

О ПРЕДЕЛАХ ПРИМЕНЕНИЯ И ОСНОВАНИЯХ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ

Запольский С.В.¹

Ключевые слова: право, правовое регулирование, правовое принуждение, превенция, пресечение, юридическая ответственность, публичные интересы, безопасность.

Аннотация

Цель работы: определение соотношения административного принуждения с правоохранительной деятельностью и пресечением правонарушений.

Методы исследования: сравнительное правоведение, метод социальных наблюдений, метод догматического толкования.

Результаты исследования: аргументировано предположение о более широком применении принуждения в целом и административно-правового принуждения, нежели только в рамках правового регулирования. По мысли автора, принуждение осуществляется и независимо от предполагаемого правонарушения, в целях обеспечения и защиты различных публичных интересов.

DOI: 10.24412/1994-1404-2025-2-42-46

Введение

Вопросы правового принуждения с учетом сложной социально-экономической обстановки в стране и международной напряженности приобретают особо важное значение.

Актуальность статьи предопределяется расширением сфер административно-правового принуждения на области управления экономикой в целом и ее отдельными частями, такими как налогообложение, таможенное дело, кредитно-банковские отношения и др. Кроме того, административно-правовое принуждение в силу необходимости применяется в борьбе с пандемиями, эпидемиями и эпизоотиями, в частности, в недавней профилактике КОВИД-19.

Принуждение — способ реализации права

Проблема правового принуждения, давно известная и, казалось бы, хорошо изученная, получила особую актуальность в последние годы ввиду новых вызовов как международного, так и внутреннего характера для безопасности нашей страны. Это — пандемия КОВИД-19, Специальная военная операция, террористические действия со стороны коллективного Запада, а также природные и техногенные катастрофы. В этих

условиях принудительное осуществление превентивных и пресекающих мер выходит на одно из важнейших направлений исполнительно-распорядительной деятельности, равно как и обеспечение безопасности общества.

В юридической литературе правовому принуждению в целом и административному принуждению в частности уделяется значительное внимание, но сущность принуждения пока не вызвала устойчивой, разделяемой большинством ученых определенности. К мерам принуждения нередко относят любые, в том числе технические меры. Ряд экспертов причисляют к мерам принуждения весь комплекс средств правового воздействия, за исключением убеждения и стимулирования; как правило, к принуждению относят и юридическую ответственность². Представляется, что и терминологически и сущностно правовое принуждение, особенно в его административном осуществлении, требует дополнительного анализа.

Общепринято мнение, что реализация права осуществляется в трех основных формах, а именно — соблюдения, использования и исполнения, отличаю-

² Общее административное право. Воронеж : изд-во Воронежского университета, 2007. С. 473—491.

¹ Запольский Сергей Васильевич, доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник сектора административного права и административного процесса Института государства и права РАН, заслуженный юрист РФ, г. Москва, Российская Федерация.

E-mail: adminlaw@igpran.ru

щихся друг от друга степенью зависимости происходящего от правового воздействия³. При этом соблюдение и использование касаются поведения субъекта в его отношениях с равными ему или не равными, но не наделенными властными полномочиями, применение же права характеризует носителя властных полномочий публичного характера.

Во всех трех случаях реализация права предполагает возникновение правоотношений соответствующего вида и ту или иную степень взаимодействия и взаимопроникновения статуса, прав и юридических интересов участников этих отношений. Существенное значение имеет принадлежность предметов правоотношений к сферам экономики, межличностных связей или публичному управлению. Государственный, политический строй наделяет того или иного правосубъекта соответствующим комплексом прав и обязанностей в целях взаимодействия между собой и достижения эффекта правового урегулирования интересов субъектов-участников. Именно снятию конфликта, если таковой имеется, достижению гармонии интересов субъектов, получению социально-экономического эффекта служит реализация права в трех его способах правового регулирования.

Разделяя эту концепцию, зададимся вопросом о распространяемости правового регулирования на все без исключения сферы правового воздействия, особенно на те, которые в силу своих «генетических» особенностей предполагают ограничение прав человека, либо организации, сокращения средств защиты этих прав, а равно возможность использования права в особом (разрешительном) порядке.

В случае ограничения прав хотя бы одного субъекта отношения с другим субъектом, на наш взгляд, оставаясь правовыми, перестают отвечать признакам правового регулирования. Так, отношения больного эпидемиологической болезнью с администрацией лечебного учреждения не могут быть юридически равными и включают в себя административное принуждение в виде ограничения свободы не в связи с правонарушением, но по другим основаниям.

Речь может идти о существовании иного комплекса правового воздействия, нежели правовое регулирование, а именно правового принуждения. Парадоксально, но правовое регулирование не может охватить всю сферу правового воздействия хотя бы в силу того, что традиционное правовое регулирование служит инструментом гармонизации прав и интересов сторон правоотношений при сохранении правосубъектности и субъективного права, даже в случае его неудовлетворения полностью или частично. Правовое регулирование преследует цель реализации прав двух и более участников правоотношения, тогда как правовое принуждение рассчитано на реализацию права одного субъекта или группы субъектов, все из которых представляют одну управляющую сторону. Правовое при-

нуждение, более того, включает в себя ограничение прав и свобод соответствующих субъектов (другой стороны) в целях реализации прав и обязанностей соответствующих субъектов⁴.

Дабы не быть голословным, обратимся к ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, которая допускает в поименованных случаях ограничивать права граждан. Напрашивается вопрос: какова цель этого ограничения? В каких-то случаях этого достаточно, чтобы обеспечить интересы, но более вероятно другое развитие событий — ограничение прав и свобод создает возможность осуществления неких малопопулярных, но необходимых действий и мероприятий. Так, в частности, развиваются события в случаях эпидемий, пандемий, природных катаклизмов и техногенных катастроф, а равно военных действий и других экстраординарных событий.

Скорее, события развиваются наоборот — сначала осуществляются эвакуационные и иные спасательные мероприятия, и только затем актами компетентных на то органов легализуются действия, ограничивающие права и свободы граждан и организаций. Иного, впрочем, не дано в упомянутых и многих других ситуациях, характерных недостатком времени и нарастающим публичных угроз и опасностей...

Роль принуждения в управлении

Для правового принуждения главным признаком служит временное или одномоментное, но исчерпывающее по глубине решений превалирование публичного интереса над частными интересами правосубъектов, ограниченное, пожалуй, только уголовным законом и нормами Конституции. Таким образом, здесь речь идет не о толковании хорошо известных общеправовых ценностей, но о признании существования в российском праве крупного правоприменительного комплекса, не являющегося правовым регулированием, но выполняющим не менее важные функции и выполняющим последние в экстраординарных случаях.

Небольшой экскурс в историю. В середине 1970 года в южных районах страны распространилась эпидемия холеры, потребовавшая энергичных и категоричных действий и решений медицинского характера, не имевших на то время никаких законодательных обоснований. Речь тогда шла об ограничении передвижения граждан, их интернировании, блокировании на продолжительное время пассажирских поездов в пустынных местностях и т. д. Наряду с признательностью медикам, предотвратившим эпидемию, а возможно, и пандемию, это породило общественный и научный резонанс, результировавший впоследствии в нормативные акты ведомственного характера. Но проблема не была решена еще долгие годы, вплоть до принятия Конституции РФ и появления в ней ст. 55.

В современных условиях, когда вероятность катастрофических природных явлений дополняется враж-

³ Алексеев С.С. Собр. соч., т. 8. 2009. С. 222.

⁴ Попов Л.Л. Административное право : учебник. 2004. С. 291.

дебным поведением коллективного Запада, ограничение прав и свобод граждан и организаций и правовое принуждение их, а также органов отраслевого управления, хозяйственных систем, муниципалитетов к согласованным действиям в публичных интересах из морально-нравственной категории превращается в обязанность конституционного характера. Скорее всего, мы говорим о правоприменительном комплексе, охватывающем разновеликие по характеру общественной значимости, отраслевой принадлежности, степени императивности, процедуре осуществления административно-правовые мероприятия. Их изучение крайне целесообразно для выработки принципов, правовых конструкций, оснований введения и осуществления государственного (публичного) принуждения с тем, чтобы снять с этого института флер экстраординарности, гармонизировать его с иными сферами правоприменения в форме регулирования и, самое главное, — предотвратить нарушения прав человека.

В литературе прослеживается тенденция понимать правовое принуждение как институт, всецело связанный с борьбой с правонарушениями; вне правоохранительных отношений применение принуждения не имеет основы⁵. Безусловно, правонарушение является необходимым фактором принуждения как средство превенции, пресечения делящегося, кара за совершенное и средство правосознания. Так, П.И. Кононов определяет правовое принуждение как деятельность властных органов и/или судов, направляемую на выявление правонарушений, пресечение этих действий, привлечение правонарушителей к ответственности⁶. Однако ограничивается ли правовое принуждение только сферой правоприменения? Обращение к ст. 55 Конституции РФ, на наш взгляд, позволяет признать принуждение следствием ограничения прав граждан и организаций вполне уместным и допустимым тогда, когда соответствующие публичные цели и интересы находятся в опасности и могут пострадать вследствие природных, техногенных и политических событий или даже опасности их возникновения. Если в случае правонарушения принуждение преследует умаление прав правонарушителя, то в других случаях возможно ограничение прав и применение правового принуждения и к правомерно действующим гражданам и организациям. Напрашивается предположение, что правовое принуждение — более широкий институт, нежели последствия правонарушения.

Ключевой позицией в определении природы правового принуждения должно быть решение вопроса о соотношении ограничения прав и свобод (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ) с правовым принуждением. Ограничивая права и свободы, правоприменитель должен преследовать правомерную, более того, конституци-

онно значимую цель, очевидно, более высокой значимости, чем та, которая вытекает из права, подвергаемого ограничению. Правоприменитель, беря на себя эту функцию и эту ответственность, принимает обязанность достичь этой цели организационными, информационными и техническими средствами, недоступными иным субъектам.

О пределах правового принуждения

Достаточно ясно, что правовое принуждение, являясь «сквозной» категорией для всего права, концентрируется в его публичных отраслях — правовых комплексах, имеющих предметом публичные правоотношения. Для применения принуждения в частном праве характерно вторжение публичного регулирования в нехарактерную для него сферу, но с той же целью — защиты этим путем соответствующих прав и интересов. Таково, например, принуждение для заключения хозяйственного договора, применение мер ювенальной юстиции, обеспечение безопасности труда и ряд других мер. Не будет преувеличением считать, что всё принуждение относится целиком к административному праву как к таковому и к его интервенционным проявлениям в других регулятивных комплексах, таких как финансовое, банковское, иммиграционное, процессуальное, земельное право и, в строго ограниченном числе случаев, в гражданско-правовом регулировании⁷. Как юридический институт административно-правовое принуждение дополняет, а можно предположить — и восполняет пробелы правового регулирования в разных сферах социально-экономической жизни. Более того, принуждение «обогащает» правовое воздействие на поведение физических и юридических лиц, создавая альтернативу между цивилизованным и принудительными путями достижения целей общества и индивидуума в их гармонии.

Марксова мысль о том, что насилие есть повивальная бабка истории, вполне уместна для понимания сущности административного принуждения. Насилие в той или иной степени, характерное для возникновения любой политической формации, не исчезает вообще, но трансформируется, приобретая легальную форму системы мер административного принуждения. Одновременно возникает юридический предел (лимит) решения тех или иных социальных вопросов силовыми методами в рамках существующей правовой системы, для ужесточения которого потребуются законодательные меры.

Как представляется, институт административного принуждения, понимаемый как ограничитель применения силы, служит действенным средством демократизации государственного управления и нуждается в развитии и совершенствовании. Но для этого следовало бы решить две серьезные проблемы. Одна

⁵ Каплунов А.И. О классификации мер государственного принуждения // Государство и право. 2006. № 3. С. 11.

⁶ Кононов П.И. Этюды по административному праву и процессу. Киров, 2021. С. 108.

⁷ Общее административное право. Издание Воронежского университета. 2007. С. 473—491.

из них — формально очерченный круг мер административного принуждения, в который разные ученые включают несовпадающие и разнонаправленные меры правового характера. Так, авторы «Общего административного права» [1] считают, что административное принуждение делится на предупредительные меры и меры пресечения, относя к первой группе проверки соблюдения правил, проверка документов, досмотр вещей, карантин, а ко второй — административный надзор, принудительное лечение, применение огнестрельного оружия, административное задержание, изъятие опасного имущества у незаконного владельца. К административному принуждению относят также административно-восстановительные меры и охрану общественного порядка и общественной безопасности. Иное, более близкое к позиции автора этих строк мнение высказывал Л.Л. Попов⁸. Нередко считают, что принуждение служит только средством осуществления процессуального воздействия при судопроизводстве и исполнительном производстве. Очевидно, здесь требуется содействие законодателя, который сможет

определить исчерпывающий круг мер административно-правового принуждения.

Второй проблемой представляется правовой статус лица (физического или юридического), подвергнутого административному принуждению. На этот аспект впервые обратила внимание М.Б. Разгильдиева, поставив вопрос о правомерности понимания лица, претерпевающего административное принуждение, объектом правоотношения⁹. Если претерпевание есть третий эффект после ограничения субъективного права и административного принуждения, то есть все основания считать это состояние особым видом правового воздействия, рассчитанным на субъект права, несмотря на оправданное, нормирование и ограничение его прав и свобод.

В заключение следует отметить, что в силу новизны вопроса для полноценного понимания правового принуждения как параллельного правовому регулированию пути реализации права нужна серьезная дискуссия с участием представителей разных школ права и отраслей юридической науки. Автор лишь пытается привлечь внимание ученых-юристов на эту проблематику.

⁸ Попов Л.Л. Административное право : учебник. 2004. С. 134.

⁹ Разгильдиева М.Б. Финансово-правовое принуждение. Тамбов, 2011. С. 65.

Литература

1. Общее административное право. Воронеж : изд-во Воронежского университета, 2007. С. 473—491.
2. Алексеев С.С. Собр. соч., т. 8. 2009. С. 222.
3. Попов Л.Л. Административное право : учебник. 2004. С. 291.
4. Каплунов А.И. О классификации мер государственного принуждения // Государство и право. 2006. № 3. С. 11.
5. Кононов П.И. Этюды по административному праву и процессу. Киров, 2021. С. 108.
6. Спиридонов П.Е. Понятие, сущность и виды мер административно-процессуального принуждения // Вестник ВГУ. 2022. № 10. С. 150.
7. Разгильдиева М.Б. Финансово-правовое принуждение. Тамбов, 2011. С. 65.

SECTION:
CONSTITUTIONAL LAW

ON THE LIMITS OF AND GROUNDS FOR APPLYING ADMINISTRATIVE COERCION

Sergei Zapol'skii, Dr.Sc. (Law), Professor, Principal Researcher at the Sector of Administrative Law and Administrative Process of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Honoured Lawyer of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation.

E-mail: adminlaw@igpran.ru

Keywords: law, legal regulation, legal coercion, prevention, suppression, legal responsibility, public interests, security.

Abstract

Purpose of the study: determining the relation between administrative coercion, law enforcement activities and suppression of law violations.

Methods used in the study: comparative law, social observation method, dogmatic interpretation method.

Study findings: the assumption on using coercion in general, and administrative coercion in particular, more broadly than just within the framework of legal regulation is argued. In the author's opinion, coercion is also carried out independently from the supposed violation of law, with a view to secure and protect various public interests.

References

1. Obshchee administrativnoe pravo. Voronezh : izd-vo Voronezhskogo universiteta, 2007. Pp. 473–491.
2. Alekseev S.S. Sobr. soch., t. 8. 2009. P. 222.
3. Popov L.L. Administrativnoe pravo : uchebnik. 2004. P. 291.
4. Kaplunov A.I. O klassifikatsii mer gosudarstvennogo prinuzhdeniia. Gosudarstvo i pravo. 2006. No. 3. P. 11.
5. Kononov P.I. Etiudy po administrativnomu pravu i protsessu. Kirov, 2021. P. 108.
6. Spiridonov P.E. Poniatie, sushchnost' i vidy mer administrativno-protssesual'nogo prinuzhdeniia. Vestnik VGU. 2022. No. 10. P. 150.
7. Razgil'dieva M.B. Finansovo-pravovoe prinuzhdenie. Tambov, 2011. P. 65.