

УДК 342.9

DOI: 10.17223/22253513/39/8

С.А. Старостин

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРИНУЖДЕНИЕ: ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ, ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, ПРАКТИКИ

Статья посвящена анализу важной для отраслей административного права и административного процесса категории «административное принуждение». Административно-правовое принуждение рассмотрено во взаимоотношении с такими категориями, как свобода, целесообразность, административная ответственность. На основе анализа некоторых мер принуждения, применяемых в условиях пандемии, дана их правовая оценка.

Ключевые слова: административное принуждение; административные наказания; административное пресечение; административная ответственность; административно-процессуальные меры; административно-предупредительные меры; пандемия; эпидемия.

Проблема раскрытия содержания административно-правового принуждения, казалось бы, не представляет научной новизны, давно и глубоко исследована, о ней много написано. Действительно, многие из известных и уважаемых административистов и ранее, и в настоящее время высказали свою позицию по содержанию понятия и классификации методов принуждения.

Тем не менее дискуссия о сущности и содержании государственно-правового принуждения продолжается, сопровождается абстрактными гипотезами по защите их авторами своих воззрений, что лишь создает впечатление уяснения проблемы и никак не влияет ни на выработку единства по данному вопросу, ни на совершенствование законодательства об этом.

Коротко рассмотрим существующие теории и классификации административно-правового принуждения.

Принято считать, что впервые существующую и принятую многими классификацию мер административно-правового принуждения предложил М.И. Еропкин. Он выделил административно-предупредительные меры, меры административного пресечения, административные наказания [1. С. 60–69].

Однако это не так. Не умаляя значения работы М.И. Еропкина, скажу, что о принуждении значительно раньше писали многие другие административисты. Так, в учебнике «Административное право» под редакцией профессора Казанского университета В.В. Ивановского (Казань, 1908) отдельная глава посвящена специальным формам административной деятельности, а § 28 так и назывался – «Виды полицейского принуждения».

В это же время выходят труды В.Л. Кобалевского, А.И. Елистратова, М.Д. Загряцкова, Е. Пашуканиса и другие работы, в которых с разной степенью глубины также исследовано принуждение.

В 1940-е гг. И.И. Евтихийев, С.С. Студеникин, Ц.А. Ямпольская и другие исследователи меры административно-правового принуждения разделили на две группы: административные наказания и иные меры, которые, будучи по своей сути принудительными, лишены характера наказания [2. С. 173–191; 3].

В статье «Акты советского государственного управления» С.С. Студеникин меры административного принуждения разделяет на две группы: во-первых, меры административного взыскания (предупреждение, штраф, исправительно-трудовые работы, конфискация), во-вторых, административно-правовые меры социальной защиты (принудительное лечение, личное задержание, административно-санитарные и административно-технические меры предупреждения (задержание, арест имущества, реквизиция). При этом С.С. Студеникин дает исчерпывающие перечень таких мер.

Иную классификацию мер административного принуждения предложил И.И. Веремеенко: это административно-процессуальные меры, административно-предупредительные меры и административно-правовые санкции [4. С. 74–79].

Едины во взглядах на классификацию мер принуждения А.П. Коренев и Л.Л. Попов. Их классификация тоже востребована сегодня. Они выделяют четыре группы мер: административного предупреждения (административно-предупредительные), административного пресечения (административно-пресекательные), административно-процессуального обеспечения, административного взыскания [5. С. 192; 6. С. 300].

Предметом настоящей статьи не являются анализ и оценка существующих классификаций мер административного принуждения – они давно проанализированы и оценены. Наша задача – рассмотреть административное принуждение с другой стороны, иначе, чем это было сделано до нас. В целях более глубокого раскрытия признаков административного принуждения и, следовательно, понимания его природы и влияния на состояние административного законодательства проанализируем административное принуждение во взаимосвязи с близкими категориями.

Рассмотрим совсем недавно появившуюся классификацию А.И. Стахова и П.И. Кононова. В своем учебнике они пишут: «Социальное назначение современной системы органов исполнительной власти состоит в том, чтобы поведение иных участников административных правоотношений подчинить, поставить в зависимость общеобязательным условиям, дозволениям, ограничениям и запретам, предусмотренным федеральным законодательством и законодательством субъектов РФ» [7. С. 15–16].

Заметьте, что указанные авторы излагают методы правового регулирования не в том виде, к которому мы привыкли – предписания, дозволения и запреты; предписания они называют общеобязательными условиями и добавляют еще и ограничения. Но к общеобязательным условиям можно отнести также и дозволения, и запреты.

Не ясно, что понимают авторы под запретами, как их конструкция соотносится с принуждением. Своеобразный подход авторов тяготит

дискуссию, поскольку использует иные, не принятые всеми понятия и критерии.

Давая определение понятию «административно-правовой метод публичной администрации», указанные авторы не только используют свою сомнительную конструкцию, но и целью метода (способов и приемов их обеспечения) называют достижение баланса частных и публичных административных прав и законных интересов [7. С. 17]. Но ведь такой компромисс не всегда возможен. Государственное принуждение всегда нарушает права иных лиц, но не всегда возможен баланс частных и публичных прав и интересов. Так, в условиях эпидемии баланса быть не может: публичные интересы всегда приоритетны.

Наконец, заслуживает внимания классификация «всех, предусмотренных законами и подзаконными нормативными правовыми актами современных административно-правовых методов». В зависимости от характера властного воздействия и юридических последствий, наступающих для физических лиц и организаций, А.И. Стахов и П.И. Кононов выделяют шесть административных методов: санкционирования, наблюдения, арбитражирования, ограничения, административного принуждения и стимулирования. Причем метод ограничения они объединяют с методом принуждения.

Основное отличие ограничения от принуждения авторам видится в юридических последствиях, которые эти методы вызывают. Различаются они также по целям и способам применения.

Однако любое ограничение прав и свобод граждан или организаций – всегда принуждение. Среди основных признаков ограничений авторы на первое место ставят основание их применения – «наличие потенциальной или реальной угрозы безопасности государства, общественной безопасности или безопасности отдельных физических лиц и организаций как в локальном, так и в глобальном масштабе» [Там же. С. 37]. Но разве угроза не может быть основанием для применения мер принуждения?

Метод административного принуждения они определяют как «систему административно-правовых мер, влекущих для физического лица или организации дополнительные неблагоприятные последствия юридического, материального, личного и иного рода и применяемых в целях пресечения административных, а также иных правонарушений, официально не признаваемых в качестве административных, но влекущих возникновение специфических административных правоотношений, обеспечения необходимых условий для разбирательства по делам об административных и иных правонарушениях, обеспечения принудительного исполнения не выполненных индивидуальными субъектами или организациями возложенных на них в установленном порядке обязанностей посредством применения к соответствующим субъектам мер административного принуждения» [Там же. С. 25].

Мы умышленно процитировали столь длинное определение для того, чтобы показать, что предложенная А.И. Стаховым и П.И. Кононовым классификация не может быть признана удачной, что она не имеет практической ценности.

Особое место среди ученых, исследовавших природу и содержание административного принуждения, занимает А.И. Каплунов со своей докторской диссертацией «Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ)» [8. С. 128–130]. По его мнению, государственное принуждение наряду с такими правовыми формами, как пресечение, праввосстановление и юридическая ответственность, включает в свой состав предупреждение и процессуальное обеспечение.

В последние годы написано множество научных работ, диссертаций по каждому из видов административного принуждения [9, 10]. Недостатка в исследованиях этого института нет. Более того, государственное принуждение как правовое явление оказалось во внимании не только юристов, но и специалистов многих отраслевых наук. Это связано с целями государственного принуждения, его потенциалом и многовекторностью, с многочисленными мерами, которые при этом применяются [11].

Рассмотрим несколько теоретических и принципиальных положений, на которые будем опираться в дальнейшем. Путаница в понятиях всегда приводит к путанице в практической жизни. Именно отсутствие единства в понимании содержания государственного принуждения является основой неправового функционирования государства, его должностных лиц.

Вот наиболее важные признаки понятия.

Во-первых, употребляя термин «государственное принуждение», мы понимаем только лишь правовое принуждение со стороны государства; иные формы принуждения, принуждение вне правового регулирования и негосударственными органами рассматриваться не будут.

Во-вторых, государственное принуждение представляет собой отраслевой метод воздействия, состоящий в применении компетентными органами государственной власти, их должностными лицами установленных законом временных мер и ограничений прав и свобод человека для защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций различного генезиса, позволяющий заставить обязанных лиц исполнять возложенные на них юридические обязанности и соблюдать установленные законом запреты, а также обеспечить правопорядок, безопасность личности, общества и государства от потенциальных и реальных угроз.

В-третьих, принуждение следует рассматривать в единстве и взаимосвязи объективного и субъективного в реализации органами государственной власти своих полномочий. Объективный элемент обусловлен степенью общественной опасности возникшей чрезвычайной ситуации и формально-юридическими нормами законодательства, устанавливающего правовой статус должностного лица органа государственной власти. Субъективный элемент основан на дискреционных полномочиях этого должностного лица, т.е. выборе по его усмотрению тех или иных действий или решений, которые предусмотрены правовыми нормами и ориентированы на защиту прав и свобод человека и гражданина, охрану правопорядка и обеспечение общественной безопасности. В основу действий или решений должностно-

го лица по применению мер принуждения должен быть положен давно известный принцип – «разрешено только то, что предусмотрено законом».

В-четвертых, в силу ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации меры административно-правового принуждения, применяемые органами государственной власти и ограничивающие права и свободы человека, а также порядок их применения должны быть установлены исключительно федеральным законом, а их перечень должен быть исчерпывающим.

В научной литературе можно встретить такую правовую форму государственного принуждения, как правовосстановление. На мой взгляд, для административного принуждения как отраслевого вида правового принуждения она не характерна.

В-пятых, принуждение – это всегда насилие, но государство на это имеет право [12. С. 164–165]. Это монополия государства, имеющего для этого аппарат принуждения, аппарат насилия. Добровольного принуждения не бывает.

Хочу предложить рассмотреть принуждение с иной стороны, нежели обычно его рассматривают, а именно во взаимоотношении этой категории с близкими, но не синонимическими понятиями, такими как свобода, целесообразность, административная ответственность. И все это буду рассматривать на конкретных примерах, во многом связанных с теми мерами и ограничениями, которые были использованы для защиты населения и территорий от эпидемии в прошедшем году.

Принуждение и свобода

Нормативное регулирование в любом организованном обществе «предполагает принуждение, без которого нормативность размывается, рамки и границы поведения стираются. Принуждение есть реальность действия права, право переходит в состояние реальности, реально действует» [13. С. 15].

В отдельных философских, философско-правовых исследованиях принуждение синонимично с понятием «подчинение» [14–16], иногда подчеркивается волевой характер принуждения и утверждается, что оно всегда направлено на ограничение свободы индивида, который не может делать то, что он хочет [17. С. 193].

Еще Платон, развивая учение Сократа о том, что законность и справедливость – одинаковые понятия, рассматривает законы как способ фиксации справедливости в государстве. Закон как источник позитивного права всегда является волеустанавливающим фактором, так что и справедливость становится таковой [18. С. 36].

По мнению Канта, по праву возможно лишь такое принуждение, которое препятствует посягательствам на свободу, но хотя правовое законодательство принуждает извне, ему вполне можно следовать и из внутренних соображений долга. «Свобода есть только идея разума, объективная реальность которой сама по себе подлежит сомнению» [19. С. 351].

С.И. Гессен рассматривал принуждение и свободу как не исключающие друг друга категории, он утверждал, что они являются взаимно проникающими составляющими категориями [20. С. 91].

Принуждение – универсальный метод реализации публичной власти, способ осуществления реального управления. В широком понимании принуждение есть «насилие, применяемое коллективными субъектами или отдельными лицами, возможно лишь настолько, насколько государство со своей стороны допускает это насилие: единственным источником права на насилие является государство» [21. С. 645].

Современные либералы активно используют афористичную конструкцию М. Бакунина: «Свобода одного человека заканчивается там, где начинается свобода другого человека», – и это им видится основой свободы человека. Действительно, право всегда представляет собой совокупность установленных государством правил. Но почему-то мы забываем, что эти правила общеобязательны, что права существуют во взаимосвязи с обязанностями. Неограниченной свободы не бывает, свобода одного человека не может противоречить правам окружающих его людей.

Принуждение и целесообразность

По мнению Г.В.Ф. Гегеля, государственное принуждение есть право на санкцию, а принуждение вообще – это активная реакция воли на любое воздействие. Важен его вывод о том, что в целях недопущения злоупотребления правом на принуждение его границы должны быть точно установлены.

А. Шопенгауер считал, что принуждение должно всегда соотноситься с правом, поскольку принуждение – всегда вторжение в сферу воли другого человека, которое порождает у него чувство несправедливости [22. С. 601].

Принуждение и административная ответственность

Сначала конкретный пример, как соотносятся эти категории. Обратите внимание на такой вид административного наказания, как административное приостановление деятельности. Он был введен в КоАП РФ (ст. 312 КоАП РФ) в 2005 г. в связи с необходимостью административно-правовой защиты от чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера, а также борьбы с наркотиками¹.

Сегодня этот вид наказания приобрел совершенно иной вид и распространен уже на отношения в сфере противодействия легализации (отмыва-

¹ О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу некоторых положений законодательных актов Российской Федерации : федеральный закон от 09.05.2005 № 45-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 19. Ст. 1752.

нию) доходов, полученных преступным путем, финансирования терроризма и финансирования распространения оружия массового уничтожения, в области правил привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности, в области порядка управления, общественного порядка и общественной безопасности, производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, градостроительной деятельности, транспортной безопасности, охраны собственности, деятельности по возврату просроченной задолженности, применения контрольно-кассовой техники, а также в случае совершения административного правонарушения, посягающего на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность.

Причем обратите внимание на исключение, которое в КоАП РФ больше нигде не встречается: данный вид административного наказания может применяться, кроме судей, еще и федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности, федеральный государственный надзор в области безопасности гидротехнических сооружений, государственный горный надзор.

Так что же такое административное приостановление деятельности – принуждение или наказание? И как соотносится административное приостановление деятельности с такой мерой обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, как временный запрет деятельности (ст. 27.16 КоАП РФ)?

О соотношении административного принуждения и административной ответственности писали многие, но отмечу две, на мой взгляд, наиболее важные и отличающиеся убедительными аргументами и новизной взглядов публикации – М.С. Студеникиной [23] и А.А. Демина [24].

По мнению М.С. Студеникиной, нельзя считать принуждением предупредительные меры. В качестве примера она приводит ситуацию, когда работник не хочет, но идет на работу. В широком смысле это, конечно, принуждение, но это принуждение, которое принимается как обязанность и исполняется она добровольно.

А.А. Демин считает, что ответственность прямой связи с принуждением вообще не имеет: «Ответственность – это применение наказания, а не обязательно принуждение. Принуждение – это насильственное подчинение воли управляемого субъекта воле управляющего, а ответственность этот субъект может принять и без насилия, добровольно, например уплатить штраф как наказание».

Соглашаясь с М.С. Студеникиной, хочу возразить А.А. Демину: ответственность всегда требование к исполнению закона, содержание, смысл юридической ответственности и состоит в исполнении требований закона. Принуждение невозможно без норм закона. Понятие ответственности шире принуждения, принуждение только лишь часть ответственности.

Более того, включение в диспозицию нормы ограничительных мер еще не означает, что это принуждение. Мы носим маски не потому, что нас

заставляют, а потому, что понимаем такую необходимость. Но когда в санкцию статьи включаются меры ответственности, когда они применяются в принудительном порядке, вот тогда и можно говорить о принуждении.

В условиях эпидемии обострилась дискуссия о соотношении добровольного подчинения и принуждения в виде страха ответственности. В условиях неопределенности и непредсказуемости ситуации, реальности рисков правовое регулирование должно быть ориентировано на защиту населения, исключать компромиссы и изъятия, бланкетные нормы. Но всегда возможны в таких условиях ситуации, когда государство в целях защиты граждан применяет меры принуждения, не основанные на законе, когда они вынужденно устанавливаются органами исполнительной власти.

Мой богатый практический опыт, многочисленные исследования чрезвычайных ситуаций позволяют высказать крайне непопулярную идею о том, что в крайних случаях, в условиях, когда отсутствует правовое регулирование определенных отношений, исполнительная власть не просто может, но обязана применить необходимые и достаточные меры, хоть и выходящие за пределы правового поля.

Другой вопрос, что это крайний случай, что надо пытаться предвидеть подобные ситуации и не допускать их. И, конечно, надо сразу же приводить законодательство в порядок.

И еще – логика принимаемых в таких условиях решений состоит в том, что они субъективно не нравятся многим, но достижение необходимых результатов возможно исключительно при их добросовестном исполнении, самодисциплине и ответственности. Субъективные интересы должны быть подчинены общественным интересам, необходимо уговорить субъективный эгоизм.

В этих условиях подчинение нормам особенно важно в силу возможности наступления катастрофических последствий, но нельзя допустить «правосознания озлобленного раба, который покоряется, признавая, но не уважая», как писал И.А. Ильин в работе «О сущности правосознания».

Вспомните Гоббса – жить в обществе и не жертвовать безопасностью нельзя. Нормальное общежитие людей всегда требует самоограничения. Свобода – это не безответственность.

В условиях пандемии часто принимались и принимаются меры ограничения, которые, по словам их разработчиков, в полной степени соответствуют требованиям Федерального закона «О защите населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера». Однако это не так, данный федеральный закон определяет общие организационно-правовые нормы в области защиты населения и территории от ЧС, его действие распространяется на отношения, возникающие в процессе деятельности органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также организаций и населения в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Этот закон регулирует деятельность органов управления в условиях следующих режимов: повседневной деятельности, повышенной готовности

и чрезвычайной ситуации. Но обратите внимание на ст. 4.1 этого закона, которая называется «Функционирование органов управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации ЧС».

Статья крайне неудачно сформулирована и структурирована: в ней собраны уровни функционирования единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (далее – РСЧС), координационные органы РСЧС, режимы функционирования РСЧС, уровни реагирования РСЧС (причем они не совпадают по непонятной мне причине с классификацией ЧС), установлены дополнительные меры по защите от ЧС.

Пункт 10 этой статьи устанавливает норму: «При введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации Правительственная комиссия может принимать дополнительные меры по защите населения и территорий от ЧС». Их всего четыре, два из которых суть меры принуждения:

а) ограничение доступа людей и транспортных средств на территорию, на которой существует угроза возникновения чрезвычайной ситуации, а также в зону чрезвычайной ситуации;

г) приостановление деятельности организации, оказавшейся в зоне ЧС, если существует угроза безопасности жизнедеятельности работников данной организации и иных граждан, находящихся на ее территории.

Пункт «д» этой статьи устанавливает, что Правительственная комиссия вправе осуществлять меры, обусловленные развитием ЧС, не ограничивающие прав и свобод человека и гражданина и направленные на защиту населения и территорий от чрезвычайной ситуации, создание необходимых условий для предупреждения и ликвидации чрезвычайной ситуации и минимизации ее негативного воздействия.

Отметим три важных момента:

– закон не устанавливает понятия «дополнительные меры», вы их нигде не найдете. Тогда ни к чему о них писать;

– доступ людей и транспортных средств в зону ЧС может быть только ограничен, но не запрещен. Непонятно, кем, когда, какие ограничения вводятся;

– о каких мерах идет речь в п. «д», которые обусловлены развитием ЧС и которые не должны ограничивать права и свободы человека и гражданина, не ясно.

Трудно представить логику нашего законодателя. Если такие решения принимаются в ясных и простых ситуациях, то какие решения принимаются законодателем в более сложной обстановке? Попробуйте проанализировать многочисленные поправки в КоАП РФ – вы увидите отчетливую тенденцию на ужесточение мер принуждения. Другие, не менее важные вопросы и проблемы не стали предметом законотворчества.

Пример, как надо поступать с мерами принуждения в подобных ситуациях, можно увидеть в Федеральном конституционном законе «О чрезвычайном положении». Здесь меры сгруппированы в три группы; общие, которые применяются в условиях как ЧС природно-техногенного, так и ЧС социального характера (ст. 11); меры принуждения, которые вводятся

только при ЧС природно-техногенного характера (ст. 12); меры, которые вводятся при ЧС социального характера (ст. 13). Причем перечень мер принуждения исчерпывающ.

Теперь коротко о режиме, который активно используется в условиях эпидемии, – режим самоизоляции. Это что, мера принуждения или нет?

Что это за режим? Откуда он взялся? Вспомните И. Канта, который под принуждением понимал любое ограничение свободы одного человека волеизъявлением другого [25]. Он выделял внутреннее (моральное) и внешнее (правовое) принуждение. Моральное есть самостоятельное принуждение человека, которое происходит в связи с противостоянием его внутреннего морально-этического долга и имеющихся склонностей. Кант называет такое принуждение «свободным самопринуждением». К государственному административно-правовому принуждению оно не имеет отношения.

По мнению Канта, правовое принуждение извне воздействует на человека и ставит его совершенно в иное положение: мотивом исполнения требуемого поведения являются угроза наказания, страх перед наступлением правовой ответственности [26. С. 277]. То есть во внутреннем самопринуждении отсутствует санкционированное правом наказание, человеком не руководит мотив страха перед ним, а в правовом принуждении такой мотив присутствует.

Кант сформулировал закон взаимного и равного принуждения, согласно которому принуждение становится средством распределения личной свободы в целях реализации справедливости. Действительно, мы можем быть принуждены совершать поступки, направленные на достижение определенной цели, но мы не можем быть принуждены к определению той или иной цели, лишь мы сами и для себя можем определить что-то своей целью [27. С. 314].

А теперь посмотрите, как установлен режим самоизоляции. Впервые этот режим мы находим в п. 1.3 постановления Главного санитарного врача РФ от 30.03.2020 № 9 «О дополнительных мерах по недопущению распространения COVID-19». Высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации (руководителям высшего исполнительного органа государственной власти субъектов Российской Федерации) необходимо обеспечить введение ограничительных мероприятий, включая режим самоизоляции.

Первый вопрос: кому обеспечить? Себе, населению? Что означает термин «самоизоляция»? Где изолироваться, на какой срок, какова ответственность за нарушение режима?

Второе – из текста постановления следует, что режим самоизоляции является ограничительным мероприятием. Где посмотреть эти мероприятия, кто и кого ограничивает? Ответов на эти вопросы в постановлении нет.

Термин «самоизоляция» активно используется в указе Мэра г. Москвы от 05.03.2020 № 12-УМ «О введении режима повышенной готовности».

Граждане обязаны:

9.1.3 Соблюдать постановления руководителя федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека –

Главного санитарного врача РФ, санитарных врачей о нахождении в режиме изоляции на дому.

9.2. Прибывшим из стран (перечисляются страны) обеспечить самоизоляцию на дому на срок 14 дней со дня возвращения в Российскую Федерацию (не посещать работу, учебу, минимизировать посещение общественных мест).

И вот уже Законом г. Москвы от 01.04.2020 № 6 в КоАП г. Москвы вводится ст. 3.18.1 «Нарушение требований нормативных правовых актов города Москвы, направленных на введение и обеспечение режима повышенной готовности на территории города Москвы».

Обратите внимание на формулировку диспозиции ч. 2 ст. 3.18.1: «Обеспечение режима повышенной готовности на территории города Москвы, в том числе необеспечение режима самоизоляции». Это означает, что режим повышенной готовности включает в себя режим самоизоляции.

Но это не так, режим повышенной готовности ничего не говорит о режиме самоизоляции. Как можно писать такие нормы?

Надо понимать самоизоляцию как добровольную изоляцию, как внутреннее решение каждого. Органы государственной власти могут только просить граждан самоизолироваться и надеяться на их понимание. Но нельзя устанавливать за невыполнение просьбы административную ответственность.

Этот режим мне очень напоминает режим карантина. Но как законодатель определил карантин? Он это сделал через ограничительные мероприятия, через принуждение: т.е. карантин – это часть ограничительных мероприятий.

В ст. 1 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» дано определение ограничительным мероприятиям (карантину) – это административные, медико-санитарные, ветеринарные и иные меры, направленные на предотвращение распространения инфекционных заболеваний и предусматривающие особый режим хозяйственной и иной деятельности, ограничение передвижения населения, транспортных средств, грузов, товаров и животных».

В средствах массовой информации очень часто можно встретить ошибочное утверждение, что в настоящее время карантин не вводится, поскольку он предполагает временное освобождение от налогов, а вводится режим самоизоляции, который этого не предусматривает. Это заблуждение – в условиях карантина освобождения от налогов не происходит.

И еще один пример использования мер принуждения, пример того, как в условиях недостатка времени быстро, но крайне некачественно формулируются важные нормы. Постановлением Правительства РФ от 02.04.2020 № 417 утверждены Правила поведения, обязательные для исполнения гражданами и организациями при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации.

В Правилах всего 7 пунктов, но и они вызывают множество вопросов – по структуре постановления, по некоторым формулировкам.

Вот примеры некоторых неудачных формулировок:

«1. Граждане и организации обязаны выполнять решения Правительства Российской Федерации, Правительственной комиссии по предупреждению и ликвидации...»

«3. При введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации на территории, на которой существует угроза возникновения ЧС, или в зоне ЧС граждане обязаны: а) соблюдать общественный порядок, требования законодательства Российской Федерации о защите...» Можно было бы добавить: «граждане обязаны переходить улицу на зеленый сигнал светофора» и т.д.

К чему такие декларации?

В заключение несколько слов о давно описанном и ранее часто употребляемом термине, который по непонятным мне причинам практически не используется в настоящее время, хотя и применяется в названии одного из федеральных законов.

Это – эпидемия: массовое, прогрессирующее во времени и пространстве в пределах определенного региона распространение инфекционной болезни людей, значительно превышающее обычно регистрируемый на данной территории уровень заболеваемости¹. Точное и качественное определение.

Эпидемия предполагает непрерывное взаимодействие трех составных элементов: источника инфекции, механизма передачи и восприимчивости населения.

Часто в СМИ обсуждается вопрос о законности принудительной госпитализации лиц, которые либо инфицированы, либо есть подозрение об этом. Основания этого предусмотрены ст. 33 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения». Но для применения данной статьи необходимо два обстоятельства: наличие хотя бы подозрения на инфекционное заболевание и контактирование с больными инфекционными заболеваниями.

Процедуры госпитализации две: административная или судебная. В рамках административной процедуры обязательная госпитализация в инфекционный стационар производится по мотивированному постановлению главного санитарного врача или его заместителя (необходимые полномочия у них есть на основании п. 6 ч. 1 ст. 51 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»).

Если административный порядок не будет исполнен, возможно инициирование судебного порядка. Специального раздела в КАС РФ, посвященного этой процедуре, нет. Но есть п. 3 ч. 1 ст. 274 КАС РФ, который устанавливает, что «иные административные дела о госпитализации гражданина

¹ ГОСТ 22.0.04–97 / ГОСТ Р 22.0.04–95. Межгосударственный стандарт. Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Биолого-социальные чрезвычайные ситуации. Термины и определения (принят и введен в действие Постановлением Госстандарта России от 25.01.1995 № 16).

в медицинскую организацию непсихиатрического профиля, оказывающую медицинскую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке, если федеральным законом предусмотрен судебный порядок рассмотрения соответствующих требований, рассматриваются судом по правилам гл. 30 КАС РФ.

По ст. 275 КАС административное исковое заявление о принудительной госпитализации в недобровольном порядке подает представитель медицинской организации, в которую помещен гражданин, либо прокурор.

Выводы

1. Доктрина и практика убедительно доказывают, что меры административного принуждения должны быть максимально формализованы. При возникновении необходимости их применения нет времени обсуждать, какие меры, когда, в каком объеме применять. Надо применять то, что уже есть. При возвращении ситуации в нормальное состояние следует проанализировать применяемые меры и совершенствовать и материальные нормы, и еще более тщательно процессуальные.

2. В положения об органах исполнительной власти должен быть включен обязательный раздел «Меры принуждения, применяемые этими органами, основания и порядок их применения».

Литература

1. Еропкин М.И. О классификации мер административного принуждения // Вопросы административного права на современном этапе. М. : Госюриздат, 1963. 68 с.
2. Студеникин С.С., Власов В.А., Евтихийев И.И. Советское административное право. М. : Гос. изд-во юрид. лит., 1950. 439 с.
3. Ямпольская Ц.А. Об убеждении и принуждении в советском административном праве // Вопросы административного права и финансового права. М., 1952. С. 175–181.
4. Веремеенко И.И. О классификации мер административного принуждения // Вестник Московского университета. Сер. 12. Право. 1970. № 4. С. 73–79.
5. Корнев А.П. Административное право России. Часть общая. М. : Щит-М, 1997. 280 с.
6. Козлов Ю.М., Попов Л.Л. Административное право России. М. : Юрист, 1999. 320 с.
7. Стахов А.И., Кононов П.И. Административное право России : в 2 ч. : учебник для академического бакалавриата. 3-е изд. перераб. и доп. М. : Юрайт, 2017. Ч. 2. 402 с.
8. Каплунов А.И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ) : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. 498 с.
9. Кисин В.Р. Меры административно-процессуального принуждения и их применение (по материалам деятельности органов внутренних дел) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1983. 23 с.
10. Коркин А.В. Конституционные основы института административно-правового принуждения в деятельности сотрудников милиции : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2002. 27с.
11. Анненков А.Ю. Государственно правовое принуждение: философско-правовые основы понимания. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvenno-pravovoe-prinuzhdenie-filosofsko-pravovye-osnovy-ponimaniya>

12. Ведяшкин С.В. Профилактика административных правонарушений // Право. Государство. Управление : общетеоретические и отраслевые аспекты / под ред. М.М. Журавлева, С. Ведяшкина. Томск : Изд-й дом Том. гос. ун-та, 2020. 280 с.
13. Ильин И.А. Понятие права и силы (опыт методологического анализа) // Ильин И.А. Собрание сочинений : в 10 т. М. : Русская книга, 1994. Т. 4. 617 с.
14. Ардашкин В.Д. О принуждении по советскому праву // Советское государство и право. 1970. № 7. С. 33–39.
15. Социальное управление : словарь-справочник / под ред. В.И. Добренкова, И.М. Слепенкова. М. : Изд-во МГУ, 1994. 200 с.
16. Федоров В.П. Принуждение в системе социалистического управления : дис. ... канд. филос. наук. Л., 1975. 191 с.
17. Алексеев С.С. Социальная ценность права в советском обществе. М. Юрид. лит., 1971. 223 с.
18. Фролов И.Т. и др. Введение в философию : учеб. пособие для вузов. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Республка, 2003. 396 с.
19. Кант И. Основоположение к метафизике нравов // Кант И. Сочинения на немецком и русском языках. Riga, 1785. Т. 3: Grundlegung zur Metaphysik der Sitten. 784 с.
20. Очирконова Н.В. Проблема человека в философии С.И. Гессена : дис. ... канд. филос. наук. М., 2005. 159 с.
21. Вебер М. Избранные произведения : пер. с нем. / сост., общ. ред. и послесл. Ю.Н. Давыдова; предисл. П.П. Гайденко. М. : Прогресс. 1990. 808 с.
22. Шопенгауэр А. Мир как воля и представление : пер. с нем. : в 2 т. Минск : Попурри, 1999. Т. 1. 490 с.
23. Студеникина М.С. Соотношение административного принуждения и административной ответственности // Советское государство и право. 1968. № 10. С. 20–27.
24. Демин А.А. Является ли ответственность видом принуждения? // Современные проблемы административного и полицейского права : сб. ст. Омск: Омская юрид. акад., 2013. С. 52–60.
25. Абдулаев М.И. Учение Канта о праве и государстве // Правоведение. 1998. № 3. С. 148–154.
26. Кант И. Основы метафизики нравственности; Критика практического разума; Метафизика нравов. СПб. : Наука, 1995. 478 с.
27. Кант И. Собрание сочинений : в 6 т. М. : Мысль, 1965. Т. 4: Метафизика нравов : в 2 ч. Ч. 2: Метафизические начала учения о добродетели. 544 с.

Starostin Sergey A., Moscow State Law University named after O.E. Kutafin (Moscow, Russian Federation)

ADMINISTRATIVE COERCION: PROBLEMS OF THEORY, LEGISLATION AND PRACTICE

Keywords: administrative coercion, administrative penalties, administrative suppression, administrative responsibility, administrative procedural measures, administrative preventive measures, pandemic, epidemic.

DOI: 10.17223/22253513/39/8

The paper deals with the mechanism of administrative coercion. The peculiarity of the article content is a system analysis of the problems of theoretical, normative-legal and empirical (law-enforcement) aspects. The author defines the essence of administrative coercion, based on the modern system of legislative regulation and practice of its application, which has developed since March 2020.

The article explores various aspects of administrative coercion. It is pointed out that the knowledge of administrative-legal coercion is impossible without its consideration in interrelation with such categories as freedom, expediency, administrative responsibility.

On the basis of the analysis of some coercive measures, applied in the conditions of pandemic, their legal assessment is given. Attention is drawn to the fact that in conditions of pandemic the measures of constraint which, according to their developers, fully conform to the requirements of the Federal law "About protection of the population and territories against emergencies of natural and technogenic character" were and are often taken. It is not so! This Federal Law defines the general organizational and legal norms in the field of population and territory protection from emergencies, its effect covers the relations arising in the process of activity of state authorities of the Russian Federation and subjects of the Russian Federation, local authorities, as well as organizations and population in the field of population and territory protection from emergencies.

In the context of the epidemic, the debate about the balance between voluntary submission and coercion in the form of fear of responsibility has intensified. Under conditions of uncertainty and unpredictability of the situation, the reality of risks, the legal regulation should be oriented towards protecting the population, excluding compromises and exceptions, blanket norms. But always possible in such conditions situations when the state in order to protect citizens, applies coercive measures not based on the law, when they are forced to be established by the executive authorities.

The author of article used following methods: system analysis, dialectical, logical, comparative-legal, analysis and synthesis, induction and deduction.

As a result of the study conclusions were drawn that doctrine and practice convincingly prove that measures of administrative coercion should be formalized as much as possible. When the need arises to apply them, there is no time to discuss what measures, when, to what extent to apply. It is necessary to apply what is already there. When the situation returns to normal, the applied measures should be analysed and both the substantive norms and even more carefully the procedural norms should be improved. Provisions on executive authorities should include a mandatory section on "coercive measures applied by these authorities, grounds and procedure for their application".

References

1. Eropkin, M.I. (1963) O klassifikatsii mer administrativnogo prinuzhdeniya [On the classification of measures of administrative coercion]. In: *Voprosy administrativnogo prava na sovremennom etape* [Questions of administrative law at the present stage]. Moscow: Gosyurizdat.
2. Studenikin, S.S., Vlasov, V.A. & Evtikhiev, I.I. (1950) *Sovetskoe administrativnoe pravo* [Soviet Administrative Law]. Moscow: Gos. izd-vo yurid. lit.
3. Yampolskaya, Ts.A. (1952) Ob ubezhdenii i prinuzhdenii v sovetskom administrativnom prave [On persuasion and coercion in Soviet administrative law]. In: *Voprosy sovetskogo administrativnogo i finansovogo prava* [Problems of Soviet Administrative and Financial Law]. Moscow: [s.n.]. pp. 175–181.
4. Veremeenko, I.I. (1970) O klassifikatsii mer administrativnogo prinuzhdeniya [On the classification of administrative coercion measures]. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Ser. 12. Pravo*. 4. pp. 73–79.
5. Korenev, A.P. (1997) *Administrativnoe pravo Rossii. Chast' obshchaya* [Administrative Law of Russia. General Part]. Moscow: Shchit-M.
6. Kozlov, Yu.M. & Popov, L.L. (1999) *Administrativnoe pravo Rossii* [Russian Administrative Law]. Moscow: Yurist".
7. Stakhov, A.I. & Kononov, P.I. (2017) *Administrativnoe pravo Rossii* [Russian Administrative Law]. 3rd ed. Moscow: Yurayt.
8. Kaplunov, A.I. (2005) *Administrativnoe prinuzhdenie, primenyaemoe organami vnutrennikh del (sistemno-pravovoy analiz)* [Administrative coercion applied by the internal affairs bodies (a systemic and legal analysis)]. Law Dr. Diss. Moscow.

9. Kisin, V.R. (1983) *Mery administrativno-protseessual'nogo prinuzhdeniya i ikh prime-nenie (po materialam deyatel'nosti organov vnutrennikh del)* [Measures of administrative and procedural coercion and their application (based on the materials of the activities of the internal affairs bodies)]. Abstract of Law Cand. Diss. Moscow.

10. Korkin, A.V. (2002) *Konstitutsionnye osnovy instituta administrativno-pravovogo prinuzhdeniya v deyatel'nosti sotrudnikov militsii* [Constitutional foundations of the institution of administrative and legal coercion in the activities of police officers]. Abstract of Law Cand. Diss. Chelyabinsk.

11. Annenkov, A.Yu. (2017) State-legal enforcement: philosophical-legal framework of understanding. *Izvestiya Tul'skogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomicheskie i yuridicheskie nauki*. 3-2. (In Russian). [Online] Available from: <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvenno-pravovoe-prinuzhdenie-filosofsko-pravovye-osnovy-ponimaniya>

12. Vedyashkin, S.V. (2020) Profilaktika administrativnykh pravonarusheniy [Prevention of administrative offenses]. In: Zhuravlev, M.M. & Vedyashkin, S.V. (eds) *Pravo. Gosudarstvo. Upravlenie: obshcheteoreticheskie i otraslevye aspekty* [Law. Statehood. Management: general theoretical and branch aspects]. Tomsk: Tomsk State University.

13. Ilin, I.A. (1994) *Sobranie sochineniy: v 10 t.* [Collected Works: in 10 vols]. Vol. 4. Moscow: Russkaya kniga.

14. Ardashkin, V.D. (1970) O prinuzhdenii po sovetskomu pravu [On coercion under Soviet law]. *Sovetskoe gosudarstvo i pravo*. 7. pp. 33–39.

15. Dobrenkov, V.I. & Slepnev, I.M. (eds) (1994) *Sotsial'noe upravlenie: slovar'-spravochnik* [Social Management: A Reference Book]. Moscow: Moscow State University.

16. Fedorov, V.P. (1975) *Prinuzhdenie v sisteme sotsialisticheskogo upravleniya* [Coercion in the System of Socialist Management]. Philosophy Cand. Diss. Leningrad.

17. Alekseev, S.S. (1971) *Sotsial'naya tsennost' prava v sovetskom obshchestve* [The social value of law in Soviet society]. Moscow: Yurid. lit.

18. Frolov, I.T. et al. (2003) *Vvedenie v filosofiyu* [Introduction to Philosophy]. 3rd ed. Moscow: Respublika.

19. Kant, I. (1785) *Sochineniya na nemetskom i russkom yazykakh* [Works in German and Russian]. Vol. 3. Riga: [s.n.].

20. Ochirokonova, N.V. (2005) *Problema cheloveka v filosofii S.I. Gessena* [The problem of man in S.I. Hesse's philosophy]. Philosophy Cand. Diss. Moscow.

21. Weber, M. (1990) *Izbrannye proizvedeniya* [Selected Works]. Translated from German. Moscow: Progress.

22. Schopenhauer, A. (1999) *Mir kak volya i predstavlenie* [The World as Will and Representation]. Vol. 1. Translated from German. Minsk: Popurri.

23. Studenikina, M.S. (1968) Sootnoshenie administrativnogo prinuzhdeniya i administrativnoy otvetstvennosti [The ratio of administrative coercion and administrative responsibility]. *Sovetskoe gosudarstvo i pravo*. 10. pp. 20–27.

24. Demin, A.A. (2013) Yavlyayetsya li otvetstvennost' vidom prinuzhdeniya? [Is responsibility a form of coercion?]. In: *Sovremennyye problemy administrativnogo i politseyskogo prava* [Modern problems of administrative and police law]. Omsk: Omsk Juridical Academy. pp. 52–60.

25. Abdulaev, M.I. (1998) Uchenie Kanta o prave i gosudarstve [Kant's doctrine of law and state]. *Pravovedenie*. 3. pp. 148–154.

26. Kant, I. (1995) *Osnovy metafiziki npravstvennosti; Kritika prakticheskogo razuma; Metafizika npravov* [Groundwork of the Metaphysics of Morals; Critique of Pure Reason; The Metaphysics of Morals]. Translated from German. St. Petersburg: Nauka.

27. Kant, I. (1965) *Sobranie sochineniy: v 6 t.* [Collected works: in 6 vols]. Vol. 4. Translated from German. Moscow: Mysl'.