Принуждение в административном праве

УБЕЖДЕНИЕ И АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРИНУЖДЕНИЕ КАК МЕТОДЫ ПУБЛИЧНОГО (ГОСУДАРСТВЕННОГО) УПРАВЛЕНИЯ

Аннотация. В статье раскрываются сущность, назначение и содержание данных методов управления, их объективная обусловленность материальными и надстроечными факторами, государственным строем общества, который может быть демократическим или тоталитарным. Отсюда вытекает, что ни одно государство, в том числе и Российская Федерация, не свободно в выборе способов управления делами общества.

Основным методом, с помощью которого осуществляется воздействие на общественные отношения, взаимодействие людей, является убеждение. Лозунг классика «Мы должны во что бы то ни стало сначала убедить, а потом принудить» — остается неизблемым и в наши дни. В статье приводятся конкретные признаки убеждения и административного принуждения, которые позволяют их четко различать, не противопоставлять и не терять, как это произошло в современной жизни с убеждением и его важнейшей формой — воспитанием.

Ключевые слова: убеждение и принуждение, их обусловленность закономерностями развития общества, признаки убеждения, признаки принуждения, признаки административного принуждения.

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.82.6.033-047

L. L. POPOV,

*Professor, Department of Administrative Law and Process
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL);*

President, National Association of Administrativists,

*Academic of the Military Academy of Sciences of the Russian Federation,
Distinguished Scientist of the Russian Federation, Dr. Sci. (Law), Professor*

lab.kapp@msal.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

PERSUASION AND ADMINISTRATIVE COERCION AS METHODS OF PUBLIC (STATE) ADMINISTRATION

Abstract. The article reveals the essence, purpose and content of these management methods, their objective conditionality by material and super-structure factors, the state structure of society, which can be democratic or

**Лев Леонидович
ПОПОВ,**

профессор кафедры
административного права
и процесса Университета
имени О.Е. Кутафина
(МГЮА),
академик Военной академии
наук РФ,
академик РАЕН,
заслуженный деятель
науки РФ,
президент Национальной
ассоциации
административистов,
доктор юридических наук,
профессор
lab.kapp@msal.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

© Л. Л. Попов, 2021

totalitarian. It follows from this that not a single state, including the Russian Federation, is free in the choice of methods of managing the affairs of society. The main method of influencing public relations, the interaction of people is persuasion. The slogan of the classic — “We must at all costs first convince, and then compel” — remains unshakable in our days. The article provides specific signs of persuasion and administrative coercion, which make it possible to clearly distinguish them, not to oppose and not to lose, as happened in modern life with persuasion and its most important form — education.

Keywords: *persuasion and coercion, their conditioning by the laws of the development of society. Signs of persuasion, signs of coercion in general and signs of administrative coercion in particular.*

1. Каждая общественно-экономическая формация, а также каждая стадия экономико-социального развития общества образует базу формирования государственных организаций, систем права и, конечно, методов управления. Можно заметить, что объективные закономерности определяют и те цели, которые мы перед собой ставим, а также возможности и способы/средства воздействия на социум, имеющиеся для достижения этих целей.

В результате никакое государство, в том числе и Российская Федерация, не свободно в выборе методов управления делами общества, где действуют объективные законы, которые невозможно игнорировать. В противном случае волюнтаристские, субъективные, ошибочные решения, не отвечающие историческому ходу развития, жестоко мстят за себя и оказываются отброшенными. Социально-политическая природа отношений, составляющих объект управления, предопределяет и методы воздействия на них, их качественные особенности¹.

Государство и его органы в зависимости от специфики осуществляемых функций должны четко определять наиболее приемлемые способы воздействия на управляемые объекты, действия и поступки людей и тем самым на явления и процессы социальной действительности.

Управление социумом в Российской Федерации, а также осуществление обеспечения дисциплины и правопорядка в нем выполняются путем целенаправленного воздействия с помощью имеющихся активных способов на сознание, а также поведение граждан. В обществе, где присутствует демократия, имеются два таких способа: *убеждение и принуждение*².

¹ См.: Керимов Д. А. Философские проблемы права. М., 1072. с. 375—376.

² Положение о существовании в нашем государстве двух «основных», «определяющих», «универсальных» методов управления — убеждения и принуждения — является общепризнанным. См., например: Петров Г. И. Основы советского социального управления. Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1974. С. 258 ; Козлов Ю. М. Советское административное право. М., 1973. С. 209 ; Попов Л. Л. Убеждение и принуждение в Советском государстве. Л., 1963 ; Он же. Убеждение и принуждение : Организационно-воспитательные и административно-правовые средства охраны общественного порядка в деятельности советской милиции. М., 1968.

Вместе с тем высказываются мнения о том, что убеждением и принуждением не ограничивается система методов управления, и предпринимаются попытки создания соответствующей системы методов применительно к конкретному предмету исследования: социального или государственного управления обществом, управления народным хозяйством, управления экономическими процессами, общественного управления и т.д.³

Так, А. Е. Лунев предлагает все методы государственного управления разделить на четыре группы:

- 1) морально-политические (убеждение, воспитание, моральное поощрение);
- 2) экономические (материальное поощрение конкретных лиц и коллективов, стимулирование производственной и иной деятельности);
- 3) организационные (прогнозирование, организация, координация, контроль и т.д.);
- 4) административно-властные.⁴

Предложения А. Е. Лунева и других авторов по данной проблеме представляются весьма интересными и заслуживающими дальнейшего осмысления.

Под методами в сфере управления обществом принято понимать способы и средства сознательного прямого воздействия на социальные процессы, применяемые государственным аппаратом для достижения его целей, или способы и средства влияния субъекта управления на поведение управляемой подсистемы, т.е. на организованную деятельность людей, человеческих коллективов, всего общества⁵.

Исходя из сущности убеждения и принуждения как методов публичного (государственного) управления, социального назначения и эффективности этих методов, можно сформулировать некоторые отправные положения:

Эти методы обусловлены общими социально-экономическими закономерностями развития демократического, социально справедливого государства, поскольку их возникновение и формирование внутренне согласовано с требованиями исторического прогресса, вызвано интересами и потребностями общества, что делает их объективно необходимыми.

Они определяются их содержанием и направленностью, которые должны находиться в диалектическом единстве, в соответствии, во взаимосвязи и взаимодействии с социальной средой.

Убеждение и принуждение зависят от того, насколько правильно, социально адекватно они отражают требования жизни, экономические потребности развития общества.

³ См., например: *Афанасьев В. Г.* Научное управление обществом (опыт системного исследования). М., 1968 ; *Козлов Ю. М.* Управление народным хозяйством СССР. Изд-во Моск. ун-та, 1971. Ч. 1 ; *Основин В. С.* Основы науки социального управления. Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1971 ; *Бахрах Д. Н.* Административные методы управления // Ученые записки Перм. ун-та. 1973. № 299.

⁴ См.: *Лунев А. Е.* Теоретические проблемы государственного управления. М., 1974. С. 139—140 ; *Он же.* Взаимосвязь методов и технических средств в управлении // Управление и право. 1974. Вып. 1.

⁵ *Лазарев Б. М.* Компетенция органов управления. М., 1972. С. 30.

Данные методы связаны с их обратным влиянием (обратная связь) на социальную действительность, на общественные отношения, их возникновение, совершенствование и охрану.

Они основываются на соотношении этих методов, обусловливаемого сущностью демократического государства, которое является государством для всех граждан, для всего российского народа. Будучи социальным государством, оно по самой своей природе не может строить отношения с населением на каких-либо иных основах, кроме убеждения большинства в правильности своей политики и принуждения в отношении того меньшинства, устремления и действия которого расходятся с волей большинства. Иначе оно оторвется от народа, потеряет его поддержку, подорвет в конце концов корни своего могущества⁶. Убеждение и принуждение используются государством не во имя каких-то абстрактных целей, а во имя человека и для человека, в интересах создания необходимых условий его свободного гармоничного развития. Эта цель может быть достигнута только в том случае, если деятельность государства будет осуществляться средствами и методами, которые бы соответствовали этой цели, если последствия их применения не противоречат, а совпадают с процессом «возрождения суверенной государственности России и утверждения незыблемости ее демократической основы»⁷.

2. Для того, чтобы развить изложенные отправные положения, наполнить их конкретным содержанием, разобраться во всем многообразии форм, видов и отдельных мер воздействия на общественные отношения, понять тенденцию их движения, необходимо раскрыть теоретическую сущность и практическую значимость убеждения и принуждения, их роль в обеспечении установленного правопорядка.

Для раскрытия сущности этих методов необходимо диалектически осмыслить их роль в формировании общественных отношений, выйти за рамки обыденного понимания их содержания.

В. И. Ленин в своих трудах рассматривал убеждение и принуждение как методы, которые выражают сущность организаторской функции диктатуры пролетариата, как способы руководства обществом, которые дополняют друг друга, опираются друг на друга и только в правильном сочетании выполняют свое социальное назначение. Он проводил четкое различие не только между насилием, с одной стороны, убеждением и принуждением — с другой, но и последовательно отличал убеждение от принуждения, видя в этих методах управления качественное своеобразие, не допускающее их смешения или отождествления.

В то же время, эти методы тесно взаимосвязаны. Недооценка убеждения или принуждения, отрыв одного от другого или их противопоставление ведут, как показывает опыт, к серьезным отрицательным последствиям⁸. В отношении трудящихся, отмечал В. И. Ленин, социалистическое государство применяет в

⁶ См.: Самощенко И. С. Убеждение и принуждение в социалистическом государстве // Сов. государство и право. 1967. № 2. С. 11.

⁷ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). Преамбула.

⁸ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 43. С. 54.

качестве главного средства воспитания и руководства массами метод убеждения, а его призыв «Мы должны во что бы то ни стало сначала убедить, а потом принудить» — вытекает из самой природы демократического строя, из подлинно народного характера социального государства.

Итак, основным методом деятельности государства является убеждение своих граждан в осознанной необходимости, а также добровольное выполнение всех предписаний законодательства, а также его требований.

Средства и меры, которые используются для регулирования поведения граждан в стране, имеют весьма специфический характер, что качественно и определяет как метод убеждения, так и метод принуждения.

Между тем в отдельных работах неоправданно смешиваются убеждение с принуждением. В частности, И. И. Карпец пишет: «Убеждение может в себе самом носить определенную „дозу“ принуждения...». И далее: «Образно говоря, убеждение может и воспитывать, и принуждать...»⁹. Однако убеждение и принуждение являются средствами самостоятельными, различными и имеющими специфические особенности. «Забвение этого, — справедливо отмечает И. С. Самощенко, — ведет к странной конструкции «принудительного убеждения», которая несовместима с самой сущностью убеждения, ибо отождествляет, по существу, принуждение и убеждение»¹⁰.

Видимо, подобная позиция является следствием внешней «похожести», в частности, психического принуждения и убеждения, непосредственным объектом воздействия которых выступает психика человека — его разум, эмоции и воля. Однако этим обстоятельством их внешнее «сходство», собственно, и исчерпывается.

В то же время интересы укрепления законности обуславливают необходимость четкого разграничения методов психического принуждения и убеждения, недопустимость их смешения. Разграничение этих методов проходит, как представляется, по двум направлениям. Во-первых, их разграничивает направленность, назначение воздействия. Убеждение создает внутренние моральные стимулы для определения человеком добровольно, сознательно варианта правомерного поведения, отвечающего его собственным представлениям о должном. Психическое принуждение призвано принудить, заставить его делать то, что он не желает, либо не делать то, что он желает. Здесь мы отмечаем состояние подчиненности субъекта внешней государственной воле. Его правомерное поведение является вынужденным, конформным, оно есть проявление воли субъекта, но воли подчиненной и, следовательно, не свободной¹¹.

Во-вторых, их различия обуславливаются разными сферами психического воздействия и мотивами социального поведения. Психическое принуждение вызывает, как правило, мотив страха перед неблагоприятными последствиями неповиновения, желание избежать их. Субъект, применяющий психическое принуждение

⁹ Карпец И. И. Наказание. Социальные, правовые и криминологические проблемы. М., 1973. С. 67.

¹⁰ Самощенко И. С. Понятие правонарушения по советскому законодательству. М., 1963. С. 259.

¹¹ См.: Государственные решения в системе управления. М., 1974. С. 43.

(государственный орган, должностное лицо), передает лицу информацию об этих последствиях. Представления о них трансформируются в чувство страха и желание избежать неблагоприятных последствий, создавая тем самым мотивы поведения, имеющие, по существу, негативную окраску. Убеждение вызывает, как правило, положительные мотивы правомерного поведения, отражающие глубинные, социально-психологические характеристики личности, позволяющие без особых усилий над собой, без внутренней борьбы следовать велениям права.

Таким образом, психическое принуждение и убеждение действуют на разных уровнях сознания и психики, и это обстоятельство, естественно, надо учитывать при выборе метода воздействия в каждом конкретном случае.

Надстроечные явления, в том числе и методы государственного управления обществом, не могут быть поняты вне общественного бытия, экономического базиса, объективных экономических законов. «Даже туманные образования в мозгу людей, — писали К Маркс и Ф. Энгельс, — и те являются необходимыми продуктами, своего рода испарениями их материального жизненного процесса, который может быть установлен эмпирически и который связан с материальными предпосылками»¹². Сущность убеждения и принуждения не может быть выявлена и вне связи с государством, которое эти методы конституирует, а также вне связи с правом, в качестве способов реализации которого они выступают, облекаясь обычно в правовую форму»¹³.

Итак, мы можем сделать вывод о том, что в демократическом обществе в процессе функционирования методов государственного управления имеются реальные возможности сознательного, организованного и активного воздействия на структуру общественных отношений, сознание и поведение людей. И эти возможности повседневной практикой превращаются в реальную действительность. Убеждение и принуждение, будучи надстроечными категориями, развиваясь и функционируя в соответствии с общими закономерностями развития, отражают и несут в себе социальную эффективность государственно-правовой системы в целом.

3. Раскрытие социального назначения и эффективности убеждения и принуждения требует более конкретной характеристики их содержания. Сущность вскрывает то, чем убеждение и принуждение фактически являются — методами воздействия на общественные отношения, а их содержание включает комплекс разнообразных конкретных мер воздействия на сознание и поведение людей.

Отсюда под содержанием убеждения и принуждения следует понимать систему мер, в которых конкретизируется государственное управляющее воздействие в целях обеспечения должного или возможного поведения субъектов общественных отношений.

Осуществление грандиозных задач развития страны требует убеждения масс. И «чем глубже преобразование, которое мы хотим произвести, тем больше

¹² Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 3. С. 25.

¹³ Ю. М. Козлов, характеризуя связь общих методов управления с их правовым опосредованием, справедливо полагает, что суть «соотношения методов управления и соответствующих форм состоит в том, что если метод отражает содержание управленческой деятельности, то форма есть способ выражения этого содержания» (Козлов Ю. М. Методы управления народным хозяйством СССР // Сов. государство и право. 1968. № 4. С. 69).

надо поднять интерес к нему и сознательное отношение, убедить в этой необходимости новые и новые миллионы и десятки миллионов»¹⁴. Именно поэтому определяющим методом воспитания граждан в духе соблюдения общественной дисциплины, обеспечения правопорядка является метод убеждения. При этом убеждение предполагает воздействие на сознание и волю человека преимущественно средствами нравственного характера. Результатом таких методов воздействия на чужую волю становится подчинение лица, по отношению к которому это осуществляется, таким образом, воля подчиняемого становится идентичной взглядам убеждающего.

Однако из того, что убеждающее воздействие носит преимущественно идеологический, нравственный характер, вовсе не следует, что все убеждение сводится только к слову, словесному увещанию, правовой пропаганде и т.д. В. И. Ленин, говоря о содержании убеждения, используемого в отношении крестьянства, указывал, что думать, будто крестьянина можно убедить только советом, только книгами, — нелепость¹⁵. Таким образом, он четко отграничивал убеждение от голых слов, организационной беспомощности, выдаваемых за убеждение. Крупнейшие педагоги прошлого нередко говорили даже о вреде «словесного воспитания». Поэтому многие авторы в систему мер убеждения вполне обоснованно включают многообразные меры организационного и поощрительного характера¹⁶.

Содержание убеждения состоит в нескольких пунктах агитационных работ: воспитательной и организаторской. Использование различных форм убеждения имеет немаловажное значение и в непосредственном обеспечении правопорядка. Убеждение здесь служит достижению ряда конкретных целей, которые весьма необходимы для осуществления управления обществом в стране.

Большинство граждан с чувством высокого долга соблюдают нормы морали и права. Можно ли, однако, на этом основании утверждать, что они больше не нуждаются в воспитательном воздействии государства? Разумеется, нет. В. И. Ленин указывал, что «задача убеждения народных масс никогда не может отодвинуться совершенно, — наоборот, она всегда будет стоять среди важных задач управления»¹⁷.

В современных условиях, когда стоит задача, чтобы уважение к праву, к закону стало личным убеждением каждого человека, нельзя довольствоваться соблюдением гражданами установленных государством правил поведения лишь в силу обязанности.

Целью убеждения в борьбе с правонарушениями, таким образом, является воспитание у граждан внутренней потребности и стойкой привычки правомерного поведения. Необходимо помнить о том, что достигнутым надо считать только то, что вошло в культуру, в быт, в привычку.

Убеждения, привычки, как и все нравственные категории, являются продуктом общественной среды и воспитания. Новые современные меры убеждения и привычки подвергаются воздействию и отрицательных факторов — сохранившихся

¹⁴ См.: Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 42. С. 140.

¹⁵ См.: Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 39. С. 378.

¹⁶ См., например: Петров Г. И. Указ. соч. С. 263.

¹⁷ См.: Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 36. С. 127.

в нашем обществе пережитков, «родимых пятен» прошлого, проникающих из-за рубежа западных «ценностей». Поэтому глубокие убеждения и стойкие привычки правомерного поведения еще не стали достоянием всех граждан, и некоторые из них совершают антиобщественные поступки.

В связи с этим в деятельности государственных органов и общественности важное место приобретает предотвращение правонарушений, прежде всего преступлений и дорожно-транспортных происшествий, вызванных грубым нарушением правил дорожного движения. Известно, что совершению преступления, противоправного и аморального поступка нередко предшествуют те или иные внешние проявления этого намерения в психике и поведении человека. Тем самым возникает реальная возможность обнаружить психологическую подготовку лица к совершению правонарушений и своевременно их предотвратить. А там, где ее не используют, обычно наступают негативные последствия, которые иногда заканчиваются катастрофой. Так произошло в мае 2021 г. в Казани, где молодой человек (19 лет) длительное время готовил особо опасное тяжкое преступление, для которого приобрел огнестрельное оружие, огромное количество патронов к нему, изготовил благодаря рекомендациям из Интернета самодельное взрывное устройство с поражающими элементами и в гимназии города исполнил задуманное; в результате погибли школьники и преподаватели.

В современных условиях законодательство и практика его применения становятся на путь использования мер принуждения в отношении правонарушителей, как правило, вслед за убеждением и мерами общественного воздействия. Государство, устанавливая ту или иную правовую норму, нередко рассматривает применение мер убеждения или общественного воздействия к ее нарушителям как обязательное предварительное условие, подлежащее использованию, прежде чем выявится потребность применения мер государственного принуждения. В этих случаях меры принуждения применяются лишь тогда, когда убеждение и общественное воздействие не приводят к положительным результатам и правонарушители, не поддаваясь воздействию воспитательных, профилактических мер, вновь совершают антиобщественные противоправные действия.

Применение убеждения отнюдь не снимает вопроса о разумно допустимых пределах его использования в качестве средства воздействия на правонарушителей. Этот метод далеко не всегда оказывается достаточным средством воздействия в отношении отдельных лиц, нарушающих нормы поведения в современном обществе. Поэтому государство, защищая интересы общества, права и свободы граждан, принуждает лиц, не поддающихся мерам убеждения и общественного воздействия, к соблюдению порядка, устанавливает различные виды ответственности за совершение правонарушений. Убеждение при этих обстоятельствах перестает быть единственным средством воздействия. Таким образом, в социуме РФ возникает задача «обеспечить строжайшее проведение дисциплины и самодисциплины граждан... Без принуждения, — отмечал В. И. Ленин, — такая задача совершенно не выполнима»¹⁸.

Между тем некоторые авторы высказывали мнение о том, что демократическому государству принуждение вообще не свойственно, чуждо. Так, Т. В. Суворова

¹⁸ См.: Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 36. С. 163.

пишет: «Демократической сущности Советского государства, его социальной природе принуждение не свойственно»¹⁹. Ошибочность подобной позиции очевидна.

В современном государстве принуждение обусловлено объективными потребностями развития общества. В нем принуждение необходимо по тем же причинам, по которым, в конечном счете, необходимо и само государство. В своем специфическом качестве государственного принуждения оно подчиняется тем же закономерностям, что и государство²⁰. Таким образом, государственное принуждение является свойством государственной власти, поскольку принуждение — это необходимый элемент всякой социальной организации и качество всякой власти.

Однако впервые и только в правовом государстве негативная функция принуждения — подавление трудящихся — сменяется его позитивной творческой задачей: при демократическом строе оно с самого начала направлено на создание новых общественных отношений. Более того, принуждение не только необходимо, но в ряде областей общественной жизни полезно, способно принести положительный эффект (оборона страны, защита ее безопасности, охрана общественного порядка, преодоление негативных пережитков прошлого в быту и в сознании).

Государственное принуждение в зависимости от непосредственного объекта воздействия подразделяется на физическое или психическое принуждение. Его цель — заставить конкретных субъектов права соблюдать определенные предписания или воздержаться от тех или иных действий. Принуждение является методом, формирующим сознание подчиненности субъектов, и представляет собой властное веление или прямое действие. Достижение требуемого результата при использовании метода принуждения осуществляется вопреки воле субъекта, при его внутреннем сопротивлении, подчас протесте против предложения подчиниться установленному правопорядку.

Государственное принуждение осуществляется компетентными органами и должностными лицами. Благодаря свойственной государству мощной организованной силе, наличию у него «вещественных орудий власти» государственное принуждение характеризуется особой «жесткостью», непреклонностью, категоричностью в утверждении государственной воли, в воздействии на поведение людей в обществе²¹.

Реально принуждение опосредуется в праве, выступает в форме правового принуждения и выражается в конкретных принудительных мерах, применяемых компетентными государственными органами. Сюда относятся:

- 1) меры юридической ответственности — административной, дисциплинарной, уголовной и материальной;
- 2) меры пресечения (доставление, задержание);
- 3) административно-предупредительные меры принудительного характера (в частности, таможенный досмотр, меры карантинного характера, принудительное медицинское освидетельствование);
- 4) меры административно-процессуального обеспечения (гл. 27 КоАП РФ).

¹⁹ См.: Суворова Т. В. Об особом характере государственного принуждения в СССР // Государство и коммунизм. М., 1963. С. 28.

²⁰ См.: Алексеев С. С. Социальная ценность права в советском обществе. М., 1971. С. 110—111.

²¹ См.: Алексеев С. С. Указ. соч. С. 106—107.

В качестве непосредственного объекта физического принуждения выступает биологическое и материальное бытие субъектов общественных отношений. Это — личность, ее неприкосновенность, свобода деятельности и поведения, имущественное (материальное) положение. Физическое принуждение может выражаться в конкретных мерах, оказывающих физическое воздействие на личность, имущество и денежные средства лица, т.е. оно реализуется в определенных ограничениях, лишении определенных благ, имеющихся в распоряжении субъекта. Именно с помощью, а точнее, посредством этих свойств принуждения оказывается возможным влиять на сознание лица, его разум, чувства и мотивировать требуемое поведение. Тем самым физическое принуждение не только формирует волю лица, но и способствует внедрению в его сознание социальных мотивов общественного поведения, развитию нравственных чувств, представлений и убеждений.

Непосредственным объектом психического принуждения является психика человека — его разум, эмоции, воля. Воздействуя на них, можно «изнутри» сформировать волю человека и побудить, склонить его к необходимому и требуемому общественному поведению.

Принуждение в Российском государстве характеризуется рядом признаков.

Во-первых, государственное принуждение представляет собой выражение необходимости данного этапа развития российского общества и средство ее реализации. Его структура, функции, пределы использования определяются объективными потребностями общества. Тем самым необходимость является постоянной предпосылкой и содержанием принуждения. Подобный подход исключает возможность того, чтобы в праве принуждение было признано самодовлеющей категорией и воспринималось как явление, находящееся за пределами необходимости.

Во-вторых, государственное принуждение становится в полной мере правовым, оно подчиняется общим принципам права, выражающим его демократическое содержание, гуманизм, ответственность за вину, исключение всякого произвола из деятельности правоприменительных органов, справедливость и др. Государственное принуждение применяется на основе строгой правовой регламентации его объема и пределов, нормативного установления оснований, порядка и процедуры (процессуальных форм) реализации конкретных мер принудительного воздействия.

В-третьих, назначение принуждения состоит в воспитании правонарушителей, предупреждении новых правонарушений. Принуждение в российском обществе не имеет цели причинить человеку физические страдания или унижить его достоинство. Вместе с тем оно не лишено и устрашающего элемента, который, однако, носит подчиненный характер и направлен на предупреждение преступлений и других правонарушений.

В-четвертых, государственному принуждению свойственна закономерность изменения его объема, в зависимости от тех или иных обстоятельств он может возрастать или сокращаться. Сокращение сферы принуждения обусловливается постоянным действием таких коренных факторов, как укрепление экономики нашей страны, повышение культурного уровня населения, рост сознательности, дисциплинированности и организованности граждан, расширение их участия в управлении делами государства, общества и др.

В-пятых, государственное принуждения в период реализации глобальных целей развития характеризуется не только сужением сферы его применения, но и изменением содержания. В системе средств государственного принуждения все большее место занимают меры морального, материального воздействия на правонарушителя, такие как замечание, предупреждение, общественное порицание, возмещение причиненного ущерба.

Этот процесс внутреннего изменения государственного принуждения, его гуманизации отражает общую тенденцию развития российской государственности. Вместе с тем в современный период принуждение продолжает оставаться одним из важнейших средств, используемых государством для укрепления законности и правопорядка.

Ускорение экономического и социального развития нашего общества, рост масштабов и качественные сдвиги во всех сферах хозяйственно-организаторской, культурно-воспитательной и административно-политической деятельности предъявляют новые, более высокие требования к управлению, не позволяют довольствоваться сложившимися формами и методами работы. На первое место выдвигаются национальные цели (проекты) сбережения граждан, их здоровья, продолжительности жизни, т.е. сохранения российского народа. Этой же цели служат и рассматриваемые методы управления — убеждение и принуждение.

4. Государственное принуждение, единое по своей сущности, не исключает определенной дифференциации его на отдельные виды. Разнородность общественных отношений, регулируемых правом, и посягательств на эти отношения обуславливает необходимость в целях их охраны применения различных видов государственного принуждения, отличающихся по своему содержанию, основаниям и порядку реализации:

- гражданско-правового;
- административно-правового;
- дисциплинарного;
- уголовно-правового.

Принуждение административного характера имеет определенные специфические признаки, которые определяют его как явление самостоятельное, при этом характеризующееся качественной определенностью.

Основой разработки проблемы признаков административного принуждения является представление о нем как о сложной целостной системе.

Административное принуждение неоднородно, оно состоит из самых различных мер, которые, благодаря вхождению в его объем, приобретают сходные, интегративные, системные качества и свойства. Все это обуславливает возможность решения вопроса об общих и сходных для них признаков содержания²².

К основным признакам, характеризующим административное принуждение, можно отнести следующие.

Административное принуждение является особым видом государственно-го принуждения, имеющим своим назначением охрану общественных отношений, складывающихся в сфере государственного управления, реализации

²² См.: Галаган И. А. Административная ответственность в СССР. Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1970. С. 71.

исполнительной власти. Меры административного принуждения устанавливаются государством, определяющим цели, основания и порядок их применения. Они используются в процессе деятельности соответствующими государственными органами и должностными лицами, что является результатом проявления их государственно-властных полномочий. Всем мерам административного принуждения присущ *властно-принудительный характер*.

Данный признак административного принуждения необходимо подчеркнуть особо, поскольку некоторые авторы отрицают принудительный характер ряда мер административного воздействия (например, таких как карантин, таможенный досмотр), отождествляя их с правовыми запретами и обязанностями, самими обязывающими нормами права, которые, разумеется, мерами принуждения не являются.

В ряде случаев отрицается принудительный характер административно-правовых мер пресечения (например, задержания и доставления в полицию), применяемых к невменяемым, лицам, находящимся в состоянии сильного алкогольного или наркотического опьянения, которые полностью или частично теряют способность к сознательному и, следовательно, волевому поведению. Обосновывается эта позиция тем, что в подобных случаях отсутствует волевой объект принуждения.

Административное принуждение по своему содержанию заключается во внешнем государственно-правовом психическом и физическом воздействии на сознание и поведение людей в форме ограничений (лишений) личного, организационного или имущественного характера, т.е. тех или иных *неблагоприятных последствий*.

Внешние формы проявления административного принуждения весьма различны. Это обусловливается громадным разнообразием обеспечиваемых с их помощью отношений, целями, основаниями применения принуждения, содержанием компетенции органов и должностных лиц, которые наделены правом использования этих мер, и рядом других обстоятельств. Личные ограничения могут выражаться, например, в административном аресте за мелкое хулиганство, в задержании и доставлении нарушителя в полицию, штаб народной дружины. Организационные ограничения — это вид ограничений, осуществляемых по отношению к организациям, имеющим большую важность в социальной сфере, например к предприятиям общественного питания за нарушения санитарного характера.

Все меры административного принуждения применяются для того, чтобы побудить, заставить субъекта совершить те или иные действия или воздержаться от них, либо подчиниться установленным правоограничениям. Таким образом, *объектом принудительного воздействия* в конечном итоге оказывается не сама ЛИЧНОСТЬ, а ее поведение.

Меры административного принуждения могут устанавливаться только правовыми актами. Применение этих мер допускается лишь на основе законов и только в пределах и формах, предусмотренных нормами права.

Следовательно, административное принуждение является *правовым принуждением*, направленным на реализацию правовых актов, регулирующих общественные отношения в сфере государственного управления. Оно полностью соответствует гуманистической природе нашего общества, интересам дальнейшего укрепления законности.

Административное принуждение применяется лишь *уполномоченными на то органами и должностными лицами*. Их круг строго определен правовыми актами. Как правило, к ним относятся органы и должностные лица структурных подразделений государственного управления, а также административные комиссии²³.

Специфика управленческих отношений объективно определяет необходимость самостоятельной и быстрой реакции соответствующих должностных лиц на правонарушения, оперативного использования ими дозволенных правом мер. Для них практически невозможно в каждом конкретном случае доказывать правомочность своего требования, на котором основано принуждение, или испрашивать разрешение на применение необходимых административно-принудительных мер. Нарушения правопорядка должны быть прекращены немедленно, ибо они затрагивают интересы всего общества, нередко угрожают личной и имущественной безопасности граждан.

Обнаруживая нарушения правопорядка или встречая сопротивление своим законным требованиям, должностные лица органов государственного управления должны самостоятельно и без промедления принимать необходимые меры административного принуждения для предупреждения или прекращения противоправных действий, для наказания лиц, совершивших административные правонарушения.

В этой связи еще более очевидной становится справедливость утверждения С. В. Бородин: «Особенность применения административного воздействия должна заключаться в *немедленном* (курсив наш. — Л. Л.) следовании за совершением нарушения»²⁴. Именно в этом и состоит эффект административного принуждения, которое характеризует такое приближение момента распоряжения (требования) к моменту исполнения (соблюдения), когда промежуточная между ними стадия сокращается до минимума. Иными словами, если веление права или основанное на праве требование органа управления либо должностного лица встречает сопротивление, то столь же быстро наступает и реакция в виде применения соответствующих мер административного принуждения.

Административное принуждение осуществляется в рамках *особых охранительных административно-правовых отношений*, складывающихся в сфере государственного управления и охватывающих права и обязанности компетентных органов и лиц, к которым оно применяется. Меры административного принуждения имеют свое назначение — охрану законности и правопорядка в сфере функционирования органов исполнительной власти, предупреждение или пресечение явлений, препятствующих (или могущих препятствовать) нормальному управленческому процессу.

Данный признак имеет особое значение, поскольку он характеризует ограниченность сферы применения административно-принудительных средств в общей системе управленческих отношений, подавляющая масса которых реализуется

²³ См., например: Еропкин М. И., Попов Л. Л., Шергин А. П. О применении штрафов за нарушение общественного порядка // Сов. государство и право. 1971. № 7. С. 43.

²⁴ Бородин С. В. К вопросу о мерах административного воздействия, налагаемых народными судьями // Сов. юстиция. 1958. № 11. С. 20.

не на основе принуждения, а с помощью убеждения и организационно-правовых способов воздействия.

Некоторые авторы указывают и на такой признак административного принуждения, как «*внесудебный порядок*» его применения, имея в виду право соответствующих органов и должностных лиц применять меры принуждения непосредственно, без предварительного обращения в суд. Эта мысль, высказанная еще ранее русскими полицейстами²⁵, стала в известной мере традиционной. В частности, С. С. Студеникин определял административное принуждение как «принуждение, применяемое полномочным органом государственного управления без обращения в суд»²⁶.

Вместе с тем интересы дальнейшего укрепления законности требуют более широкого использования компетентными органами и должностными лицами процессуальных форм, их последовательного распространения на все виды публичного (государственного) управления, решающих индивидуально-конкретные юридические дела, связанные с защитой (реализацией) прав и свобод граждан и организаций. И, как справедливо отмечает известный ученый юрист-теоретик С. С. Алексеев, «процессуальная форма должна быть признана в качестве необходимой и весьма существенной черты правового принуждения»²⁷.

Итак, завершая изложение сущности, содержания и порядка применения мер убеждения и принуждения, хотелось бы подчеркнуть, что мы не должны забывать: главное — это убеждение граждан, это профилактика, предотвращение правонарушений, предупреждение антиобщественного поведения, что раньше или позже, но эта работа должна привести к сокращению сейчас весьма значительного, недопустимого объема административного принуждения.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Алексеев С. С. Социальная ценность права в советском обществе. — М., 1971.
2. Афанасьев В. Г. Научное управление обществом (опыт системного исследования). — М., 1968.

²⁵ Так, А. И. Елистратов определял административное принуждение как «возможность администрации прибегать к принудительным мерам по собственному почину, без предварительного судебного постановления, устанавливающего законность данного требования...» (Елистратов А. И. Основные начала административного права. М. : Изд. Лемана, 1914. С. 198).

²⁶ Студеникин С. С. Советское административное право. М., 1949. С. 133.

²⁷ См.: Алексеев С. С. Указ. соч. С. 124. При этом С. С. Алексеев подчеркивает, что фундаментальные и весьма интересные суждения о сущности и содержании административного процесса высказаны Н. Г. Сталищевой и В. Д. Сорокиным. См.: Сталищева Н. Г. Административный процесс. М., 1964 ; Она же. Гражданин и административная юрисдикция в СССР. М., 1970 ; Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право. М., 1972 ; Он же. Проблемы административного процесса. М., 1968.

3. Бахрах Д. Н. Административные методы управления // Ученые записки Перм. ун-та. — 1973. — № 299.
4. Бородин С. В. К вопросу о мерах административного воздействия, налагаемых народными судьями // Сов. юстиция. — 1958. — № 11.
5. Галаган И. А. Административная ответственность в СССР. — Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1970.
6. Государственные решения в системе управления. — М., 1974.
7. Елистратов А. И. Основные начала административного права. — М. : Изд. Лемана, 1914.
8. Еропкин М. И., Попов Л. Л., Шергин А. П. О применении штрафов за нарушение общественного порядка // Сов. государство и право. — 1971. — № 7.
9. Зубарев С. М. О современном этапе реформы надзорной деятельности в Российской Федерации // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2018. — № 1 (41). — С. 13—23.
10. Карпец И. И. Наказание. Социальные, правовые и криминологические проблемы. — М., 1973.
11. Керимов Д. А. Философские проблемы права. — М., 1972.
12. Козлов Ю. М. Методы управления народным хозяйством СССР // Сов. государство и право. — 1968. — № 4.
13. Козлов Ю. М. Советское административное право. — М., 1973.
14. Козлов Ю. М. Управление народным хозяйством СССР. — М. : Изд-во Моск. ун-та, 1971. — Ч. 1.
15. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. — М., 1972.
16. Лунев А. Е. Взаимосвязь методов и технических средств в управлении // Управление и право. — 1974. — Вып. 1.
17. Лунев А. Е. Теоретические проблемы государственного управления. — М., 1974.
18. Основин В. С. Основы науки социального управления. — Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1971.
19. Петров Г. И. Основы советского социального управления. — Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1974.
20. Попов Л. Л. Убеждение и принуждение в Советском государстве. — Л., 1963.
21. Попов Л. Л. Убеждение и принуждение : Организационно-воспитательные и административно-правовые средства охраны общественного порядка в деятельности советской милиции. — М., 1968.
22. Попов Л. Л. Проблемы административных реформ в России // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2018. — № 1 (41). — С. 24—20.
23. Самощенко И. С. Понятие правонарушения по советскому законодательству. — М., 1963.
24. Самощенко И. С. Убеждение и принуждение в социалистическом государстве // Сов. государство и право. — 1967. — № 2.
25. Студеникин С. С. Советское административное право. — М., 1949.
26. Суворова Т. В. Об особом характере государственного принуждения в СССР // Государство и коммунизм. — М., 1963.