

МЕРЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ПОНЯТИЮ И КЛАССИФИКАЦИИ

Аннотация. В статье проанализированы различные мнения ученых-административистов относительно понятия административно-предупредительных мер, их классификации. Приводятся конкретные принудительные меры административного предупреждения, применяемые к несовершеннолетним. Автор дает примеры классификации административно-предупредительных мер, раскрывая их основные и отличительные черты.

В зависимости от цели принуждения автор выделяет две группы мер административного предупреждения: 1) меры, применяемые при возникновении угрозы общественной безопасности и безопасности личности для предотвращения возможного наступления; 2) меры, применяемые в отношении лиц, совершивших противоправное деяние, с целью предупреждения совершения ими новых правонарушений. В заключение статьи автор определяет в качестве основного признака мер административного принуждения принудительный характер данной группы мер, состоящий в реализации властных и односторонних действий, которые не согласуются с противоположной стороной, обязанной исполнить предписание, выполнить необходимые в данной ситуации действия либо воздержаться от их совершения.

Ключевые слова: принудительные меры административного предупреждения, классификация административно-предупредительных мер, административно-предупредительные меры, применяемые только к несовершеннолетним.



**Владимир Геннадьевич
МЕРКУЛОВ,**

доцент кафедры тактико-специальной подготовки
Ленинградского
областного филиала
Санкт-Петербургского
университета МВД России,
кандидат юридических наук
mvg.spb@bk.ru
188662, Россия,
Ленинградская обл.,
г. Мурино, ул. Лесная, д. 18А

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.82.6.063-070

V. G. MERKULOV,

Associate Professor, Department of Tactical and Special Training
Leningrad Regional Branch of the St. Petersburg University of the Ministry
of Internal Affairs of Russia, Cand. Sci. (Law)
mvg.spb@bk.ru

18A, ul. Lesnaya, Murino, Leningrad Region, Russia, 188662

ADMINISTRATIVE PREVENTION MEASURES: THEORETICAL APPROACHES TO THE CONCEPT AND CLASSIFICATION

Abstract. The article analyzes various opinions of administrative scientists regarding the concept of administrative preventive measures, their classification. Specific compulsory measures of administrative warning applied to

© В. Г. Меркулов, 2021

minors are given. The author gives examples of the classification of administrative and preventive measures, revealing their main and distinctive features. Depending on the purpose of coercion, the author identifies two groups of administrative prevention measures: 1) measures applied in the event of a threat to public safety and personal safety to prevent possible harm, and 2) measures applied in relation to persons who have committed a wrongful act in order to prevent them from committing new offenses.

In conclusion of the article, the author defines as the main feature of administrative coercion measures the coercive nature of this group of measures, consisting in the implementation of imperious and unilateral actions that are not agreed with the opposite party who is obliged to fulfill the order, perform the actions necessary in this situation, or refrain from committing them.

Keywords: *compulsory measures of administrative warning, classification of administrative preventive measures, administrative preventive measures applied only to minors.*

В современных научных исследованиях, посвященных проблемам административно-правового принуждения, пока не сложился единообразный подход к дефиниции административно-предупредительных мер.

Меры административного предупреждения носят принудительный характер и, что вытекает из их наименования, используются для профилактики потенциальных нарушений юридических норм в области функционирования публичной администрации, которые, в свою очередь, способны детерминировать аналогичные девиации в сферах правопорядка и социальной безопасности и иные негативные проявления, искажающие и подрывающие нормальную государственно-управленческую деятельность¹.

А. П. Корнев полагает, что под анализируемыми мерами можно подразумевать приемы и средства, цель которых — упреждение реализации административно-правовых нарушений и их неблагоприятной консеквенции, устранение факторов, создающих угрозу для безопасности и здоровья населения, жизни отдельных лиц, функционирования публичных ведомств и учреждений².

По мнению А. И. Каплунова, административно-принудительные меры представляют собой легально закрепленные приемы, способы, действия, попирающие права, свободы и законные интересы граждан и организаций и имеющие адресную концентрацию на поиске и ликвидации административно-правовых нарушений в области всех видов безопасности, а также на минимизировании соответствующего потенциального ущерба³.

¹ Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право : учебник. 6-е изд., пересмотр. М. : Норма ; Инфра-М, 2020. С. 414.

² Корнев А. П. Административное право России : учебник : в 3 ч. М. : МЮИ МВД России, 1996. Ч. 1. С. 196.

³ Каплунов А. И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел: системно-правовой анализ : автореферат дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14. М. : Моск. ун-т МВД России. 2005. С. 32.

Анализируя приведенные определения, выделим наиболее характерные для мер административного принуждения признаки:

- 1) данные меры не имеют прямой причинно-следственной связи с административными правонарушениями;
- 2) государственно-обязывающая сущность этих мер заключается в осуществлении действий в рамках отношений власти — подчинения, содержание которых не координируется с другими (невластными) участниками;
- 3) они имеют легальное оформление в законодательстве, которое включает в себя установление обязанности совершения некоторых действий или запрет (ограничение) на совершение действий, а также соответствующие административные наказания.

Хотя административно-предупредительные меры имеют очевидную профилактическую направленность, их реализация происходит в ходе одностороннего и принудительного функционирования органов исполнительной ветви государственной власти и их должностных лиц. Все меры подобного рода характеризуются властно-принудительной мотивацией⁴.

Отмечая бесспорную значимость предупредительных мер, некоторые авторы не относят их к принудительным. Так, А. А. Гайдуков, рассматривая компетенцию органов внутренних дел, относящуюся к профилактике нарушений в области бытовой и семейной повседневной жизни, классифицирует административно-предупредительные меры на меры общего и специального, принудительного и не принудительного характера. По его мнению, общие меры предупреждения (к ним автор относит правовое просвещение, правовое информирование, пропаганду правовых знаний) сфокусированы на определении и ликвидации условий и причин, опосредующих поведение правонарушителя, в том числе на развитие правовой грамотности и повышение уровня правосознания. Означенные меры регламентируют поведение неопределенного круга граждан, не ущемляя вместе с тем конституционные права и свободы населения. Формы их реализации не урегулированы⁵.

На наш взгляд, автор заблуждается, относя правовое просвещение, правовое информирование, пропаганду правовых знаний к общим мерам предупреждения. Принуждение выражается в виде определенных ограничений и запретов, а это характеризует принудительную природу административно-предупредительных мер. Речь здесь идет не о генерализированных запретах, а о совершенно определенных административно-предупредительных мерах, эксплицирующихся в предельно конкретной административной деятельности, в реторсии воли и поведения граждан. В качестве иллюстрации такой деятельности можно привести изоляцию по месту жительства (пребывания)⁶ или производство личного досмотра пассажиров

⁴ Административное право : учебник / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. М., 2019. С. 223.

⁵ Гайдуков А. А. Административно-правовое регулирование деятельности полиции по предупреждению и пресечению правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений : дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2018. С. 107—109.

⁶ В соответствии с п. 2.2 постановления Главного государственного санитарного врача РФ от 18 марта 2020 г. № 7 «Об обеспечении режима изоляции в целях предотвращения



воздушных судов⁷. При этом даже невынужденное соблюдение или исполнение общеобязательных предписаний (применительно к досмотру или самоизоляции) лицами, которым они предназначаются, не лишает их фактически подневольного характера (секвестирования личной свободы или неприкосновенности).

Обратимся к классификации — одному из методов научного познания исследуемого объекта. По мнению И. В. Максимова, сепарация административно-принудительных мер зиждется на субстанциональных свойствах и отличительных особенностях, находящихся в сущности сепарируемого материала, наиболее релевантной из которых он полагает цель, для достижения которой реализуется та или иная мера⁸.

Используя цель в качестве критерия классификации, назовем следующие группы административно-предупредительных мер:

- 1) меры, необходимые для сохранения общественной безопасности и безопасности отдельных лиц, применяемые для устранения рисков нанесения ущерба (вреда);
- 2) меры, необходимые для профилактики совершения противоправных деяний лицами, которые уже совершали их в прошлом.

Аналогичным образом систематизирует меры предупреждения Ю. С. Рябов, подразделяя их:

- 1) на меры, необходимые для устранения рисков дестабилизации общественной безопасности (изоляция, карантин, принудительное лечение заразных больных);
- 2) меры, необходимые для профилактики противоправных деяний (например, административный надзор за освобожденными из мест лишения свободы лицами).

Кроме того, каждая из указанных мер дифференцируется на меры, ограничивающие субъективные права граждан, и меры, ограничивающие их имущественные права⁹.

Напротив, Ю. С. Адушкин и В. М. Манохин по тому же критерию выделяют контрольно-профилактические меры (их цель — установление противоправного

распространения COVID-2019» в течение трех календарных дней со дня прибытия на территорию Российской Федерации граждане РФ обязаны пройти лабораторное исследование на COVID-19 методом ПЦР и разместить информацию о результате лабораторного исследования на COVID-19 методом ПЦР в ЕПГУ, заполнив форму «Предоставление сведений о результатах теста на новую коронавирусную инфекцию для прибывающих на территорию Российской Федерации». До получения результатов лабораторного исследования на COVID-19 методом ПЦР требуется соблюдать режим изоляции по месту жительства (пребывания).

⁷ Воздушный кодекс Российской Федерации от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ. Ст. 85 // Российская газета. № 59—60. 26.03.1997.

⁸ Максимов И. В. О классификации мер административного принуждения // Вестник Российской правовой академии. 2017. № 3. С. 11—15.

⁹ Рябов Ю. С. Административно-предупредительные меры: теоретические вопросы. Пермь, 1974. С. 57.

действия) и особые меры (цель — обеспечение специфической, сугубо государственной или иной необходимости)¹⁰.

На наш взгляд, включение контрольно-надзорных полномочий в данную классификационную группу представляется неверным. Подобного мнения придерживается А. Ю. Соколов, справедливо утверждая, что меры, используемые в рамках указанной деятельности (ревизия, проверки отчетной документации, инспектирование), не являются правообременяющими, на них не распространяется весь объем административного принуждения; их можно охарактеризовать как одну из разновидностей контроля за реализацией субъектами права порученных им обязанностей¹¹. Однако применение мер административного предупреждения может последовать по результатам приведенных проверок.

И. И. Веремеенко делил меры административного принуждения на меры индивидуального (например, изоляция больных, принудительный врачебный осмотр) и территориального (например, закрытие участков границ, карантин) характера¹².

Л. Л. Попов и М. С. Студеникина среди административно-предупредительных мер выделяют четыре общности:

- 1) меры, применяемые для ликвидации угроз потенциально вредных, опасных или даже тяжких последствий (например, карантин на территориях, пораженных эпизоотией или эпидемией);
- 2) меры, используемые для профилактики противоправных деяний — как административных правонарушений, так и преступлений (например, таможенный досмотр);
- 3) меры, противодействующие уклонению субъектов от возложенных на них обязанностей (например, реквизиция);
- 4) так называемые лечебно-предупредительные меры, миссия которых — не только поддержание общественной безопасности, но и исцеление наркоманов, инфекционных больных, опасных душевнобольных¹³.

По критерию обстановки (условий) административисты называют меры, используемые¹⁴:

- 1) в стандартных условиях (досмотр багажа, вещей);
- 2) в условиях особого положения (особый режим въезда и выезда);
- 3) в условиях чрезвычайного положения (эвакуация населения из непригодных для жизни местностей);
- 4) в условиях военного положения (реквизиция имущества, принадлежащего физическим и (или) юридическим лицам).

¹⁰ Административная ответственность в СССР / под ред. В. М. Манохина, Ю. С. Адушкина. Саратов, 1988. С. 17—18.

¹¹ Соколов А. Ю. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в системе мер административного принуждения : дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2012.

¹² Веремеенко И. И. О классификации мер административного принуждения // Вестник Московского университета. Сер. 12 : Право. 1970. № 4. С. 78.

¹³ Административное право : учебник / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Норма ; Инфра-М, 2019. С. 228—229.

¹⁴ Чуйкина О. О. Об отличительных чертах принудительных мер административного предупреждения // Алтайский юридический вестник. 2014. № 2 (6). С. 57.



Приведем еще две представляющие интерес классификации, которые будем использовать в дальнейшем. Так, О. О. Лебедева классифицирует меры административного предупреждения исходя из способов принудительного воздействия:

- 1) на действие должностного уполномоченного лица, носящее правоохранительный характер и зафиксированное в диспозиции правовой нормы;
- 2) действие, зафиксированное в санкции правовой нормы, закрепляющей административно-предупредительную меру, правоограничение, лишение, дополнительное обременение, не принадлежащее к какому-либо виду административных наказаний, которое предназначено для лица, применительно к которому осуществляется некое принудительное воздействие¹⁵.

И. А. Каплунов, исследуя процессуальные особенности реализации административно-предупредительных мер, установил, что формой реализации мер, способ принудительного воздействия которых содержится в санкции нормы права, есть административное производство по применению отдельных принудительных мер административного предупреждения¹⁶ и административное судопроизводство по делам, перечисленным в ч. 3 ст. 1 КАС РФ. Следовательно, меры, в которых этот способ определен в диспозиции нормы, осуществляются в форме реализации права в пределах материально-правовой административной процедуры.

Меры административного предупреждения весьма и весьма полиморфны, при этом используются они как индивидуальными, так и коллективными субъектами административного права, осуществляющими исполнительную власть. Административно-предупредительные меры достаточно многообразны, применяются различными субъектами системы исполнительной власти. Кроме того, меры административного предупреждения содержатся в различных нормативных правовых актах, имеющих различную юридическую силу, что не способствует их унификации, в конечном итоге отрицательно влияет на правоприменительную практику.

Рассмотрим меры административного предупреждения, применяемые к несовершеннолетним. Эти меры дифференцируются на две группы: общие; специальные. Здесь мы не будем акцентировать внимание на общих мерах, которые реализуются применительно к множеству субъектов, а проанализируем только специальные, относящиеся исключительно к несовершеннолетним лицам. В соответствующем законодательстве установлено, что превентивные меры принуждения могут быть употреблены в отношении несовершеннолетних, чье поведение

¹⁵ Лебедева О. О. Правовое регулирование применения принудительных мер административного предупреждения и пресечения : монография / под ред. А. И. Каплунова. СПб. : Изд-во СПб ун-та МВД России, 2019. С. 32.

¹⁶ Например, аннулирование лицензий и разрешений (ст. 20 Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»); помещение несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в специальные учреждения закрытого типа (Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»); психиатрическое освидетельствование лица, страдающего психическим расстройством и представляющего непосредственную опасность для окружающих, без его согласия или без согласия его законного представителя (Закон РФ от 2 июля 1992 г. № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав при ее оказании»).

является девиантным (отклоняющимся от общепринятых норм поведения человека в обществе).

К числу административно-предупредительных мер, используемых исключительно в отношении несовершеннолетних, следует отнести:

- доставку должностными лицами подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел в подразделения органов внутренних дел несовершеннолетних, совершивших антиобщественные действия, а также безнадзорных и беспризорных;
- помещение несовершеннолетних с девиантным поведением в возрасте от 11 до 18 лет в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа.

Должностные лица означенных подразделений на основании п. 1 ч. 1 ст. 21 Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»¹⁷ вправе доставлять в соответствующие подразделения несовершеннолетних, безнадзорных и беспризорных, совершивших правонарушение или антиобщественное действие. Содержание данной меры составляет принудительное препровождение несовершеннолетних, демонстрирующих поведенческие девиации, выходящие за рамки правового поля.

Разделяя озвученную выше позицию А. И. Каплунова, расскажем об административно-процессуальных основах помещения несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа (далее — СУВУЗТ). Оперативная реализация данной меры — это действенное средство предупреждения правонарушений, совершаемых несовершеннолетними лицами, и безнадзорности. В связи с этим поддержим мнение Л. С. Буториной о том, что упоминание в ст. 92 Уголовного кодекса РФ исследуемой нами меры и конкретизация сроков ее использования не модифицируют ее юридической сущности как профилактической принудительной меры, а лишь подчеркивают тот факт, что для исправления правонарушителя подобает использовать административно-правовые средства, а не уголовно-правовые¹⁸.

Процесс помещения несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в СУВУЗТ, включает в себя следующую последовательность стадий:

- возбуждение производства;
- рассмотрение материалов о помещении несовершеннолетнего в СУВУЗТ;
- рассмотрение жалобы, протеста на постановление судьи о помещении несовершеннолетнего в СУВУЗТ (стадия факультативного характера);
- исполнение постановления судьи о помещении несовершеннолетнего в СУВУЗТ.

Полагаем, что сказанного достаточно для того, чтобы утверждать: осуществление всех без исключения процессуальных действий крайне важно для

¹⁷ Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» // СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3177.

¹⁸ Буторина Л. С. Принудительные меры административного предупреждения, применяемые к несовершеннолетним // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : сборник статей по материалам юбилейной Международной научно-практической конференции (Сорокинские чтения) / под общ. ред. А. И. Каплунова. 2019. С. 687.



реализации того способа принудительного воздействия, который характеризует содержание помещения несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в СУВУЗТ.

Таким образом, сопоставляя уже имеющиеся позиции юристов-правоведов с учетом озвученных ранее научных взглядов, укажем на принудительный характер данной совокупности мер, выражающийся в осуществлении властных и односторонних актов. Основанием реализации административно-предупредительных мер следует считать наступление конкретных условий, специально прописанных в законодательстве, как обусловленных, так и не обусловленных противоправным поведением того лица, в отношении которого применяются эти меры.

Отдельные превентивные меры могут использоваться исключительно при введении в России или на ее отдельных территориях специальных административно-правовых режимов.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Васюхно И. О.* Совершенствование законодательного регулирования применения органами внутренних дел мер административного пресечения // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2018. — № 1. — С. 174—180.
2. *Карпухин Д. В.* Проблемы применения мер административного принуждения субъектами административной юрисдикции // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2015. — № 8. — С. 192—199.