

М. И. ЖУМАГУЛОВ

## СТАНОВЛЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ КАК ПРАВОВОГО ИНСТИТУТА

В теории и практике социального управления выработаны разнообразные способы обеспечения желаемого поведения. Эта цель достигается, с одной стороны, нормированием поведения индивидов и их объединений, а с другой – контролем за соблюдением установленных правил поведения.

При всем разнообразии способов управления они в конечном итоге сводятся к убеждению, поощрению и принуждению. В государственно-правовом аспекте они применяются в комплексе, но приоритетными являются убеждение и поощрение как наиболее эффективные способы управления, поскольку при их применении сближаются государственная воля и воля конкретного индивида.

В рамках совершенствования административного законодательства большой интерес представляет изучение принудительного способа обеспечения соблюдения правовых установлений.

Следует обратить внимание на точку зрения В. С. Нерсисянца, что «принудительность – одна из основных характеристик права и речь идет о трансформации рассматриваемого способа управления к существующим условиям бытия и принятым в обществе ценностям». Таким образом, уяснение сути принудительного воздействия в административном праве позволяет нам определить место принуждения в правовой системе нашего государства и воздействия на общество.

Ряд российских авторов полагает, «что как в историческом прошлом советского государства, так и в настоящее время имеет место государственное насилие» [1]. Их доводы базируются на фактах репрессий во время тоталитаризма.

В отличие от насилия принуждение легитимно в рамках законности принудительных акций и их прямой связи с действующим правом. На различие принуждения и насилия в свое время обращали внимание софисты и Платон, по сути, впервые затронувшие этот разрез исследований принудительных оснований права в сочетании с волей и справедливостью [2]. В последующем философско-правовые концепции Канта, Шеллинга, Гегеля и других мыслителей углубили понимание принуждения как ограниченного при-

нуждения «по праву», которое является одним из условий гражданской свободы, социальной справедливости. Другим их важным выводом стала трактовка легитимности принуждения как государственного принуждения. Право принуждать они связывали с государством, наделенным соответствующими полномочиями. Кант считал, что «по закону противоречия с правом также связано правомочие применять принуждение к тому, кто наносит ущерб этому праву» [3].

Философская категория принуждения «по праву» имеет еще одно достоинство, которое важно для настоящего исследования. Она выделяет существенный признак государственного принуждения – его нормативность. В зависимости от отраслевой принадлежности норм в структуре государственного принуждения выделяются уголовное, административное, гражданско-правовое и другие виды принуждения.

Сущностная характеристика правового принуждения связана с силой. Анализ различных правовых школ свидетельствует о том, что право основывается на силе и само представляет силу. На этом основании в юридической науке сделан вывод о возможности рассматривать принуждение в узком смысле как силовой акт, а в широком смысле как любой поступок, ограничивающий свободу, а значит право индивида. Возможность и пределы такого ограничения не остаются неизменными и зависят от степени демократизации общественной жизни.

В этом аспекте вопрос о понятии и сущности административного принуждения является достаточно дискуссионным.

Определенное различными учеными-административистами понятие административного принуждения не содержит серьезных разногласий. Все они признают административное принуждение разновидностью государственного принуждения. Такое признание автоматически распространяет все признаки государственного принуждения и на его часть – принуждение административное. Разногласия возникают лишь при попытке авторов определить границы административного принуждения в рамках государственного принуж-

дения.

При рассмотрении административного принуждения допускаются две крайности. С одной стороны, допускается неоправданное сужение принудительных мер, сведение их лишь к мерам правовой ответственности. С другой стороны, к области принуждения относят иногда правовые обязанности, обеспечиваемые как мерами убеждения, так и мерами принуждения, чем необоснованно расширяется сфера принудительных акций государства. В связи с этим вопрос о понятии и сущности принуждения требует более детального, подробного изучения.

Так, сторонники узкого подхода жестко привязывают административное принуждение к противоправному поведению и по квалификации противоправного поведения определяют границы административного принуждения.

Например, Л. Л. Попов, считает, что принуждение – это такой метод, который заключается в воздействии государства на «сознание и поведение лиц, совершающих антиобщественные поступки, выражающийся в установленных правовыми актами отрицательных последствиях морального, материального и физического характера, имеющих целью предупреждение правонарушений, исправление и наказание правонарушителей» [4]. Аналогичную точку зрения высказывала Ц. А. Ямпольская, считающая, что принуждение «применяется лишь в отношении лиц, не желающих выполнять обязательные предписания социалистического государства» [5]. Т. И. Козырева полагает, что «основанием для применения мер административного принуждения является административный проступок». Такого же мнения придерживаются и еще ряд ученых.

Данная точка зрения не учитывает, по мнению автора, некоторых обстоятельств, а именно признание административного правонарушения единственным основанием для применения административного принуждения отождествляет административное принуждение с административной санкцией. В отличие же от уголовного принуждения и принуждения дисциплинарного административное принуждение гораздо шире административной санкции.

В связи с этим сторонники широкого подхода понятие административного принуждения расширяют, определяя его не только границами проти-

воправного поведения, но и связью с таким поведением. Так, М. Х. Фарукшин считает, что применение принуждения «допустимо лишь в случаях противоправного поведения и в связи с таким поведением. Никакими иными соображениями использование мер принуждения обосновать нельзя». Аналогичной точки зрения придерживается и Д. Н. Бахрах. Определяя административное принуждение, он утверждает, что это «особый вид государственного принуждения, состоящий в применении субъектами функциональной власти, установленных нормами административного права принудительных мер в связи с административными правонарушениями». (При этом следует отметить, что ранее Д. Н. Бахрах государственное принуждение понимал более узко, по сути выражая точку зрения первой группы авторов. «Правовое принуждение, – писал он, – применяется только к конкретным субъектам права, которые нарушили юридические нормы, оно персонифицировано и состоит во внешнем психическом или физическом воздействии на правонарушителя».)

Применение мер административного принуждения в связи с административным правонарушением возможно лишь после того, как наличие административного правонарушения будет установлено. Определить же факт наличия административного правонарушения в действиях того или иного субъекта юридической ответственности может лишь только уполномоченное на то должностное лицо в установленном законом порядке. Примерами таких мер административного принуждения могут служить административные взыскания и меры административно-восстановительного характера. Однако административное принуждение названными двумя группами мер не ограничивается, а следовательно, данное определение неточное.

Большинство мер административного принуждения применяется на стадии, когда решение по делу об административном правонарушении еще не принято. Поэтому более точным было бы связывать определение административного принуждения не с административным правонарушением, а с противоправным поведением субъекта ответственности, его совершающего. Причем данное противоправное поведение также возможно конкретизировать путем выделения из него только деяний, содержащих в себе

состав административного правонарушения или объективно-противоправных деяний, содержащего в себе лишь признаки состава административного правонарушения.

Формулировку административного принуждения в таком виде предложил В. А. Мельников: «Административное принуждение – это разновидность государственного принуждения, применяемого в связи с административным правонарушением или объективно-противоправным деянием, содержащим признаки административного правонарушения» [7]. Вместе с тем даже в таком виде определение административного принуждения будет неточным. В случаях применения некоторых мер административного принуждения, преследующих цель предупреждения или выявления административного правонарушения, связь с административным правонарушением или объективно-противоправным деянием, содержащим в себе признаки состава административного правонарушения, довольно условная. По мнению автора, затруднительно говорить о непосредственной связи остановки сотрудником милиции транспортного средства для проверки документов или ограничения движения транспортных средств на определенных участках дорог с противоправным поведением. Скорее, применение этих мер административного принуждения диктуется государственной необходимостью. Действующее законодательство также позволяет применять некоторые меры административного принуждения в некоторых случаях именно в связи с государственной необходимостью, без связи с противоправным поведением лица, в отношении которого они применяются.

Кроме того, применение некоторых мер административного принуждения вообще не связано ни с административным правонарушением, ни с объективно-противоправным деянием, содержащим в себе признаки состава административного правонарушения. Так, в качестве примера можно привести законодательную регламентацию применения оружия сотрудниками милиции. Несмотря на то обстоятельство, что оружие применяется чаще всего с целью пресечения объективно-противоправного деяния, содержащего признаки состава преступления, его применение является мерой административного принуждения.

К такому выводу можно придти исходя из

следующих аргументов. Право на применение оружия предоставлено любому сотруднику милиции, независимо от наличия или отсутствия у него государственно-властных полномочий как участника уголовно-процессуальных отношений по данному уголовному делу. Полномочия по применению оружия предоставлены всем сотрудникам милиции нормами административного права. И в этом смысле следует абсолютно согласиться со следующим высказыванием А. В. Мингеса: «По сути оперативно-розыскная работа примыкает к деятельности органов предварительного следствия и суда и в своей основе регулируется уголовно-процессуальным законом. Но при задержании преступников с использованием мер физического воздействия сотрудники оперативно-розыскных служб реализуют общие для всех сотрудников милиции административно-правовые полномочия» [8].

Исходя из изложенного при определении административного принуждения он придерживается точки зрения той группы авторов, которая предлагает в качестве определяющего административное принуждение признака использовать не связь с административным правонарушением или объективно-противоправным деянием, содержащим признаки его состава.

И. А. Галаган под административным принуждением понимает «применение предусмотренных административно-правовыми нормами принудительных мер психического и физического воздействия ...» [9]. В. Р. Кисин также считает, что «административное принуждение – это применение в сфере советского государственного управления... предусмотренных административно-правовыми нормами мер...» [10]. Аналогичного мнения придерживается и Ю. М. Козлов, видящий сущность административного принуждения в обеспечении исполнения «правил поведения, выраженных в административно-правовых нормах» [11].

Последняя группа авторов определяющим признаком административного принуждения считает закрепление применяемых мер принудительного характера в нормах административного права. Такая концепция определения границ административного принуждения автору наиболее импонирует.

Определившись с границами административного принуждения, необходимо уделить внима-

ние и его основным чертам. Основные черты административного принуждения, безусловно, определяют его понятие, однако особой сложности для настоящего исследования не представляют. Названное обстоятельство обусловлено тем, что практически все основные черты административного принуждения вытекают из исследованных ранее обстоятельств. Прежде всего, это то, что административное принуждение – разновидность государственного принуждения, а также то, что возможность его применения закреплена лишь нормами административного права.

Рамки настоящего исследования позволяют ограничиться лишь перечислением основных черт административного принуждения, уже сформулированных в юридической литературе. Их перечисление необходимо нам для формулировки полного и точного определения рассматриваемого понятия.

При определении основных черт административного принуждения в юридической литературе авторы демонстрируют редкое единодушие. Наиболее точно и полно, по мнению автора, основные признаки содержания административного принуждения еще в 1970 г. сформулировал И. А. Галаган. По поводу административного принуждения он считает, что: «1) оно является формой государственного принуждения; 2) оно всегда заключается во внешнем государственно-правовом психическом и физическом воздействии на поведение субъектов; 3) оно, как правило, сопряжено с причинением дополнительных лишений, правоограничений субъекту; 4) оно всегда нормативно обосновано, т.е. предусмотрено законом; 5) оно применяется лишь уполномоченными на то органами советского государственного управления и их должностными лицами; 6) оно осуществляется в рамках охранительных правоотношений, складывающихся в сфере советского государственного управления; 7) оно реализуется во внесудебном порядке».

К перечисленным основным признакам административного принуждения можно добавить и некоторые другие, также изложенные в юридической литературе.

«Меры административного принуждения применяются к лицам и органам, в отношении которых субъект административной власти не является вышестоящим в порядке подчиненности и не обладает по отношению к ним администра-

тивной властью. Субъект административной власти и нарушитель не являются членами одного коллектива и последний непосредственно не подчинен по службе тем, кто применяет к нему меры административного принуждения: «осуществляются в рамках административно-процессуальных норм». «Множественность субъектов, осуществляющих административную юрисдикцию, – еще одна важная особенность административного принуждения. Применять меры административного воздействия вправе десятки видов органов (государственные инспекции, органы транспорта, органы внутренних дел, административные комиссии и др.)».

Для формулировки определения административного принуждения нам потребуется и понимание сущности (объективного выражения) мер административного принуждения. Наиболее точно, по мнению автора, это объективное выражение мер административного принуждения выразил П. Стайнов. Государственное принуждение в целом (и административное принуждение в частности) он определял как «физическое или психическое воздействие органов государства на определенное лицо с целью заставить его, побудить силой к совершению предписанных государством действий, или воздержанию от действий, или определенному поведению, или, наконец, к подчинению известным ограничениям, связанным с личностью или имуществом» [14].

К психическому и физическому воздействию, как объективному выражению мер административного принуждения, по мнению автора, целесообразным было бы добавить и воздействие материального (имущественного) характера.

Помимо форм административного принуждения, заключающихся в физическом или психическом воздействии на определенное лицо, следует обратить внимание на их внешнее выражение, указанное П. Стайновым. Психическое или физическое воздействие, по его обоснованному мнению, может выражаться либо в понуждении силой к совершению определенных действий, или воздержания от них, либо выражаться в форме определенных ограничений личного или имущественного характера.

Хотя внешнее выражение форм административного принуждения и не включается нами в его определение, изложенное представляет значительный интерес для нашего исследования. Внеш-

нее выражение административного принуждения Д. Н. Бахрах видел как «дозволенное в виде исключения нарушение неприкосновенности личности и ее прав». С указанным определением, по мнению автора, следует согласиться. Оно удивительно точно. Действительно, нельзя признать мерой государственного принуждения предоставление начальником «провинившемуся» государственному служащему, вопреки его просьбе, отпуска не в летнее, а в зимнее время. Поскольку у большинства государственных служащих (за исключением отдельных категорий, которым такое право предоставлено нормами права) нет личного субъективного права использовать свой отпуск в удобное для них время, то обозначенные действия не могут являться их нарушением, а следовательно, лишены принудительной сущности. В данном случае налицо использование метода убеждения, применяемого с целью воспитания государственных служащих, недопущения совершения ими новых противоправных поступков впредь. Принудительного же характера данные действия не имеют. Непонимание этой сути государственного принуждения в юридической литературе приводит к подмене понятий и ложности ряда суждений по исследуемому поводу.

Трудно не согласиться и с таким высказанными Д. Н. Бахрахом признаками административного принуждения, как то, что внешне выраженной формой административного принуждения может быть «только индивидуальный акт управления, имеющий конкретного адресата», поскольку «общие запреты не порождают конкретных правоотношений, а вне конкретных правоотношений не может быть принуждения».

Форма же выражения индивидуального акта может быть различной. Она может быть устная, письменная либо в виде конклюдентных действий. В этом и отличие формы применения меры административного принуждения от нормы права, предусматривающей возможность и основания ее применения.

Аргументация противников приведенных высказываний Д. Н. Бахраха страдает, по мнению автора, подменой понятий. Несогласие ими объясняется принудительной сущностью любой нормы права и даже в ряде случаев общественного мнения.

Действительно, обеспеченность исполнения принудительной силой государства – свойство

любой нормы права. Однако не все нормы права имеют охранительную сущность. Регулятивные нормы права также обеспечены принудительной силой государства, но с государственным принуждением непосредственно не связаны. Следовательно, само по себе обеспечение норм права принудительной силой государства не обозначает наличия в этих нормах права какой-либо меры государственного принуждения.

«Не принуждение, а возможность принуждения составляет необходимый признак права. Действительное применение принуждения составляет лишь необходимое следствие нарушения нормы права, но не является необходимым атрибутом самой нормы...», – обоснованно отмечал С. Ф. Кечекьян.

Вместе с тем автор не может позволить себе согласиться с высказанным мнением Д. Н. Бахраха о том, что реквизиция лишена принудительного характера, поскольку она рассчитана на неопределенное число случаев и лиц. Такой подход к мерам административного принуждения позволит исключить из их числа практически любую меру административного принуждения.

Согласившись с тем, что внешней формой выражения административного принуждения может являться только индивидуальный акт управления, имеющий конкретного адресата, не следует забывать о том, что индивидуальный акт управления – всегда результат применения нормативно-правового акта. Таким нормативно-правовым актом в нашем случае и является конституционная норма о возможности реквизиции. Речь же об административном принуждении, действительно, будет вестись лишь в случаях ее конкретного применения к конкретным адресатам. Если отрицание реквизиции как меры административного принуждения основывается на возможности ее необоснованного применения практически к каждому гражданину, то следует отметить наличие у реквизиции оснований ее применения. Основанием ее применения к конкретному адресату будет являться существование во время ее применения и в том месте государственной необходимости в этом.

Безусловно, административное принуждение может выражаться в реакции государства на совершение административного проступка с целью наказания правонарушителя или прекращения его противоправного состояния, а также осуществ-

лении иных принудительных акций, применение которых не обусловлено совершением проступка и вызывается необходимостью охраны правопорядка и общественной безопасности. В данном смысле оно является средством укрепления правопорядка, служит целям охраны общественных отношений, регулируемых различными отраслями права, включая административное, земельное, трудовое, финансовое, гражданское и т.д.

Принимая во внимание все сказанное, мы можем следующим образом определить понятие административного принуждения: административное принуждение – это разновидность государственного принуждения, заключающаяся в применении уполномоченными на то различными органами (их должностными лицами) мер материального, психического или физического воздействия принудительного характера, закрепленных в нормах административного права.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Макарейко Н.В., Никифиров М.В., Скляров И.А. Административное принуждение в России. Нижний Новгород, 2002.
2. Платон. Государство. Законы. Политика. М., 1998.
3. Кант И. Метафизика нравов в двух частях // Кант И. Критика практического разума. 1995.
4. Попов Л.Л. Убеждение и принуждение в админист-

ративной деятельности милиции: Автореф. ... дис. М., 1966.

5. Ямпольская Ц.А. Об убеждении и принуждении в советском административном праве // Вопросы советского административного и финансового права. М., 1952.

6. Козырева Т.И. Административное принуждение и его виды. М., 1957.

7. Мельников В. А. Административное право Российской Федерации (Общая часть). Волгоград, 1998.

8. Мингес А.В. Применение сотрудниками ОВД огнестрельного оружия, приемов рукопашного боя и специальных средств. Волгоград, 1997.

9. Галаган И.А. Административная ответственность граждан в СССР. Воронеж, 1970.

10. Кисин В.Р. Меры административно-процессуального принуждения, применяемые милицией. М., 1987.

11. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право РФ. М., 1996.

12. Севрюгин В.Е. Проблемы административного права. Тюмень, 1994.

13. Бахрах Д.Н. Административная ответственность граждан в СССР. Свердловск, 1989.

14. Стайнов П., Ангелов А. Административное право Народной Республики Болгарии. Общая часть. М., 1960.

#### Резюме

Автор әкімшілік мәжбүрлеудің құқықтық институты ретінде қалыптасуын қарастырған. Әкімшілік мәжбүрлеудің қалыптасуындағы теориялық мәселелерге көңіл бөлген.

#### Summary

In the article considered some theoretical questions of formation of administrative compulsion and given notion of administrative compulsion as a legal institute».