

Научная статья
 УДК/UDC 342.9
 DOI: 10.21779/2224-0241-2023-46-2-73-77

Административное принуждение: дискуссионные вопросы

Г. М. Мусаева

Дагестанский государственный университет, г. Махачкала, Российская Федерация
 musaeva0311@mail.ru, <http://0009-0006-2067-9104>

Аннотация. Вопросы, связанные с административным принуждением как одним из методов реализации исполнительной власти в административном законодательстве, являются в настоящее время дискуссионными. Назрела необходимость принятия нового Кодекса об административных правонарушениях и Административно-процессуального кодекса, в котором нашли бы закрепление многочисленные меры административного принуждения. В статье в рамках общей характеристики административных мер принуждения рассматриваются проблемы, а также теоретико-правовые и методологические основы применения административного принуждения как одного из методов государственного принуждения. Задачей настоящего исследования является проведение анализа социального назначения и предназначения мер принуждения, применяемых в рамках исполнительно-распорядительной деятельности для регулирования поведения субъектов – участников общественных отношений, а также исследование государственного принуждения и его отличительных признаков. Анализируется система мер административного принуждения в государственном управлении. Особое внимание уделено раскрытию содержания понятия и сущности административного принуждения как одного из способов обеспечения законности в деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц. Делается вывод о том, что действующее административное законодательство вносит больше разногласий и споров при классификации и применении мер административного принуждения. Некоторые меры принудительного характера не зафиксированы в нормативных правовых актах.

Ключевые слова: административное принуждение, государственное принуждение, административно-предупредительные меры, меры административного пресечения, административно-восстановительные меры.

Для цитирования: Мусаева Г.М. Административное принуждение: дискуссионные вопросы // Юридический вестник ДГУ. 2023. Т. 46, № 2 (66). С. 73–77. DOI: 10.21779/2224-0241-2023-46-2-73-77

Original article

Administrative coercion: controversial issues

Gulbariyat M. Musayeva

Dagestan State University, Makhachkala, Russian Federation
 musaeva0311@mail.ru

Abstract. Issues related to administrative coercion as one of the methods of implementing executive power in administrative legislation are currently debatable. There is a need to adopt a new Code of Administrative Offences and an Administrative Procedure Code, in which numerous measures of administrative coercion would be consolidated. The article considers the problems, as well as the theoretical, legal and methodological foundations of the use of administrative coercion as one of the methods of state coercion within the framework of the general characteristics of administrative coercive measures. The objective of this study is to analyze the social purpose and purpose of coercive measures used in the framework of executive and administrative activities to regulate the behavior of subjects participating in public relations, as well as the study of state coercion and its distinctive features. The system of administrative coercion measures in public administration is analyzed. Special attention is paid to the disclosure of the content of the concept and essence of administrative coercion as one of the ways to ensure legality in the activities of executive authorities and their officials. It is concluded that the current administrative legislation introduces more disagreements and disputes in the classification and application of administrative coercion measures. Some coercive measures are not fixed in regulatory legal acts.

Keywords: administrative coercion, state coercion, administrative preventive measures, administrative preventive measures, administrative restorative measures.

For citation: Musayeva G.M. Administrative coercion: controversial issues. *Yuridicheskii vestnik DGU = Law Herald of DSU*, 2023, vol. 46, no. 2 (66), pp. 73–77. DOI: 10.21779/2224-0241-2023-46-2-73-77. (In Russ.).

Административное принуждение является одним из методов управленческой деятельности, который применяется в различных сферах для защиты интересов общества и государства в случаях отклонения поведения от установленных правил. По мнению Л.Л. Попова, каждой стадии развития общества свойственна собственная основа формирования методов управления. И, вместе с тем, ни одно государство не свободно в выборе методов управления делами общества и государства, где действуют объективные законы, которые невозможно игнорировать [1]. Выбор того или иного метода управления зависит от многих объективных и субъективных факторов. В теории административного права к основным методам государственного управления относят убеждение и принуждение.

Метод убеждения формирует чувство ответственности людей за свои поступки и выступает в качестве приоритетного метода управления. Метод принуждения является полностью противоположным убеждению и применяется лишь тогда, когда неэффективно убеждение. Принудительные меры со стороны государства заставляют гражданина изменить свое поведение на правомерное.

Формы государственного правового принуждения определяются правовыми нормами, и они многообразны. Это – предупредительные меры: проверка документов, осмотр, досмотр; меры направленные на пресечение правонарушения: административное задержание, обыск и пр.; меры административного наказания; меры защиты: восстановления нарушенных прав. В теории административного права на протяжении многих лет принуждение рассматривалось только как наказание за административное правонарушение, т.е. оно отождествлялось с административной ответственностью. Не соглашаясь с таким мнением, отметим, что меры административного принуждения применяются не только за совершенные административные правонарушения, но и как меры, направленные на предупреждение и пресечение нежелательных последствий. В качестве примера можно привести меры предупредительного характера: проверку документов с целью предотвращения правонарушения, объявление карантина, ограничение движения транспорта при стихийных бедствиях. Именно данные меры применяются не в связи с административным правонарушением, а в связи с особыми обстоятельствами (эпидемии, землетрясения, наводнения) и выполняются добровольно.

Принуждение предполагает доминирование в обществе воли органа управления как властвующего субъекта, способное навязать субъекту определенный вариант поведения для достижения целей. Характерными особенностями административного принуждения является то, что оно направлено на обеспечение правопорядка, пресечение противоправных действий и нежелательных последствий,

на исполнение установленных законом предписаний. Основной акцент в применении мер административного принуждения сделан на органы исполнительной власти. Круг органов и должностных лиц, уполномоченных применять меры административного принуждения, определен нормативными актами. Наиболее часто меры принуждения применяются органами внутренних дел, полицией, ГИБДД, ФСИН, ФАС, Роспотребнадзором, Россельхознадзором и другими органами исполнительной власти, осуществляющими контрольные и надзорные функции. Как правило, это органы исполнительной власти, осуществляющие правоохранительные функции в сфере государственного управления. Мерам административного принуждения присущ властно-принудительный характер. Должностные лица органов исполнительной власти вправе применять к физическим и юридическим лицам предупредительные, пресекающие, меры процессуального обеспечения и меры административной ответственности. При применении каждой из перечисленных мер административного принуждения может возникнуть необходимость административного усмотрения. Такая необходимость возникает чаще всего в случае обнаружения правовых коллизий административно-процессуальных норм либо в случае применения относительно определенных или альтернативных санкций, либо при диспозитивном характере административно-процессуальной нормы, либо при преодолении правоприменителями имеющихся в законодательстве пробелов [2, с. 62]. При осуществлении контрольных и надзорных функций, а также правоприменительных функций им предоставлена определенная свобода в выборе форм реагирования на совершенное административное правонарушение. Должностному лицу предоставлены достаточно широкие границы административного усмотрения в выборе мер административного принуждения. При отсутствии контроля вполне реальны различного рода злоупотребления и произвол со стороны должностных лиц.

В административном законодательстве в ст. 1.6 КоАП РФ закреплено, что лицо, привлекаемое к административной ответственности, не может быть подвергнуто административному наказанию и мерам обеспечения производства по делу об административном правонарушении иначе как на основании и в порядке, установленном законом. Законодательством также установлены правовые ограничения при применении мер административного принуждения в связи с совершением административного правонарушения – не допускается решения и действия (бездействия) должностных лиц унижающие человеческое достоинство. Если возникают нарушения прав, при применении мер административного принуждения граждане и юридические лица обладают целым арсеналом способов защиты своих прав в судебном и административном порядке.

В юридической науке к институту административного усмотрения при применении мер принуждения многие ученые относятся критически. Так, Ю.П. Соловей отмечает, что «произвол и усмотрение потому и противостоят друг другу, поскольку опираются на соответствующую правовую основу. Ее составляют относительно-определенные нормы, применение которых требует самостоятельной оценки всех обстоятельств дела [3, с. 9].

Некоторые ученые считают, что принуждение исключает добровольность, поскольку «оно применяется вопреки воле лица, к которому применяется, лишая его свободы проявления собственной воли, вынуждая, тем самым, к требуемому поведению» [4, с. 34]. Следует отметить, что подавляющее большинство субъектов выполняют нормы не из-за угрозы наказания, в связи с потребностью поступать правомерно. К таким мерам относятся соблюдение санитарных норм и других предупредительных мер.

Правовой основой административного принуждения являются Конституция РФ, ФКЗ «О военном положении», «О чрезвычайном положении», федеральные законы «О полиции», «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Кодекс административного судопроизводства РФ, Административно-процессуальный кодекс РФ, Уголовно-процессуальный кодекс РФ, Таможенный кодекс евразийского экономического союза, Воздушный кодекс, указы Президента РФ от 28 апреля 2020 г. № 294 «О продлении мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории РФ в связи с распространением новой коронавирусной инфекции» и др. Особое место среди них занимает КоАП РФ, который является единственным кодифицированным актом, содержащим исчерпывающий перечень мер административного принуждения, а именно меры административной ответственности, меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

Правовое регулирование мер принуждения закреплено в огромном массиве законодательства. Оно несовершенно и не кодифицировано, что позволяет сделать вывод о необходимости закрепления основы административного законодательства о применении мер принуждения в рамках подготовки нового проекта КоАП РФ в отдельном разделе. Однако многие ученые данное предложение считают ошибочным, указывая на увеличение объема Кодекса, и предлагают разработать и принять отдельный законодательный акт «Основы законодательства РФ об административном принуждении» [5, с. 88].

Административное принуждение включает разнородные по нормативно-правовому регулированию по назначению и характеру меры. Однако в науке административного права нет единого мнения по поводу классификации мер принуждения. Вопрос о классификации мер административного

принуждения в юридической литературе является самым дискуссионным. В административно-правовой науке существуют различные подходы к его решению. В 1950-е годы все меры административного принуждения были подразделены на две группы: административные наказания и иные меры административного принуждения [5].

Позднее М.И. Еропкин предложил разделить их на три группы: административно-предупредительные меры; меры административного пресечения и административные взыскания [6, с. 62]. Схожей позиции относительно классификации мер принуждения придерживался и Ю.М. Козлов. Подобный подход к классификации мер административного принуждения имел бесспорную ценность, так как в его рамках обоснованно выделялась самостоятельная однородная группа мер административного принуждения – административно-предупредительные меры [5]. Однако многие представители науки не соглашались с такой классификацией, аргументируя это тем, что в классификации, предложенной М.И. Еропкиным, не содержатся меры восстановительного характера.

В современной науке административного права обосновывается классификация мер административного принуждения на четыре группы. Это – классификация, предложенная Л.Л. Поповым, согласно которой все меры административного принуждения делятся на четыре группы: 1) административно-предупредительные меры; 2) меры административного пресечения; 3) меры административно-процессуального обеспечения; 4) меры административной ответственности [1, с. 214]. В современной литературе некоторые авторы предлагают классификацию мер принуждения на пять групп: 1) административно-предупредительные меры; 2) меры административного пресечения; 3) меры административно-процессуального обеспечения; 4) меры административной ответственности; 5) административно-восстановительные меры [8, с. 12]. На наш взгляд, классификация, предложенная Л.Л. Поповым наиболее актуальна. Следует также согласиться с другими авторами, считающими нецелесообразным относить меры восстановительного характера к самостоятельной группе.

В теории административного права в связи с отсутствием закрепления данных мер вопрос о выделении административно-восстановительных мер в самостоятельную группу является одним из дискуссионных. Д.Н. Бахрах, будучи сторонником выделения административно-восстановительных мер в самостоятельную группу, считает, что восстановительные меры применяются «с целью возмещения ущерба, восстановления прежнего положения вещей» [9, с. 190]. К восстановительным мерам он относит: выселение из самовольно занятой жилой площади, изъятие незаконно полученного, снос самовольно возведенных сооружений, возмещение вреда, причиненного природной окружающей среде, изъятие земельного участка при использовании участка с нарушением законодательства,

лишение лицензии лиц осуществляющих предпринимательскую деятельность, возмещение ущерба, причиненного административным правонарушением.

Таким образом, административно-восстановительные меры применяются с целью возмещения имущественного ущерба, причиненного административным правонарушением. По нашему мнению, восстановление означает возмещение материального вреда потерпевшей стороне правонарушения. Согласно ст. 4.7 КоАП РФ споры о возмещении имущественного ущерба, причиненного административным правонарушением, рассматриваются судом в порядке гражданского судопроизводства. Как представляется, данная мера носит гражданско-правовой характер. Думается, следует согласиться с Ю.М Козловым в том, что «иногда упоминаются административно-правовые восстановительные меры принудительного характера. Но они не зафиксированы в действующих административно-правовых нормах. Кроме того, названные выше виды административно-принудительных мер в большей или меньшей степени выполняют правовосстановительную функцию (особенно пресекательные и наказательные меры)» [10, с. 264]. Противники выделения административно-восстановительных мер обосновывают свою позицию тем, что такие меры характерны для гражданского, финансового, экологического права и не свойственны природе административного права.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать следующие выводы.

Административное принуждение можно определить как вид государственного принуждения, применяемого должностными лицами органов исполнительной и судебной власти, заключающегося в психическом и физическом воздействии на сознание и поведение физических и юридических лиц в случае отклонения их поведения от правовой модели с целью предупреждения и пресечения противоправного посягательства для того, чтобы заставить субъекта совершить те или иные действия либо воздержаться от их совершения и подчиниться установленным правоограничениям.

Принуждение как метод государственного управления используется в исключительных случаях. Меры административного принуждения применяются в силу государственной необходимости для обеспечения дисциплины и правопорядка, предупреждения и пресечения правонарушений, а также для предотвращения вредных последствий.

Основной целью метода принуждения является регулирование поведения субъектов

административно-правовых отношений в интересах общества и государства. Формой проявления административного принуждения могут быть личные, имущественные, организационные ограничения.

В зависимости от основания применения существующая система мер принуждения разделена на четыре группы: предупредительные, меры пресечения, обеспечительные меры и меры административной ответственности. В административном законодательстве нередко одна и та же мера принуждения, например личный досмотр, носит многозначный характер. В одних случаях она применяется как мера пресечения (п. 16 ст. 13 Федерального закона «О полиции»), а в других – как мера предупреждения (ч. 6 ст. 14 Федерального закона «О полиции»), а третьих – как мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях (ст. 27.7 КоАП РФ). Меры пресечения по содержанию схожи с обеспечительными мерами административного принуждения, но применяются также для обеспечения применения иных мер административного принуждения (восстановительных и карательных). В разных ситуациях одна и та же мера может рассматриваться как мера предупредительная или мера пресекательная, либо может иметь несколько целей. Соглашаясь с Е.В. Овчаровой, можно сделать вывод о том, что КоАП РФ не ограничивает нормы об обеспечительных мерах от норм о пресекательных мерах. Сложившаяся ситуация требует разъяснений для недопущения ошибок при применении этих мер на практике [11, с. 44].

Как известно, административное принуждение урегулировано нормами административного права. Меры административного принуждения закреплены во множестве законов и подзаконных актов. Однако отсутствует единый правовой акт, который закрепил бы исчерпывающий перечень мер административного принуждения. В связи с этим сложилось научно обоснованное мнение о необходимости принятия отдельного Федерального закона «Об административном принуждении в РФ», в котором будут сформулированы: классификация мер принуждения; общие принципы применения мер административного принуждения; процедура применения мер принуждения, а также исчерпывающий перечень мер административного принуждения. И как было сказано на состоявшейся 2022 г. конференции в Институте государства и права Российской академии наук Российской Федерации «Лазаревские чтения», административная наука требует фундаментальных изменений [12, с. 121].

Список источников

1. Попов Л.Л. Ренессанс государственного управления в России. М.: Норма, ИНФРА-М, 2015.
2. Головина (Гапон) Ю.П. Административное усмотрение при применении мер принуждения органами исполнительной власти // Административное право и процесс. 2022. №6. С. 62–67.
3. Соловей Ю.П. Усмотрение в административной деятельности советской милиции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1982.
4. Базылев Б.Т. Сущность позитивной юридической ответственности // Правоведение. 1979. №4. С. 34–38.

5. Административное принуждение / отв. ред. Л.В. Стадзонь. М.: Проспект, 2021. С. 88–89.
6. Еропкин М.И. О классификации мер принуждения // Вопросы административного права на современном этапе. М., 1963.
7. Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. 2-е изд. М.: Норма, ИНФРА-М, 2016.
8. Общее административное право: в 2 ч. Ч. 2 / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж: Изд-во ВГУ, 2017. С. 11–12.
9. Бахрах Д.Н. Административное право. М., 1993. С. 190–191.
10. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. М., 1996. С. 264–265.
11. Овчарова Е.В. Пресекательные и обеспечительные меры и административного принуждения в производстве по делам об административных правонарушениях законодательства о налогах и сборах: дихотомия или сходство // Административное право и процесс. 2019. С. 44–48.
12. Побежимова Н.И. К вопросу об административных правонарушениях и административных наказаниях // Правовая политика и правовая жизнь. 2022. № 2. С. 121–128.

References

1. Popov L.L. *Renessans gosudarstvennogo upravleniya v Rossii* [Renaissance of public administration in Russia]. Moscow, Norma Publ., INFRA-M, 2015.
2. Golovina (Gapon) Yu.P. *Administrativnoe usmotrenie pri primenenii mer prinuzhdeniya organami ispolnitel'noi vlasti* [Administrative discretion in the application of coercive measures by executive authorities], *Administrativnoe pravo i protsess* [Administrative law and process], 2022, no. 6, pp. 62–67.
3. Solovei Yu.P. *Usmotrenie v administrativnoi deyatelnosti sovetskoi militsii* [Discretion in the administrative activities of the Soviet police]: Cand. Low sci. diss. Abstr. Moscow, 1982.
4. Bazylev B.T. *Sushchnost' pozitivnoi yuridicheskoi otvetstvennosti* [Administrative coercion], *Pravovedenie* [Jurisprudence], 1979, no. 4, pp. 34–38.
5. *Administrativnoe prinuzhdenie* [Administrative coercion], ed. L.V. Stadzon'. Moscow, Prospekt Publ., 2021, pp. 88–89.
6. Eropkin M.I. *O klassifikatsii mer prinuzhdeniya* [On the classification of coercive measures], *Voprosy administrativnogo prava na sovremennom etape* [Questions of administrative law at the present stage]. Moscow, 1963.
7. *Administrativnoe pravo* [Administrative law]: textbook, ed. L.L. Popova, M.S. Studenikinoi. 2-e izd. Moscow, Norma, INFRA-M Publ., 2016.
8. *Obshchee administrativnoe pravo* [General administrative law]: in 2 h. Ch. 2, ed. Yu.N. Starilova. Voronezh: Izd-vo VGU Publ., 2017, pp. 11–12.
9. Bakhrah D.N. *Administrativnoe pravo* [Administrative Law]. Moscow, 1993, pp. 190–191.
10. Alekhin A.P., Karmolitskii A.A., Kozlov Yu.M. *Administrativnoe pravo Rossiiskoi Federatsii* [Administrative law of the Russian Federation]. Moscow, 1996, pp. 264–265.
11. Ovcharova E.V. *Presekatel'nye i obespechitel'nye mery i administrativnogo prinuzhdeniya v proizvodstve po delam ob administrativnykh pravonarusheniyakh zakonodatel'stva o nalogakh i sborakh: dikhotomiya ili skhodstvo* [Preventive and interim measures and administrative coercion in proceedings on administrative offenses of legislation on taxes and fees: dichotomy or similarity], *Administrativnoe pravo i protsess* [Administrative law and process], 2019, pp. 44–48.
12. Pobezhimova N.I. *K voprosu ob administrativnykh pravonarusheniyakh i administrativnykh nakazaniyakh* [On the issue of administrative offenses and administrative penalties], *Pravovaya politika i pravovaya zhizn'* [Legal policy and legal life], 2022, no. 2, pp. 121–128.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Мусаева Гульбарият Магомедрасуловна, доцент кафедры административного, финансового и таможенного права юридического института Дагестанского государственного университета, кандидат юридических наук, г. Махачкала, Российская Федерация. E-mail: musaeva0311@mail.ru

Поступила в редакцию 10.04.2023 г.; одобрена после рецензирования 28.04.2023 г.; принята к публикации 05.05.2023 г.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Musayeva Gulbariyat Magomedrasulovna, Associate Professor of the Department of Administrative, Financial and Customs Law of the Law Institute of Dagestan State University, Candidate of Law, Makhachkala, Russian Federation. E-mail: musaeva0311@mail.ru

Received 10.04.2023; approved after reviewing 28.04.2023; accepted for publication 05.05.2023.