УДК 342.9

Царёва Г.Б.,
доцент кафедры административного и финансового права
Орловского филиала РАНХиГС при Президенте Российской Федерации,
кандидат юридических наук, доцент (Россия)

ЮРИДИЧЕСКАЯ ПРИРОДА ПРИМЕНЕНИЯ ПРЕДУПРЕДИТЕЛЬНЫХ МЕР В АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННОМ ПРОЦЕССЕ

В статье рассматриваются сущность и содержание административно-правового принуждения как метода государственного управления, границы административного принуждения в рамках принуждения государственного; сущность, содержание, характерные черты и особенности применения административно-предупредительных мер как одного из видов принуждения; сделана попытка охарактеризовать юридическую природу применения предупредительных мер и их место в административно-юрисдикционном процессе.

Ключевые слова: государственное принуждение, административное принуждение, административно-юрисдикционный процесс.

В юридической литературе принуждение традиционно рассматривается в качестве вспомогательного метода воздействия, применяемого при неэффективности убеждения. В случае нарушения требований административно-правовых норм оно выражается в применении мер принудительного воздействия. Принуждение является таким воздействием, которое обеспечивает исполнение конкретными лицами установленных правил поведения независимо от того, желают они следовать этим правилам или нет, и в отличие от убеждения оно направлено на то, чтобы заставить лицо совершить какие-либо действия либо отказаться от совершения каких-либо действий вопреки его желанию.

«Интересы охраны законности и правопорядка, поддержания государственной дисциплины требуют, чтобы органы государства обеспечивали проведение в жизнь государственной воли, применяя в случае необходимости к тем, кто не следует этой воле добровольно, и принудительные меры, допускаемые законом»[1].

Решающая роль в борьбе с правонарушениями принадлежит государству. Оно имеет специальный аппарат принужде-

ния. Государственное принуждение в праве выступает в форме правового принуждения и, как правило, выражается в конкретных мерах принудительного характера, применяемых уполномоченными на то органами государства в связи с неисполнением правовых норм.

В юридической литературе различными учеными давалось множество определений государственному принуждению. Л.Л. Попов считал, что государственное принуждение — это метод воздействия 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»[2]. И.А. Галаган[3] определял принуждение как метод, применяемый государством на базе убеждения большинства к тому меньшинству, которое нарушает нормы права. Сущность этого метода он видел в привлечении виновного в правонарушении к тому или иному виду ответственности, установленной государством. Ц.А. Ямпольская считала, что принуждение «применяется лишь в отношении лиц, не желающих выполнять обязательные предписания социалистического государства»[4]. По мнению М.Х. Фарукшина, применение государственного принуждения «допустимо лишь в случаях противоправного поведения и в связи с таким поведением. Никакими иными соображениями использование мер принуждения обосновывать нельзя»[5]. Из сопоставления приведенных мнений можно сделать один главный вывод: государственное принуждение возможно лишь в связи с противоправным поведением, в этом единодушны все авторы.

Поскольку, как было отмечено, административное принуждение является разновидностью государственного принуждения, то ему свойственны и все основные признаки последнего. Вместе с тем у административного принуждения имеются и отличия, определяющие границы административного принуждения в рамках принуждения государственного.

Границы административного принуждения определяются по-разному. Ю.М. Козлов дает самое широкое определение административного принуждения, считая, что оно «призвано обеспечивать исполнение правил поведения, выраженных в административно-правовых нормах»[6]. Т.И. Козырева, конкретизируя определение административного принуждения, высказала мысль о том, что «основанием для применения мер административного принуждения является административный проступок»[7]. С этим мнением согласен В.М. Манохин[8], который считает, что административное принуждение применяется, по сути, за административное правонарушение. Д.Н. Бахрах под административным принуждением понимает «особый вид государственного принуждения, состоящий в применении субъектами функциональной власти установленных нормами административного права принудительных мер в связи с административными правонарушениями»[9]. Он отмечает, что меры административного принуждения могут применяться не только в связи с административными правонарушениями, но и в связи с объективно противоправными деяниями, содержащими в себе признаки состава правонарушения. С его мнением не согласен И.И. Веремеенко, который считает, что «применение мер административного принуждения в отличие от применения санкций не обязательно связано с правонарушением, применение административно-предупредительных мер, бесспорно, не является административной ответственностью»[10]. Таким образом, в качестве обоснования своего несогласия И.И. Веремеенко приводит пример административно-предупредительных мер, которые применяются до совершения административного правонарушения, поэтому с административным правонарушением их применение, по его мнению, не связано.

Представляется, что связь применения административно-предупредительных мер с административным право-

нарушением очевидна. Заключается эта связь в том, что административно-предупредительные меры применяются именно в целях предотвращения или выявления административного правонарушения. Основной же целью названных защитных мер государства являются предупреждение правонарушений и уклонения от выполнения юридических и иных обязанностей, а также охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности.

Угроза общественным и личным интересам и причинение им ущерба могут возникнуть вследствие не только правонарушения, но и стихийных бедствий, действий психически больных лиц и т.д. Поэтому государство вынуждено прибегать в предусмотренных законом случаях к применению принудительных мер в отношении лиц, не виновных в нарушении норм права, и ограничивать их права.

Административно-предупредительные меры единственные из всех мер административно-правового принуждения (мер пресечения, административно-процессуального обеспечения и наказания) могут применяться тогда, когда административное правонарушение еще не совершено: достаточно лишь факта восприятия лицом, уполномоченным применять административное принуждение, объективно-противоправного деяния, подпадающего под признаки состава административного принуждения.

Они применяются, например, для предотвращения аварий на производстве, дорожно-транспортных происшествий, пожаров; обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, безопасности пассажиров воздушных судов; защиты жизни, здоровья и безопасности граждан при стихийных бедствиях, катастрофах, чрезвычайных событиях.

Несмотря на ярко выраженный профилактический характер, подобные меры осуществляются в принудительном порядке в процессе односторонней реализации юридически властных полномочий органов исполнительной власти и их должностных лиц. Выражаются административно-предупредительные меры, как правило, в виде определенных ограничений и запретов, что, в свою очередь, также характеризует их принудительную природу. Административно-предупредительные меры не связаны с совершением правонарушений, а направлены на их предотвращение и выявление. Эти меры предшествуют применению других мер административного принуждения, реализуемых в случаях совершения административных правонарушений.

Основанием применения мер административного предупреждения является наличие потенциальной или реально существующей угрозы безопасности отдельных лиц, угрозы общественной безопасности, а также наличие потенциальной угрозы нарушения правопорядка в какой-либо сфере жизнедеятельности общества, то есть наступление особых, установленных законодательством условий, как связанных, так и не связанных с противоправным поведением лица, к которому применяются данные меры.

Кроме того, эта группа мер может применяться и в связи с государственной необходимостью. Следует отметить, что с помощью рассматриваемых мер административного принуждения возможно предупредить абстрактное правонарушение конкретного вида. Конкретность вида предупреждаемого административного правонарушения определяется ситуацией, в которой эти меры применяются. Ситуация должна давать основания реально опасаться совершения административного правонарушения именно этого конкретного вида. Так, например, в соответствии со ст. 13 Федерального закона «О полиции» от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ сотрудник полиции имеет право проверять документы, удостоверяющие личность граждан, если имеются данные, дающие основания подозревать их в совершении преступления или полагать, что они находятся в розыске, либо если имеется повод к возбуждению в отношении этих граждан дела об административном правонарушении; проверять у граждан, должностных лиц, общественных объединений и организаций разрешения

(лицензии) и иные документы на совершение определенных действий или на осуществление определенного вида деятельности, контроль (надзор) за которыми возложен на полицию; осуществлять в целях обеспечения безопасности граждан и общественного порядка совместно с организаторами публичных и массовых мероприятий личный осмотр граждан, находящихся при них вещей при проходе на территории сооружений, на участки местности либо в общественные места, где проводятся такие мероприятия; останавливать транспортные средства, если это необходимо для выполнения возложенных на полицию обязанностей по обеспечению безопасности дорожного движения, проверять документы на право пользования и управления ими, документы на транспортные средства и перевозимые грузы, наличие страхового полиса обязательного страхования гражданской ответственности владельца транспортного средства; осуществлять с участием водителей или граждан, сопровождающих грузы, осмотр транспортных средств и грузов при подозрении, что они используются в противоправных целях, с составлением соответствующего акта; временно ограничивать или запрещать дорожное движение, изменять организацию движения на отдельных участках дорог при проведении публичных и массовых мероприятий и в иных случаях; временно ограничивать или запрещать дорожное движение на железнодорожных переездах, не отвечающих правилам их содержания в безопасном для дорожного движения состоянии; проводить проверки мест производства, хранения, торговли, коллекционирования и экспонирования оружия, основных частей огнестрельного оружия, мест производства патронов к оружию и составных частей патронов, а также проверки объектов, где они обращаются, мест утилизации боеприпасов; обеспечивать временное ограничение или воспрещение доступа граждан на отдельные участки местности или объекты вблизи Государственной границы Российской Федерации и т.п.

Порядок осуществления предполетного и послеполетного досмотров регламентируется приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 25 июля 2007 г. № 104 «Об утверждении правил проведения предполетного и послеполетного досмотров»[11]. Правила устанавливают единый порядок осуществления предполетного и послеполетного досмотров пассажиров и багажа, в том числе вещей, находящихся при пассажирах, членов экипажей воздушных судов, авиационного персонала гражданской авиации, бортовых запасов воздушного судна, грузов и почты. Если предполетный досмотр проводится в целях обеспечения авиационной безопасности, то послеполетный досмотр проводится в целях предотвращения и пресечения незаконного ввоза и распространения оружия, боеприпасов, наркотических средств, взрывных устройств, взрывчатых, отравляющих и иных веществ и предметов, представляющих повышенную опасность и имеющих криминальный характер, в первую очередь из регионов со сложной оперативной (криминогенной) обстановкой.

Меры административного предупреждения применяют в соответствии с действующим законодательством в административном (внесудебном порядке) достаточно широким кругом исполнительных органов (должностных лиц). В частности, их используют практически все контрольно-надзорные органы (должностные лица), относящиеся к аппарату исполнительной власти, совершая при этом большое число действий, которые не во всех случаях должным образом процессуально оформлены. При этом разрешение индивидуально-конкретных дел с применением административно-предупредительных мер, как правило, входит в круг обязанностей соответствующих органов исполнительной власти (должностных лиц). Кроме того, в абсолютном большинстве подобные индивидуальные дела возникают по инициативе именно этих органов и лиц (например, по инициативе полиции, контрольно-надзорных органов). Не вызывает сомнения, что действия, затрагивающие интересы

физических и юридических лиц, нуждаются в процессуальной регламентации.

Процессуальное оформление применения подобных мер принудительного характера осуществляется на различном юридическом уровне. Например, оно имеет место в ряде законодательных актов: антимонопольном, о стандартизации, об экологической экспертизе, в Таможенном кодексе и т.п. Правительством РФ утвержден ряд правил, например: о порядке проведения государственной экологической экспертизы[12]; о государственном ветеринарном надзоре[13]; о порядке осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель[14]; о государственном энергетическом надзоре[15] и т.д. Процессуальные нормы такого рода содержатся также в положениях о контрольно-надзорных органах. Так, например, Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека в целях реализации полномочий в установленной сфере деятельности имеет право применять предусмотренные законодательством Российской Федерации меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера, направленные на недопущение и (или) ликвидацию последствий нарушений юридическими лицами и гражданами обязательных требований в установленной сфере деятельности[16].

Процессуальное регулирование применения административно-предупредительных мер осуществляется также специальными ведомственными правилами. Например, Правила рассмотрения дел о нарушениях антимонопольного законодательства[17], Правила проведения обязательного медицинского освидетельствования на выявление вируса иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)[18], порядок проведения Госстандартом России государственного контроля и надзора за соблюдением обязательных требований государственных стандартов[19] и др.

Учитывая тот факт, что применение административно-предупредительных мер предусматривается множеством как законодательных, так и подзаконных нормативно-правовых актов, вряд ли можно говорить об их кодификации. В то же время их принудительная направленность и административный характер очевидны.

Кроме того, как и меры административно-правового пресечения и административно-процессуального обеспечения, меры административного предупреждения реализуются в административном порядке соответствующими органами исполнительной власти (должностными лицами). Из всех мер административно-правового принуждения судебный порядок реализации характерен только для мер наказания.

Применение административно-предупредительных мер, конечно, не является формой юридической реакции на административное правонарушение, но в то же время их применение предусмотрено административно-правовыми нормами. Кроме того, они являются административно-принудительными мерами, равно как и другие меры административно-правового принуждения (меры пресечения, процессуального обеспечения и наказания), реализующиеся в рамках юрисдикционного вида административного процесса. Следовательно, специфика административно-предупредительных мер состоит лишь в отсутствии факта административного правонарушения в основе их применения.

И, наконец, все меры административно-правового принуждения объединяют общие цели: обеспечение должного порядка в сфере государственного управления, правоохрана, защита законных интересов и прав физических и юридических лиц от противоправных посягательств.

Подводя итог изложенному, соберём воедино доводы, позволяющие причислить административно-предупредительные меры к мерам административно-правового принуждения, а процессуальные действия по их применению — к категории юрисдикционных:

— данные меры административно-правового предупреждения по праву

являются составляющими такой административно-правовой категории, как административное принуждение: они имеют выраженный принудительный характер и объединены с другими мерами принуждения общностью целей: обеспечение должного порядка в сфере государственного управления, правоохрана, защита законных интересов и прав физических и юридических лиц от противоправных посягательств;

— непосредственной целью применения мер административно-правового предупреждения является предупреждение правонарушений и уклонения от выполнения юридических и иных обязанностей, а также охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности;

— административно-предупредительные меры, как и другие меры принуждения, применяются в принудительном порядке в процессе односторонней реализации юридически властных полномочий органов исполнительной власти и их должностных лиц;

— выражаются административно-предупредительные меры в виде определенных ограничений и запретов и предшествуют применению других мер административного принуждения, реализуемых в случаях совершения административных правонарушений;

— основанием применения мер административного предупреждения является наличие потенциальной или реально существующей угрозы безопасности отдельных лиц, угрозы общественной безопасности, а также наличие потенциальной угрозы нарушения правопорядка в какой-либо сфере жизнедеятельности общества;

— условием применения данных мер является факт восприятия лицом, уполномоченным применять административное принуждение, объективно-противоправного деяния, подпадающего под признаки состава административного правонарушения;

— меры административного предупреждения применяют в соответствии с действующим законодательством в административном (внесудебном порядке) наряду с мерами пресечения и процессуального обеспечения широким кругом исполнительных органов (должностных лиц);

— процессуальное оформление применения этих мер осуществляется на различном юридическом уровне множеством как законодательных, так и подзаконных нормативно-правовых актов;

— специфика административно-предупредительных мер состоит в отсутствии факта административного правонарушения в основе их применения.

Завершая краткий анализ юридической природы применения мер административно-правового предупреждения, подчеркнём, что они несут ярко выраженный принудительный характер, являются полноправными составляющими административно-правового принуждения, нуждаются в процессуальной регламентации, а действия органов исполнительной власти (должностных лиц) по их применению могут быть с достаточным основанием отнесены к юрисдикционному виду административно процесса.

---

[1] Бахрах Д.Н. Административная ответственность: Уч. пособие. — М., 2002. С. 79.

[2] Попов Л.Л. Эффективность административно-правовых санкций. — М., 1999. С. 52.

[3] Галаган И.А. Административная ответственность в СССР. — Воронеж, 1970. С. 65—98.

[4] Ямпольская Ц.А. Об убеждении и принуждении в советском административном праве // Вопросы советского административного и финансового права. — М., 1952. С. 163.

[5] Фарукшин М.Х. Вопросы общей теории юридической ответственности // Правоведение. 1969. № 4. С. 29—30.

[6] Алёхин В.М., Кармолицкий А., Козлов Ю.М. Административное право. — М., 1996. С. 283.

[7] Козырёва Т.И. Административное принуждение и его виды. — М., 1957. С. 28.

[8] Манохин В.М., Адушкин Ю.С. Учебник административного права. — Изд-во ГОУ ВПО «Сарат. гос. академ. права», 2003. С. 264.

[9] Бахрах Д.Н. Административная ответственность: Уч. пособие. — М., 2002. С. 81.

[10] Веремеенко И.И. Административно-правовые санкции. — М., 1975. С. 37.

[11] Зарегистрирован в Минюсте РФ 9 августа 2007 г. № 9975.

[12] Постановление Правительства РФ от 11 июня 1996 г. № 698 «Об утверждении Положения о порядке проведения государственной экологической экспертизы».

[13] Постановление Правительства РФ от 19.06.1994 № 706 «Об утверждении Положения о государственном ветеринарном надзоре в Российской Федерации».

[14] Постановление Правительства РФ от 19.11.2002 г. № 833 «О государственном земельном контроле».

[15] Постановление Правительства РФ от 12 августа 1998 г. № 938 «О государственном энергетическом надзоре в Российской Федерации» (в ред. Постановления Правительства РФ от 05.09.2003 г. № 554).

[16] Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 322 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека».

[17] Приказ Федеральной антимонопольной службы от 02.02.2005 г. № 12 «Об утверждении Правил рассмотрения дел о нарушениях антимонопольного законодательства».

[18] Утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 октября 1995 г. № 1017.

[19] Государственный надзор за соблюдением обязательных требований государственных стандартов и за сертифицированной промышленной продукцией. Утверждены Постановлением Госстандарта России от 14 декабря 1995 г. № 609.

Tsareva G.B., e-mail: vestnik.gmu@yandex.ru
Associate professor of the department of administrative and financial law of the Orel branch of RANE and CS under the President of the Russian Federation, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor (Russia)

LEGAL NATURE OF TAKING PREVENTIVE MEASURES IN THE ADMINISTRATIVE AND JURISDICTIONAL PROCESS

The article deals with the nature and content of administrative and law enforcement as a method of government, the extent of administrative enforcement in the state, nature, content, features and characteristics of the administrative and preventive measures as a form of coercion, an attempt is maid to describe the legal nature of the use of preventive measures and their place in the administrative and jurisdictional process.

Key words: government coercion, administrative enforcement, administrative and jurisdictional process.