**Павел Евгеньевич
СПИРИДОНОВ,**

доцент кафедры теории
и истории государства и
права

Санкт-Петербургского
университета ГПС МЧС

России,

кандидат юридических наук

pr@igps.ru

196105, Россия,

г. Санкт-Петербург,

Московский просп., д. 149

МЕРЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ И ВОПРОСЫ ИХ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРИМЕНЕНИЯ

Аннотация. Предметом исследования в данной работе являются меры административного предупреждения и такая их разновидность, как меры профилактики. Цель исследования заключается в анализе сущности мер административного предупреждения и административно-процессуального порядка их применения. В работе делается вывод о том, что вести речь о существовании производства по применению мер административного предупреждения (профилактики) преждевременно, так как в Российской Федерации не сформировалась в полном объеме система административно-процессуальных норм, регламентирующих данный вид производства от стадии возбуждения административного дела до стадии обжалования. При этом, с учетом внедрения риск-ориентированного подхода в публичное управление, возрастает необходимость в формировании такого вида административного производства. Также делается предположение, что особенности правового регулирования процессуального порядка применения мер административного предупреждения зависят от двух важных условий: 1) эффективности применения соответствующей меры должностными лицами правоохранительного органа и их должностных лиц; 2) способности обеспечения соблюдения прав и свобод человека и гражданина при существующем порядке применения.

Ключевые слова: административно-процессуальная деятельность, административное предупреждение, меры административного предупреждения, меры профилактики, профилактические мероприятия.

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.82.6.116-124

P. E. SPIRIDONOV

Associate Professor, Department of Theory and History of State and Law of the
Saint-Petersburg University of State Fire Service
of Emercom of Russia, Cand. Sci. (Law)

pr@igps.ru

149, pr. Moskovsky, St. Petersburg, Russia, 196105

ADMINISTRATIVE PREVENTION MEASURES AND ISSUES OF THEIR ADMINISTRATIVE PROCEDURAL APPLICATION

Abstract. The subject of the study in this paper is administrative prevention measures and their variety, such as preventive measures. The purpose of the study is to analyze the nature of administrative prevention measures and

their administrative procedure. The paper concludes that it is premature to talk about the existence of proceedings on the application of administrative prevention (preventive) measures, since the Russian Federation has not fully developed a system of administrative procedural rules governing this type of proceedings from the stage of initiating an administrative case to the stage of appeal. At the same time, taking into account the introduction of a risk- oriented approach in public administration, the need for the formation of this type of administrative proceedings increases. It is also suggested that the peculiarities of the legal regulation of the procedural procedure for the application of administrative prevention measures depend on two important conditions: (1) the effectiveness of the application of the relevant measure by law enforcement officials and their officials; (2) the ability to ensure respect for the rights and freedoms of a person and citizen in the existing procedure of application.

Keywords: administrative and procedural activities, administrative prevention, administrative prevention measures, preventive measures, preventive action.

В XVIII в. Вильгельм фон Гумбольдт отмечал: «Государство должно запретить или постараться предупредить действия, представляющие посягательство на чужое право, либо последствия, от которых может произойти нарушение этого права. Отсюда и проистекают полицейские, гражданские и уголовные законы»¹. В настоящее время «полицейские» (административные) законы также сохраняют свое значение. Меры административного принуждения, урегулированные такими нормативными правовыми актами, все больше и больше имеют значение при воздействии на любые общественные отношения.

В науке административного права всегда уделялось много внимания мерам административного принуждения и их применению. Актуальным это остается и в современных условиях, когда усилилось внимание к соблюдению противоэпидемических мероприятий, а также к проведению несанкционированных массовых мероприятий.

Особенно повышается значимость мер административного предупреждения как разновидности мер административного принуждения, которые позволяют не только предотвратить совершение любого вида правонарушения, но и реализацию угроз безопасности и общественного порядка. Имея профилактический характер, данные меры применяются для предотвращения аварий, пожаров, обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения и т.п.²

Одной из современных тенденций правового регулирования в Российской Федерации является повышение процессуализации правоотношений, которая, по мнению законодателей и правоприменителей, должна обеспечить в том числе

¹ См.: Гумбольдт В. фон. О пределах государственной деятельности. М. ; Челябинск : Социум, 2019. С. 133.

² См.: Общее административное право : учебник: в 2 ч. Ч. 2 : Административно-деликтное право (КоАП РФ). Административное судопроизводство (КАС РФ) / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж : ИД ВГУ, 2017. С. 12.

снижение злоупотреблений со стороны субъектов публичного управления и, конечно, обеспечить соблюдение прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. В данной работе мы постараемся рассмотреть, насколько вопросы процессуализации повлияли на применение мер административного предупреждения и профилактики.

В законодательстве Российской Федерации и в теории административного права активно используются два термина: меры административного предупреждения и меры профилактики. **Попробуем установить различия между административными мерами профилактики и мерами административного предупреждения.**

Одним из важных средств обеспечения правопорядка, общественного порядка в государстве является такая правовая форма государственного принуждения, как предупреждение (превенция). При этом административно-предупредительные меры (в отличие от таких мер административного принуждения, как меры административного пресечения, правовосстановительные меры, меры административно-процессуального обеспечения и, конечно, юридической ответственности, которые применяются в качестве реакции на факт совершающегося или совершенного правонарушения) позволяют активно влиять на предотвращение правонарушений, а также на ликвидацию различных вариантов вредных последствий³.

Е. В. Шубина полагает, что существуют различные основания применения мер административного предупреждения принудительного характера. Для одних видов мер административного предупреждения таким основанием будут выступать предположения о намерении лица совершить правонарушение, для других — о возможности наступления неблагоприятных последствий для личности, общества, государства в результате чрезвычайных происшествий природного, техногенного или социального характера. В целом, как отмечает данный автор, основой для принятия решения о применении принудительных мер административного предупреждения является наличие потенциальной или реально существующей угрозы безопасности отдельных лиц, общественной безопасности, а также наличие потенциальной угрозы нарушения правопорядка в какой-либо сфере жизнедеятельности. Общим для всей совокупности мер административного предупреждения является то, что они применяются в связи с обстоятельствами, которые содержат потенциальную или реальную угрозу интересам общества или отдельных граждан, независимо от оснований их применения⁴.

В полной мере с такой позицией согласиться нельзя, так как, на наш взгляд, основанием применения мер административного предупреждения является не конкретное правонарушение, а обоснованное предположение о возможности наступления определенных последствий, как связанных, так и не связанных с противоправным поведением лица, к которому применяются данные меры.

³ См.: Канунникова Н. Г. К вопросу о принудительных мерах административного предупреждения // Административное право и процесс. 2016. № 6. С. 62.

⁴ См.: Шубина Е. В. К вопросу об основаниях и порядке применения административно-предупредительных мер правового принуждения // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 6. С. 184—185.

В связи с этим Н. Г. Канунникова выделяет такие цели применения мер административного предупреждения, как:

- обеспечение общественного порядка;
- выявление и устранение нарушений норм права, регламентирующих общественные отношения в сфере общественной безопасности;
- обеспечение безопасности личности;
- обеспечение общественной безопасности;
- предупреждение (путем исключения возможности совершения) правонарушений;
- минимизация вреда, который может быть причинен в результате противоправного деяния человека, опасного поведения животного или в результате природной стихии⁵.

В свою очередь, И. Н. Фиалковская справедливо относит к мерам административного предупреждения следующие характерные признаки:

- они не связаны с правонарушением либо связаны с правонарушением опосредованно;
- направлены на профилактику возможных негативных последствий;
- применяются в административном порядке;
- используются в отношении как конкретного субъекта, так и в отношении неограниченного круга лиц;
- регулируются различными нормативными актами⁶.

Как известно, меры административного предупреждения в деятельности государственных органов применяются в целях обеспечения безопасности личности, общества, государства как средство предотвращения возможных нежелательных вредных последствий либо правонарушений. Такие меры предотвращают правонарушения и их нежелательные последствия и в этом смысле предшествуют применению иных мер принуждения, направленных против виновных в совершении административных правонарушений, дисциплинарных проступков и т.п. Они выступают в виде либо ограничений либо определенных действий в отношении той или иной категории организаций и лиц.

Поэтому можно сделать вывод о том, что меры административного предупреждения могут содержать мероприятия как правового, так и организационного характера, направленные на снижение рисков наступления различных угроз безопасности и совершения разных видов правонарушений, и в этом плане они обладают чертами, которые их делают похожими на административно-правовые режимы, которые также носят профилактический характер. При этом меры профилактики являются частью всей системы административного предупреждения и административно-правовых режимов, они всегда конкретны, и поэтому именно они требуют в некоторых случаях более детальной регламентации деятельности должностных лиц государственных органов, т.е. соответствующей процессуализации.

Применение мер административного предупреждения должно осуществляться: в соответствии с действующими нормативными правовыми актами,

⁵ См.: Канунникова Н. Г. Указ. соч. С. 63.

⁶ См.: Фиалковская И. Д. Значение административного принуждения как метода государственного управления // Административное право и процесс. 2018. № 4. С. 50.

уполномоченными должностными лицами органов исполнительной власти, с соблюдением определенного порядка и вынесением соответствующих административных решений.

Анализируя проблемы разграничения нормативно-правового и правоприменительного способов ограничения прав граждан при применении к ним административно-предупредительных мер, В. А. Мельников пришел к выводу, что «управленческой деятельностью правоограничительного характера будет являться только та деятельность уполномоченного должностного лица, которая заключается в реализации норм административного права, закрепляющих содержание, основания и порядок применения меры административного принуждения путем принятия этим лицом самостоятельного решения в виде издания индивидуального правового акта управления (акта-документа или акта-действия) о необходимости и объеме причинения правоограничений»⁷.

С другой стороны, ряд исследователей выделяют в структуре административного процесса отдельное производство по применению мер административного предупреждения⁸, под которым, например, О. О. Лебедева понимает «деятельность уполномоченных органов (должностных лиц) по разрешению индивидуально-конкретных дел о применении принудительных мер административного предупреждения, способ принудительного воздействия которых закреплен в санкции правовой нормы, их устанавливающих, и реализации предусмотренного санкцией данной правовой нормы принудительного способа воздействия»⁹.

С увязыванием способа принудительного воздействия и элементом нормы как основанием для отнесения к административному производству сложно согласиться, так как, на наш взгляд, административно-процессуальный порядок применения мер административного принуждения необходимо увязывать не с элементом нормы, в котором отражена соответствующая мера, а с конкретной позицией законодателя, касающейся особенности правового регулирования такого применения, поэтому полагаем, что меры административного предупреждения не всегда требуют процессуальной детализации каждой меры в отдельности.

Можно предположить, что особенности правового регулирования процессуального порядка применения мер административного предупреждения зависят от двух важных условий:

- 1) эффективность применения соответствующей меры должностными лицами правоохранительного органа и их должностных лиц;
- 2) способность обеспечения соблюдения прав и свобод человека и гражданина при существующем порядке применения.

⁷ См.: Мельников В. А. Проблемы разграничения нормативно-правового и правоприменительного способов ограничения прав граждан при применении к ним административно-предупредительных мер // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2011. № 4 (19). С. 24.

⁸ См.: Лебедева О. О. Применение отдельных принудительных мер административного предупреждения как самостоятельное производство в структуре административного процесса // Ленинградский юридический журнал. 2015. № 3 (41). С. 203—210 ; Шубина Е. В. Указ. соч. С. 182—185.

⁹ См.: Лебедева О. О. Указ. соч. С. 209.

Таким образом, когда существующий порядок удовлетворяет этим условиям, он имеет право на существование.

Эффективность профилактической деятельности органов публичного управления во многом зависит от уровня ее правового регулирования. Правовое регулирование в таком случае происходит как на законодательном, так и на подзаконном уровне. Например, применение мер профилактики регламентируется федеральными законами «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», «Об основах профилактики правонарушений в Российской Федерации», «О противодействии коррупции», «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», подзаконными нормативными правовыми актами¹⁰.

Исходя из этого, следует отметить, что сложилась достаточно разнообразная система нормативного правового регулирования применения мер профилактики, которая обеспечила отсутствие единообразного понимания сущности мер профилактики и их применения в процессе публичного управления.

Также следует учитывать, что новый Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» содержит отдельный раздел IV «Профилактика рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, независимая оценка соблюдения обязательных требований», в котором устанавливаются такие виды профилактических мероприятий, как: информирование; обобщение правоприменительной практики; меры стимулирования добросовестности; объявление предостережения; консультирование; самообследование; профилактический визит. При этом, как указано в ч. 6 ст. 44 указанного Федерального закона, профилактические мероприятия, предусмотренные программой профилактики рисков причинения вреда, обязательны для проведения контрольным (надзорным) органом.

В основном порядок проведения профилактических мероприятий устанавливается данным Федеральным законом, три из семи мероприятий (меры стимулирования добросовестности, консультирование и профилактический визит) устанавливаются нормативными правовыми актами о конкретном виде государственного

¹⁰ См., например: приказ МВД России от 4 марта 2020 г. № 119 «О некоторых вопросах объявления органами внутренних дел Российской Федерации официального предостережения (предостережения) о недопустимости действий, создающих условия для совершения преступлений, административных правонарушений, разрешение которых отнесено к компетенции полиции, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения» ; приказ ФСИН России от 21 декабря 2017 г. № 1225 «Об утверждении Порядка объявления официального предостережения (предостережения) о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения, формы официального предостережения (предостережения) о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения, а также перечня категорий должностных лиц, уполномоченных объявлять официальное предостережение (предостережение)».

контроля. Если внимательно проанализировать нормы гл. 10 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», то можно сделать вывод, что проведение профилактических мероприятий не носит самостоятельный процессуальный характер и органично включено в производство по осуществлению государственного контроля.

По нашему мнению, необходимо выделить следующие признаки процессуальной формы, свойственные административно-процессуальному характеру применения мер административного предупреждения (в том числе меры профилактики):

- 1) применение мер административного предупреждения выражается в совокупности последовательных действий, направленных на принятие решения о применении конкретного вида мер профилактики;
- 2) совершение таких последовательных действий урегулировано административно-процессуальными нормами;
- 3) императивный характер административно-процессуальных норм, регулирующих применение мер административного предупреждения, из чего следует, что совершаются только те действия, которые установлены соответствующими нормами;
- 4) одним из субъектов в такого рода правоотношениях всегда будут органы публичного управления в лице их должностных лиц;
- 5) наличие процессуальных сроков на совершение административно-процессуальных действий, связанных с применением мер административного предупреждения;
- 6) юридическая значимость принимаемых административно-процессуальных решений.

Вместе с тем применение ряда мер профилактики не влечет за собой серьезных юридических последствий. В частности, это касается мер профилактики, применяемых в соответствии с Федеральным законом «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации». На наш взгляд, результат применения мер профилактики должен быть очевиден для гражданина или юридического лица. В то же время, как это ни странно, необходимо исключать возможность обжаловать применение таких мер, так как они направлены на профилактику и предупреждение правонарушений.

Что в этом случае необходимо обжаловать? Ведь если гражданин или юридическое лицо полагают, что они ничего противоправного не совершают, то могут продолжать свои деяния. Однако, если в дальнейшем в их действиях будет обнаружено и процессуально закреплено окончательное правонарушение (административное правонарушение или преступление), в этом случае сам факт применения к лицу мер профилактики должен трактоваться как обстоятельство,отягчающее ответственность лица, потому что лицо наглядно демонстрирует свое пренебрежение существующими правовыми нормами и свое стремление их нарушить.

Возможно, исключением могут быть два представления: представление об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушения, и представление об устранении причин и условий, способствующих реализации угроз безопасности. Обращаем внимание на то, что это две разные меры профилактики, предусмотренные разными федеральными законами. Порядок их вынесения определяется также разными нормативными правовыми актами.

Почему в данном случае возможно исключение? Представляется, что проведение мероприятий, указанных в обоих видах представлений, могут влечь серьезные материальные издержки для юридических и физических лиц, поэтому незаконное вынесение таких представлений может привести к необоснованным материальным затратам.

О. О. Лебедева полагает, что производство по применению мер административного предупреждения (или административно-предупредительных мер) включает в себя: аннулирование различного вида лицензий и разрешений; принудительную госпитализацию и лечение больных, страдающих психическим заболеванием и представляющих опасность для окружающих; помещение несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа и др.¹¹

Несмотря на то, что и аннулирование лицензий (разрешений), и принудительная госпитализация носят предупредительный характер, все-таки есть разница в основаниях для возникновения правоотношений, связанных с этими предупредительными мерами. В случае с аннулированием лицензий (разрешений) указанные меры применяются при осуществлении мероприятий государственного контроля (надзора) и являются его составной частью, а основания осуществления принудительной госпитализации указаны в Федеральных законах «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» и «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации», и они не связаны с проведением мероприятий государственного контроля.

Таким образом, можно сделать ряд выводов.

Представляется, что меры административного предупреждения носят двойственный характер: во-первых, одни меры административного предупреждения имеют принудительный характер и их применение обеспечено государственным принуждением (в том числе возможностью привлечения к административной ответственности); во-вторых, в ряде случаев неисполнение решения должностного лица органа публичного управления о применении меры административного предупреждения может не влечь за собой каких-либо отрицательных последствий для того, кто не исполнил соответствующее административное решение. Указанный недостаток необходимо устранить посредством включения в перечень обстоятельств,отягающих любой вид юридической ответственности, факт неисполнения решения о применении меры административного предупреждения (меры профилактики).

Полагаем, что не все меры административного предупреждения применяются в административно-процессуальном порядке. Такой порядок зависит от уровня внимания со стороны государства к соответствующим охраняемым общественным отношениям и необходимости обеспечить права и свободы лиц, в отношении которых выносится административное решение о применении мер административного предупреждения.

На наш взгляд, утверждать о существовании производства по применению мер административного предупреждения (профилактики) преждевременно, так как не сформирована полностью система административно-процессуальных

¹¹ См.: Лебедева О. О. Указ. соч. С. 208.

норм, регламентирующих данный вид производства — от стадии возбуждения административного дела до стадии обжалования. Тем не менее в связи с выработкой риск-ориентированного подхода в публичном управлении необходимость в формировании такого вида административного производства возрастает.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Гумбольдт В.* О пределах государственной деятельности. — М. ; Челябинск : Социум, 2019.
2. *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.
3. *Попов Л. Л.* Проблемы административных реформ в России // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2018. — № 1 (41). — С. 24—20.
4. *Лебедева О. О.* Применение отдельных принудительных мер административного предупреждения как самостоятельное производство в структуре административного процесса // Ленинградский юридический журнал. — 2015. — № 3 (41). — С. 203—210.
5. *Канунникова Н. Г.* К вопросу о принудительных мерах административного предупреждения // Административное право и процесс. — 2016. — № 6.
6. *Мельников В. А.* Проблемы разграничения нормативно-правового и правоприменительного способов ограничения прав граждан при применении к ним административно-предупредительных мер // Вестник Волгоградской академии МВД России. — 2011. — № 4 (19). — С. 21—24.
7. *Общее административное право : учебник: в 2 ч. — Ч. 2 : Административно-деликтное право (КоАП РФ). Административное судопроизводство (КАС РФ) / под ред. Ю. Н. Старилова.* — Воронеж : ИД ВГУ, 2017.
8. *Фиалковская И. Д.* Значение административного принуждения как метода государственного управления // Административное право и процесс. — 2018. — № 4. — С. 47—52.
9. *Шубина Е. В.* К вопросу об основаниях и порядке применения административно-предупредительных мер правового принуждения // Вестник Московского университета МВД России. — 2015. — № 6. — С. 182—185.