



**Александр Сергеевич
ЕМЕЛЬЯНОВ,**

заместитель директора
Института
законодательства
и сравнительного
правоведения
при Правительстве РФ,
доктор юридических наук,
доцент
ase722@mail.ru
117218, Россия,
г. Москва, ул. Большая
Черемушkinsкая, д. 34

Административное принуждение в системе обеспечения законности в XXI в.

Аннотация. В статье рассматриваются актуальная проблематика в области административного принуждения, влияние на него изменений, происходящих в общественных отношениях. Выделены актуальные тренды в данной сфере, такие как технологизация, трансграничность и доказательность. Выступая основой для трансформации административного принуждения, они предполагают поиск новых доктринальных решений в части как совершенствования национального административного законодательства, так и его взаимодействия с международным правом, а также требуют междисциплинарных исследований, подчеркивая необходимость скоординированных усилий представителей различных областей знаний. Сделан вывод о том, что в современных условиях возрастает роль административного принуждения в обеспечении законности и безопасности. В связи с этим необходим поиск баланса названных целеполаганий. Особое внимание уделено достигнутому уровню технологического развития в контексте совершенствования механизма административного принуждения, в том числе в части его субъектного состава, применимых сил и средств. Аргументировано, что именно появление новых технологий требует пересмотра традиционных подходов к административному принуждению.

Ключевые слова: административное принуждение, субъекты административного принуждения, меры административного принуждения, установление мер административного принуждения, законность, безопасность, государственный суверенитет, технологизация, трансграничность, доказательность

DOI: 10.17803/2311-5998.2026.141.5.106-113

Alexander S. EMEL'YANOV,

Deputy Director of the Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation,
Dr. Sci. (Law), Associate Professor
ase722@mail.ru

34, ul. Bolshaya Cheremushkinskaya, Moscow, Russia, 117218

Administrative Coercion in the Law Enforcement System in the 21st Century

Abstract. This article examines current issues in the field of administrative coercion and the impact of changes in social relations on it. Current trends in this area, such as technologization, cross-border nature, and evidence-based approach, are highlighted. These trends, serving as the basis for the

transformation of administrative coercion, suggest the search for new doctrinal solutions both in terms of improving national administrative legislation and its interaction with international law. They also require interdisciplinary research, emphasizing the need for coordinated efforts from representatives of various fields of knowledge. It is concluded that, in modern conditions, its role in ensuring the rule of law and security is increasing. Therefore, a balance between these two goals is necessary. Particular attention is paid to the significance of the achieved level of technological development in the context of improving the mechanism of administrative coercion, including in terms of its composition, forces, and means. It is argued that the emergence of new technologies requires a revision of traditional approaches to administrative coercion.

Keywords: administrative coercion, subjects of administrative coercion, measures of administrative coercion, establishment of measures of administrative coercion, legality, security, state sovereignty, technologization, cross-border nature, evidence

В теории отечественного административного права институт административного принуждения является категорией, которая давно сформировалась и рассматривается практически во всех классических учебниках. Так, по мнению профессора Ю. М. Козлова, оно, являясь одним из административно-правовых методов управления, представляет собой «комплекс различных приемов и способов управляющего воздействия в случаях недолжного поведения управляемых, отклонений их поведения от требований, сформулированных административно-правовыми нормами (в особенности), а по существу, всей системой нормативных правовых актов различной юридической силы»¹. Профессор Л. Л. Попов, соглашаясь с тем, что административное принуждение является методом публичного (государственного) управления, подчеркивает, что «его цель — заставить конкретных субъектов права соблюдать определенные предписания или воздержаться от тех или иных действий»². Профессор Д. Н. Бахрах акцентирует внимание на том, что это «особый вид правового принуждения, состоящий в применении субъектами публичной функциональной власти установленных нормами административного права принудительных мер к гражданам и коллективным субъектам административного права в связи с их неправомерными действиями»³.

Аналогичные подходы развиваются их последователями. Так, например, С. М. Зубарев исходит из того, что «административное принуждение имеет ярко выраженный правоохранительный характер, включает в себя элементы устрашения и кары, существенно ограничивая права физических и юридических лиц,

¹ Козлов Ю. М. Административное право : учебник. М., 2005. С. 356.

² Попов Л. Л. Убеждение и административное принуждение как методы публичного (государственного) управления // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2021. № 6. С. 41.

³ Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник. 5-е изд. М., 2010. С. 437—438.



что делает необходимой строго законодательную регламентацию применяемых принудительных мер»⁴. В свою очередь А. Ю. Соколов исходит из того, что административное принуждение заключается в оказании уполномоченными государственными и иными органами, а также их должностными лицами воздействия на коллективных и индивидуальных субъектов для достижения позитивно значимых целей, предупреждения и пресечения правонарушений, обеспечения устойчивости административного судопроизводства, осуществления своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнения принятого по делу постановления, восстановления существовавшего до совершения правонарушения положения⁵. Следует подчеркнуть, что научная дискуссия в отношении административного принуждения продолжается и в последние годы. Так, например, С. А. Старостин обратился к проблематике его классификации⁶.

Закономерен вопрос: свидетельствует ли представленное практическое единодушие ведущих отечественных административистов по вопросу понимания административного принуждения о том, что заявленная проблематика является только предметом учебного курса «Административное право», преподаваемого в юридических вузах? Нужны ли новые исследования в этой области? Насколько изменения общественных отношений обуславливают их? Ответы на эти вопросы позволят представить научное видение перспектив развития административного принуждения в будущем.

События последних лет, и в первую очередь пандемия коронавируса и санкционное давление недружественных государств на Российскую Федерацию, позволяют констатировать, что указанные исследования необходимы. Уже сейчас очевиден ряд взаимосвязанных трендов, определяющих характер изменения общественных отношений и адаптации к ним административного принуждения. Они могут быть условно обозначены как (1) технологизация, (2) трансграничность и (3) доказательность.

Наиболее значимым является первый из выделенных трендов — технологизация. Именно достигнутый к настоящему времени уровень технологического развития в первую очередь определяет те изменения, которые происходят в области административного принуждения, его содержания и правовой основы. Вместе с тем начать рассмотрение заявленной проблематики хотелось бы с двух последних, так как они во многом являются производными от первого, а следовательно, его научное осознание возможно только при условии понимания их сути.

До последнего времени национальное право развивалось на основе парадигмы государственного суверенитета, в том числе предполагающей невме-

⁴ *Зубарев С. М.* Имеет ли место административное принуждение при осуществлении контроля, квазиконтроля и надзора в сфере государственного управления? // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2021. № 6. С. 25.

⁵ См.: *Соколов А. Ю.* Административное принуждение // Большая российская энциклопедия. URL: <https://bigenc.ru/c/administrativnoe-prinuzhdenie-d1b991> (дата обращения: 04.12.2025).

⁶ См.: *Старостин С. А.* Административно-правовое принуждение: проблемы теории // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2021. № 6. С. 48—55.

шательство одних государств во внутренние дела других. Вместе с тем уже во второй половине прошлого века были обоснованы две доктрины, позволяющие если не игнорировать данный принцип, то существенно ограничить его действие. Подчеркну, что названные доктрины являются метаправовыми, являясь результатами исследований в области политологии и социальной философии. Первая из них известна как доктрина Брежнева, а вторую можно условно назвать доктриной Ролза.

Несмотря на то, что первая из них носит имя генерального секретаря ЦК КПСС Л. И. Брежнева (1964—1982 гг.), ее авторами являются западные политики. Она заключалась в том, что СССР мог вмешиваться во внутренние дела государств Варшавского договора, в том числе военным путем, в целях обеспечения безопасности СССР и сохранения соответствующего военно-политического блока через поддержку в этих странах власти местных коммунистических (социалистических, народных) партий, подконтрольных руководству СССР⁷. В американской внешней политике существовала аналогичная доктрина — доктрина Джонсона. Их объединяла идея о примате парадигмы безопасности по отношению к парадигме суверенитета.

Вторая доктрина, направленная на ограничение государственного суверенитета, была обоснована американским социальным (политическим) философом Джоном Ролзом в его лекции «Право народов», прочитанной в 1993 г. в Оксфордском университете⁸. На внешнеполитическом уровне ей предшествовала так называемая доктрина Трумэна. Наиболее общим образом их содержание может быть представлено через примат парадигмы прав человека над парадигмой суверенитета.

Общим в рассматриваемых доктринах является возможность ограничения государственного суверенитета других стран, в том числе через возможность применения в отношении их граждан и организаций административного принуждения. Примером практического воплощения данных идей может служить санкционное давление со стороны США, ЕС и ряда иных государств на другие страны, в том числе Российскую Федерацию. При этом если характер проводимой ЕС политики в данной части не может быть безусловно идентифицирован, то в отношении США можно с уверенностью утверждать, что имеет место именно административное принуждение, так как субъектом введения соответствующих санкций является Управление Министерства финансов США по контролю за иностранными активами (OFAC, Office of Foreign Assets Control)⁹. Наряду с санкционным давлением

⁷ См., например: *Полынов М. Ф.* Реализация доктрин Брежнева и Горбачева в отношении стран Восточной Европы // Вестник Санкт-Петербургского университета. История. 2022. Т. 67. Вып. 3. С. 722—788.

⁸ См.: *Rawls J.* (1993) The Law of Peoples / On Human Rights. The Oxford Amnesty Lectures // Critical Inquiry. Autumn, 1993. Vol. 20. № 1. P. 36—68.

⁹ См., например: Министерство финансов США вводит санкции в отношении крупных российских нефтяных компаний и призывает Москву немедленно согласиться на прекращение огня (22.10.2025 ; пер. на рус.) // U.S. Department of state. URL: <https://www.state.gov/translations/%d1%80%d1%83%d1%81%d1%81%d0%ba%d0%b8%d0%b9/%d0%bc%d0%b8%d0%bd%d0%b8%d1%81%d1%82%d0%b5%d1%80%d1%81%d1%82%d0%b2>



политика США в рассматриваемой части допускает прямое физическое насилие. Так, например, 10.12.2025 у берегов Венесуэлы американским спецназом был захвачен супертанкер Skipper, ранее включенный в санкционные списки. Комментируя это, президент США Д. Трамп без указания подробностей заявил журналистам, что «он был захвачен по очень веской причине»¹⁰.

Складывающиеся в этой связи отношения требуют от правовой доктрины ответа на два вопроса: (1) допустимость таких практик, их соответствие нормам и общим принципам международного права, его соотношение с национальным регулированием на современном этапе развития международных отношений; (2) формирование национальных и международно-правовых механизмов реагирования на односторонние действия отдельных государств такого характера.

Трансграничность административного принуждения во многом обусловлена соответствующим характером современных вызовов и угроз. Так, интернализация информационного взаимодействия требует от национальных государств принятия мер, в том числе принудительного характера, направленных на обеспечение безопасности личности, общества и государства в цифровой среде. Соответствующий принцип был закреплен в обновленном тексте Конституции России (п. «м» ст. 71)¹¹. На законодательном уровне данное конституционное положение получило свое развитие в рассматриваемом контексте, например, в Федеральном законе от 01.07.2021 № 236-ФЗ «О деятельности иностранных лиц в информационно-телекоммуникационной сети Интернет на территории Российской Федерации», который, в том числе для целей административного принуждения, предполагает «приземление» в Российской Федерации крупных иностранных интернет-компаний с аудиторией свыше 500 000 пользователей в сутки. Аналогичные практики уже апробированы в Китае (Закон о кибербезопасности КНР, одобренный в третьем чтении Постоянным комитетом Всекитайского собрания народных представителей 07.11.2016).

Доказательность в рамках административного принуждения предполагает, что установление и применение соответствующих мер осуществляется не интуитивно, а на основе научно обоснованных данных, фактов, экспертиз и анализа эффективности. Это означает, что такие меры должны быть (1) обоснованы доказательствами о том, что они сработают, (2) прозрачны, а их результаты — (3) проверяемы, что требует систематизации данных, анализа издержек/выгод и сравнения с альтернативами.

%d0%be-%d1%84%d0%b8%d0%bd%d0%b0%d0%bd%d1%81%d0%be%d0%b2-%d1%81%d1%88%d0%b0-%d0%b2%d0%b2%d0%be%d0%b4%d0%b8%d1%82-%d1%81%d0%b0%d0%bd (дата обращения: 04.12.2025).

¹⁰ См., например: США захватили нефтяной танкер у берегов Венесуэлы // BBC news: Русская служба. URL: <https://www.bbc.com/russian/articles/c157ppw04nvo> (дата обращения: 04.12.2025).

¹¹ См., например: Хабриева Т. Я., Клишас А. А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». М., 2020.

Ключевыми аспектами доказательности являются: (1) опора на данные; (2) наличие теоретической модели; (3) анализ издержек и выгод; (4) прозрачность и проверяемость; (5) оценка эффективности. Первый аспект предполагает использование при установлении мер административного принуждения не только и не столько предположений, сколько верифицированных статистических данных, социологических опросов, экспертных оценок. Второй аспект требует аргументированного объяснения, почему предложенная мера будет эффективна; третий — сравнения потенциальных затрат и выгод (прямых, косвенных) от реализации проектируемой меры; четвертый — чтобы результаты расчетов и обоснования были обнародованы и доступны для проверки; пятый — анализа уже реализованных мер для накопления доказательной базы.

Трансграничность административного принуждения, как уже отмечалось, обусловлена достигнутым современным обществом уровнем технологического развития. Он же (достигнутый уровень технологического развития) позволяет не только декларировать доказательность административного принуждения, но и реально достичь ее.

Вместе с тем современное право и законодательство не дает ответа на вопрос, что такое технология. В российском законодательстве ее определение содержится в двух федеральных законах: (1) от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» и (2) от 28.12.2024 № 523-ФЗ «О технологической политике в Российской Федерации...». При этом положения названных законодательных актов в рассматриваемой части не согласованы. Так, если в первом акцент делается на правовой форме, то во втором — на прикладном содержании. И даже в своей совокупности они не позволяют в полной мере раскрыть сущность данного феномена.

На доктринальном уровне наиболее полное определение технологии предложено академиком Т. Я. Хабриевой, которая на основе исторического анализа определяет ее сущность через типизированное (модельное) решение некой прикладной задачи (группы сопряженных решений) практически в любой сфере жизнедеятельности человека, влекущее: (1) повышение результативности, точности или иных значимых характеристик соответствующего процесса; (2) повышение качества или иных значимых характеристик его результата, достижение его предсказуемости; (3) снижение связанных с ним издержек¹².

Предложенный подход, с одной стороны, позволяет достаточно полно определить значение современных, в первую очередь цифровых, технологий в контексте административного принуждения, а с другой — оценить данный феномен в качестве системы сопряженных технологий, целью применения которых является обеспечение законности и безопасности. В этом контексте элементами соответствующих технологий выступают: компетенции и процедуры, с точки зрения права, а также силы и средства, с позиции организации.

В заключение хотелось бы остановиться еще на одном аспекте развития административного принуждения в контексте современного этапа технологического развития. Его можно условно определить как диффузию частного в публичное.

¹² См.: Хабриева Т. Я. Право в реалиях технологической революции : монография. М., 2025. С. 134.



Данный феномен имеет характер именно диффузии, а не конвергенции, которая уже достаточно давно привлекла внимание различных исследователей.

Речь здесь идет о роли различных субъектов частного права, таких как операторы связи, информационные посредники и т.п., в механизме реализации отдельных мер административного принуждения. Как было отмечено в самом начале, такое принуждение является функцией «субъектов публичной функциональной власти» (из определения Д. Н. Бахраха). Вместе с тем указанные лица к таковым не относятся. При этом их действия, взятые автономно, не являются основаниями применения отдельных мер административного принуждения, не будучи административными правонарушениями и непосредственно не создавая угроз законности и безопасности. При этом они, в силу властного предписания, а в некоторых случаях, предусмотренных в законе, и собственной инициативы, обязаны тем или иным образом воздействовать на граждан и организации, с которыми находятся в договорных отношениях.

Данное воздействие может носить принудительный характер. Так, например, в соответствии с п. 2 ч. 4.2 ст. 10.1 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» организатор распространения информации в сети Интернет в течение суток с момента получения соответствующего требования уполномоченного федерального органа исполнительной власти обязан ограничить возможность осуществления пользователем сервиса обмена мгновенными сообщениями, указанным в этом требовании, передачи электронных сообщений, содержащих информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено, а также информацию, распространяемую с нарушением требований законодательства РФ, в порядке, определенном Правительством РФ. В описанном примере происходит расслоение объекта административного принуждения. С одной стороны, властное предписание адресовано невиновному лицу — организатору распространения информации; с другой — правоограничение претерпевает лицо, которое не находится с субъектом публичной функциональной власти в непосредственных отношениях. Данная правовая конструкция еще не в полной мере осознана правовой доктриной и нуждается в полноценной идентификации, так как характеризуется опосредованностью и включением в механизм административного принуждения третьих лиц.

Это обстоятельство усугубляется фактическим единством информационного (цифрового) пространства на основе информационно-коммуникационной сети Интернет, которая в известной степени игнорирует государственные границы. При этом наиболее значимые субъекты, обеспечивающие ее функционирование, находятся под юрисдикцией США. В результате пользователи из других стран, в том числе из Российской Федерации, вынуждены при осуществлении своей деятельности учитывать возможность того, что к ним могут быть применены принудительные меры, предусмотренные не только федеральным законодательством США, но и законодательством отдельных штатов¹³.

¹³ См. подробно: Емельянов А. С. Информационная безопасность и перспективы правовой регламентации информационно-коммуникационной сети Интернет // Журнал российского права. 2022. № 5. С. 57—64.

Рассмотренные обстоятельства обуславливают необходимость в дальнейшем развитии теории административного принуждения. Следовательно, она не является исключительно предметом учебного курса «Административное право», а предполагает проведение актуальных исследований, нуждаясь в постановке новых научно-познавательных задач и их решении.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник. — 5-е изд. — М., 2010. — 607 с.
2. Емельянов А. С. Информационная безопасность и перспективы правовой регламентации информационно-коммуникационной сети Интернет // Журнал российского права. — 2022. — № 5. — С. 57—64.
3. Зубарев С. М. Имеет ли место административное принуждение при осуществлении контроля, квазиконтроля и надзора в сфере государственного управления? // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2021. — № 6. — С. 23—32.
4. Козлов Ю. М. Административное право : учебник. — М., 2005. — 554 с.
5. Польшов М. Ф. Реализация доктрин Брежнева и Горбачева в отношении стран Восточной Европы // Вестник Санкт-Петербургского университета. История. — 2022. — Т. 67. — Вып. 3. — С. 722—788.
6. Попов Л. Л. Убеждение и административное принуждение как методы публичного (государственного) управления // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2021. — № 6. — С. 33—47.
7. Соколов А. Ю. Административное принуждение // Большая российская энциклопедия. URL: <https://bigenc.ru/c/administrativnoe-prinuzhdenie-d1b991> (дата обращения: 04.12.2025).
8. Старостин С. А. Административно-правовое принуждение: проблемы теории // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2021. — № 6. — С. 48—55.
9. Хабриева Т. Я. Право в реалиях технологической революции : монография. — М., 2025. — 168 с.
10. Хабриева Т. Я., Клишас А. А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». — М., 2020. — 240 с.
11. Rawls J. (1993) The Law of Peoples / On Human Rights. The Oxford Amnesty Lectures // Critical Inquiry. — Autumn, 1993. — Vol. 20. — № 1. — P. 36—68.

