяется и в иных, не менее важных целях (предупреждение, восстановление, процессуальное обеспечение и т.п.) [2, с. 356–357].

Справедливо отмечает В. Е. Чиркин, что методы деятельности органов и должностных лиц публичного управления обусловлены их функциями и полномочиями. Если они занимаются управлением в области экономики, то здесь в широком объеме применяются экономические методы и лишь в минимально необходимом объеме — административные. Для осуществления одних и тех же полномочий в зависимости от конкретной обстановки или, например, способностей и навыков управленцев могут применяться разные методы [8, с. 47]. Субъективный выбор тех или иных и методов принуждения определяется целесообразностью и эффективностью их применения, а также особенностями наделения органов государственной власти и их должностных лиц соответствующим правом по применению конкретного вида административного принуждения.

А. А. Попов, Ю. И. Мигачев, С. В. Тихомиров, останавливаясь на вопросах административного принуждения, указывают, что административно принуждение, как разновидность государственного, обеспечивает исполнение правил поведения, выраженных в правовых нормах. При этом сущность и назначение административного принуждения заключается в механизме обеспечения личной безопасности, в регулировании широкого круга общественных отношений, а практические возможности для формирования современной административно-правовой политики в сфере административного принуждения в механизме обеспечения личной безопасности определяются необходимостью поиска новых и совершенствования имеющихся административно-правовых средств, при-

меняемых субъектами исполнительной власти [6, с.256–257].

А. А. Мицкевич полагает, что социальное принуждение — воздействие на лиц, добровольно не выполняющих предписаний субъекта социального управления, состоящее в насильственном понуждении управляемых выполнять предписываемые действия. Принуждение должно наступать только после того, как выяснилось, что объект управления добровольно не выполняет указаний субъекта управления, т.е. отклоняется от заданного поведения. В этом заключается роль и соотношение убеждения и принуждения в социальном управлении. При этом метод принуждения является не просто вспомогательным по отношению к методу убеждения, он может и должен вступить в действие только после применения методов убеждения [3, с.174–175]. По мнению А. А. Мицкевич, граждане выполняют свои правовые обязанности тогда, когда государство выполняет свои. Необходимость массового применения мер принуждения со стороны государства может быть обусловлена невыполнением государством своих социальных функций, нарушениями законности при установлении и при применении мер административного принуждения. Государственное принуждение — вид социального принуждения, поэтому все положения, характеризующие социальное принуждение, присущи ему в полной мере и ему свойственны следующие признаки:

1) государственное принуждение должно быть последующим в применении после убеждения и обеспечивает исполнение воли государства при отсутствии добровольного исполнения его предписаний;

2) принуждение должно быть персонифицированным, поскольку следует установить, что конкретно не выполняет добровольно государственно-властных предписаний;

3) государственное принуждение представляет собой средство самозащиты общества, способы охраны его ценностей, главной из которых является состояние социальной упорядоченности;

4) принуждение, применяемое от имени государства, должно быть четко регламентировано правовыми нормами [3, с.177–178].

Применительно к государственному принуждению, Л. А. Мицкевич делает следующие выводы:

1) социальное принуждение следует понимать как воздействие на лиц, добровольно не выполняющих предписаний субъекта социального управления, состоящее в насильственном понуждении управляемых выполнять предписываемые действия;

2) принуждение должно наступать только после того, как выяснилось, что объект управления добровольно не выполняет указаний субъекта управления, т. е. отклоняется от заданного поведения;

3) государство как субъект управления может ожидать и требовать от граждан соблюдения своих предписаний только в том случае, если оно предоставляет им какой-то социальный эквивалент, например, обеспечивает стабильно существование, гарантированную работу или пособия и т. п. ;

4) несовершенство законодательства в области принуждения воспринимается гражданами как несправедливость со стороны государства и порождает далеко идущие неблагоприятные социальные последствия;

5) принуждение как лишение подвластного возможности поступать по своему усмотрению, наступает лишь в связи с его противоправным поведением, а предусмотренная нормами права возможность органов исполнительной власти применять государственно-властные полномочия в чрезвычайных обстоятельствах (без такого поведения) является их правом, которому корреспондируют обязанность подвластных выполнять предписанное поведение [3, с. 183–184].

Принуждение как метод управления находится в неразрывной связи с такими методами как убеждение и поощрение. Необходимо отметить, что указанные методы равны друг перед другом и ни у одного из них нет приоритетов при их применении. Дело в том, что выбор органом государственного управления, орга-

ном исполнительной власти их должностными лицами соответствующего метода управления зависит от конкретной управленческой ситуации, которая сложилась в данный момент. В связи с этим, нельзя согласиться с позицией Л. А. Мицкевич, которая утверждает, что государственное принуждение должно быть последующим в применении после убеждения и обеспечивает исполнение воли государства при отсутствии добровольного исполнения его предписаний [3, с. 174, 177]. В государственном управлении нельзя себя ограничивать строго определенной последовательностью применения методов управления и, тем более, таким образом определять место методов принуждения. Да, действительно, при нормальном протекании процессов в государстве, эффективность и правомерность применения методов принуждения будет определяться насколько действительно применялись методы убеждения. В качестве примера, можно привести «монетизацию льгот» 2004–2005 гг., когда органы государственной власти плохо провели разъяснительную работу о целях и задачах реформы и все это привело к беспорядкам, а, следовательно, повлекло за собой массовое применение мер административного принуждения. С другой стороны при резком изменении ситуации, когда нет времени на убеждение, эффективнее сразу применять методы принуждения (например, меры административного предупреждения или меры административного пресечения), а потом применять метод убеждения для обоснования необходимости и срочности применения мер административного принуждения.

П. И. Кононов и А. И. Стахов разграничивают методы административного ограничения и принуждения. В частности, по мнению указанных ученых, методы административного ограничения направлены на обеспечение и поддержание необходимого режима безопасности государства, общественно и личной безопасности физических лиц, безопасности организаций посредством установления временных ограничений прав и свобод физических лиц и прав

организаций [7, с. 241], т.е. меры административного предупреждения должны быть выделены из системы административного принуждения. Методы же административного принуждения, по мнению П. И. Кононова и А. И. Стахова, направлены на прекращение противоправного поведения физических лиц и организаций, обеспечение привлечения их к административной ответственности, на обеспечение исполнения ими возложенных на них юридических обязанностей посредством применения к указанным субъектам мер административного принуждения [7, с. 245].

Осинцев Д. В. отмечает, что предупредительные административно-правовые средства как самостоятельные инструменты воздействия отсутствуют, и не потому, что они не связаны с правонарушением, а в силу непроявления у них признаков «технологичности», «инструментальности» воздействия. Невозможно, по мнению Осинцева Д. В., в одну группу объединять и сравнивать цели и средства реализации какой-либо деятельности, поэтому методами административно-правового принуждения являются применяемые во внешневластных отношениях представителями государственной администрации на основе административно-правовых норм и принимаемых в соответствии с ними индивидуальных административных актов средства воздействия, направленные на выявление угроз безопасности, своевременную их ликвидацию, установление обстоятельств происшедшего, устранение нарушений и привлечение виновных в их совершении к ответственности в целях предупреждения наступления и развития негативных последствий таких угроз [4, с. 171]. В связи с этим, Осинцев предлагает классифицировать меры административного принуждения следующим образом:

1) меры выявления угроз безопасности;

2) меры административно-правового пресечения;

3) меры административно-правового восстановления;

4) меры административной ответственности;

5) меры административно-правового сдерживания [4, с. 171–172].

Анализируя позиции П. И. Кононова, А. И. Стахова, Д. В. Осинцева, необходимо задать вопрос: Действительно ли меры административного предупреждения не имеют принудительный характер? Отвечая на этот вопрос, следует помнить о том, что меры административно-правового воздействия имеют гибкий характер применения, когда одна и та же мера может иметь разные цели и задачи, в т.ч. , часто, они имеют своей целью именно предупреждение, т.е. они направлены на недопущение возникновения отрицательных, вредных последствий. Например, в соответствии с ч. 1 ст. 23 Закона РФ «О государственной тайне» должностному лицу, гражданину может быть прекращен допуск к государственной тайне в случае возникновения обстоятельств, указанных в ст. 22 данного Закона. В данном случае можно взять такое обстоятельство, как постоянное проживание близких родственников за границей. Что произошло? Нарушений никаких нет, близкие родственники лица, допущенного к государственной тайне, на законных основаниях постоянно проживают за пределами Российской Федерации, но это может привести, гипотетически, к разглашению государственной тайны этим лицом, поэтому может быть принято решение о лишении его допуска к государственной тайне. В рассматриваемой ситуации нет никаких ранее установленных ограничений для этого лица, поэтому лишение допуска может рассматриваться исключительно как предупредительная мера.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Дубровский Д.С. Меры административного пресечения, ограничивающие свободу личности: монография. М.: РАП; Волтерс Клавер, 2010. 144 с.
2. Козлов Ю.М. Административное право: учебник. М.: Юрист, 2007. 554 с.

3. Мицкевич Л.А. Очерки теории административного права: современное наполнение: монография. М.: Проспект, 2015. 296 с.
4. Осинцев Д.В. Методы административно-правового воздействия. СПб.: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2005. 278 с.
5. Осинцев Д.В. Система административного права (методология, наука, регламентация): Монография. М.: ИНФРА-М, 2014. 229 с.
6. Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение. М.: Норма:ИНФРА-М, 2011. 320 с.
7. Стахов А.И., Кононов П.И. Административное право: учебник. М.: Изд-во Юрайт, 2014. 651 с.
8. Чиркин В.Е. Публичное управление: Учебник. М.: Юрист, 2004. 475 с.

REFERENCES (TRANSLITERATED)

1. Dubrovskii D.S. Mery administrativnogo presecheniya, ogranichivayushchie svobodu lichnosti: monografiya. M.: RAP; Volters Kluver, 2010. 144 s.
2. Kozlov Yu.M. Administrativnoe pravo: uchebnik. M.: Yurist, 2007. 554 s.
3. Mitskevich L.A. Ocherki teorii administrativnogo prava: sovremennoe napolnenie: monografiya. M.: Prospekt, 2015. 296 s.
4. Osintsev D.V. Metody administrativno-pravovogo vozdeistviya. SPb.: Izd-vo R. Aslanova «Yuridicheskii tsentr Press», 2005. 278 s.
5. Osintsev D.V. Sistema administrativnogo prava (metodologiya, nauka, reglamentatsiya): Monografiya. M.: INFRA-M, 2014. 229 s.
6. Popov L.L., Migachev Yu.I., Tikhomirov S.V. Gosudarstvennoe upravlenie i ispolnitel'naya vlast': sodержanie i sootnoshenie. M.: Norma:INFRA-M, 2011. 320 s.
7. Stakhov A.I., Kononov P.I. Administrativnoe pravo: uchebnik. M.: Izd-vo Yurait, 2014. 651 s.
8. Chirkin V.E. Publichnoe upravlenie: Uchebnik. M.: Yurist", 2004. 475 s.