



**Сергей Алексеевич  
СТАРОСТИН,**

профессор кафедры  
административного права  
и процесса

Университета имени  
О.Е. Кутафина (МГЮА),  
доктор юридических наук,  
профессор

**prof.starostin@gmail.com**  
125993, Россия, г. Москва,  
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

## АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ ПРИНУЖДЕНИЕ: ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ

**Аннотация.** В статье рассмотрены проблемы раскрытия содержания административно-правового принуждения, анализируются различные классификации. Существующее мнение, что одним из первых авторов трехчленной классификации административно-правового принуждения является М. И. Еропкин, не вполне верно, поскольку значительно ранее предложены иные классификации. В статье они анализируются, и на этой основе сформулированы признаки административно-правового принуждения: их государственно-властный характер, принуждение применяется исключительно на правовой основе. Это отраслевой метод воздействия, состоящий в применении компетентными органами государственной власти, их должностными лицами установленных законом временных мер и ограничений прав и свобод гражданина. Сравнение содержания административной ответственности и административно-правового принуждения позволяет сделать вывод о том, что оно шире принуждения, принуждение — это лишь часть ответственности. Административно-правовое принуждение — это всегда насильственное подчинение воли управляемого субъекта воле управляющего, а ответственность этот субъект может принять и без насилия, добровольно. Этот вывод аргументируется на конкретных примерах.

**Ключевые слова:** административно-правовое принуждение, административная ответственность, меры и ограничения прав и свобод гражданина, классификация административно-правового принуждения.

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.82.6.048-055

**S. A. STAROSTIN,**

Professor, Department of Administrative Law and Process of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor  
**prof.starostin@gmail.com**  
9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

### ADMINISTRATIVE AND LEGAL COERCION: THEORETICAL ISSUES

**Abstract.** The article discusses the problems of disclosing the content of administrative and legal coercion, analyzes various classifications. It is noted that the existing opinion that one of the first authors of the three-term classification of administrative and legal coercion is M. I. Eropkin, is not entirely correct, since other classifications were proposed much earlier. In the article they are analyzed and on this basis the signs of administrative and

*legal coercion are formulated. This is their state-imperious nature, coercion is applied exclusively on a legal basis. This is a sectoral method of influence, which consists in the application by the competent state authorities and their officials of temporary measures established by law and restrictions on the rights and freedoms of a citizen.*

*Comparing the content of administrative responsibility and administrative-legal coercion, it was concluded that it is broader than coercion, coercion is only part of the responsibility. Administrative-legal coercion is always the forcible submission of the will of the controlled subject to the will of the manager, and this subject can take responsibility without violence, voluntarily. This conclusion is based on specific examples.*

**Keywords:** *administrative and legal coercion, administrative responsibility, measures and restrictions on the rights and freedoms of a citizen, classification of administrative and legal coercion.*

**П**роблема раскрытия содержания государственного принуждения, казалось бы, давно решена, об этой категории много написано и сказано, все известно и понятно. И действительно, многие из известных и уважаемых административистов уже высказали свою позицию относительно содержания понятия и классификации методов принуждения.

Так, еще в 40-е гг. XX в. И. И. Евтихийев, С. С. Студеникин, Ц. А. Ямпольская и другие ученые размежевали административно-принудительные меры на две группы: административные наказания и иные меры, которые, будучи по своей сути принудительными, лишены характера наказания<sup>1</sup>.

В статье «Акты советского государственного управления» С. С. Студеникин пишет: «Меры административного принуждения можно дифференцировать на две группы: во-первых, меры административного взыскания (предупреждение, штраф, исправительно-трудовые работы, конфискация) и, во-вторых, административно-правовые меры социальной защиты (принудительное лечение, личное задержание, административно-санитарные и административно-технические меры предупреждения, задержание и арест имущества, реквизиция)»<sup>2</sup>.

Немного позднее М. И. Еропкин предложил уже трехчленную классификацию мер административного принуждения, которая была положена в фундамент общепризнанной на сегодняшний день классификации: административно-предупредительные меры; меры административного пресечения; административные наказания<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Студеникин С. С., Власов В. А., Евтихийев И. И. Советское административное право. М., 1950. С. 173—191; Ямпольская Ц. А. Об убеждении и принуждении в советском административном праве // Вопросы административного права и финансового права. М., 1952. С. 175—181.

<sup>2</sup> Студеникин С. С. Акты советского государственного управления // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). Выпуск «Административное право и процесс. Административная ответственность». 2014. № 2. С. 240.

<sup>3</sup> Еропкин М. И. О классификации мер административного принуждения // Вопросы административного права на современном этапе. М., 1963. С. 60—69.



Тоже трехчленную, но несколько иную систематизацию мер государственного принуждения разработал И. И. Веремеенко. Это административно-процессуальные меры; административно-предупредительные меры и административно-правовые санкции<sup>4</sup>. Едины во взглядах на классификацию мер принуждения А. П. Корнев и Л. Л. Попов. Их классификация наиболее востребована сегодня. Это меры: административного предупреждения (административно-предупредительные), административного пресечения (административно-пресекательные), административно-процессуального обеспечения, административного взыскания<sup>5</sup>.

Особое место среди научных работ, исследовавших природу и содержание административного принуждения, следует отвести докторской диссертации А. И. Каплунова «Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ)»<sup>6</sup>.

В последние годы продолжаются исследования данной проблемы, написано множество монографий, диссертаций, научных статей по каждому из видов административного принуждения<sup>7</sup>.

Следует отметить, что государственное принуждение как юридический институт находится в поле научного зрения не только правоведов, но и исследователей, представляющих иные отраслевые науки. Данный факт объясняется целями, потенциалом и многовекторностью государственного принуждения, а также теми многочисленными мерами, которые применяются при его реализации<sup>8</sup>.

Приведем несколько теоретических и принципиальных положений. Во-первых, употребляя термин «государственное принуждение», следует понимать только лишь правовое принуждение со стороны государства. Иных форм государственного принуждения, принуждения вне правового регулирования не существует.

Во-вторых, государственное принуждение — это отраслевой метод воздействия, представляющий собой использование компетентными органами государственной власти, их должностными лицами законодательно предписанных временных мер и ограничений прав и свобод человека для защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций различного генезиса, дающий возможность обязать указанных лиц осуществлять возложенные на них юридические обязанности и не нарушать установленные законом запреты, а также обеспечить

<sup>4</sup> Веремеенко И. И. О классификации мер административного принуждения // Вестник Московского университета. Сер. 12 : Право. 1970. № 4. С. 73—79.

<sup>5</sup> Корнев А. П. Административное право России: Часть общая. М., 1997. С. 192 ; Козлов Ю. М., Попов Л. Л. Административное право России. М., 1999. С. 300.

<sup>6</sup> Каплунов А. И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ) : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 128—130.

<sup>7</sup> Кисин В. Р. Меры административно-процессуального принуждения и их применение (по материалам деятельности органов внутренних дел) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1983 ; Коркин А. В. Конституционные основы института административно-правового принуждения в деятельности сотрудников милиции : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2002 ;

<sup>8</sup> Анненков А. Ю. Государственно правовое принуждение: философско-правовые основы понимания // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvenno-pravovoe-prinuzhdenie-filosofsko-pravovye-osnovy-ponimaniya>.

правопорядок, безопасность личности, общества и государства от потенциальных и реальных угроз.

В-третьих, принуждение необходимо анализировать в совокупности и взаимодействии объективного и субъективного при осуществлении органами государственной власти своих полномочий. Объективный элемент детерминирован степенью общественной опасности сложившейся чрезвычайной ситуации и формально-юридическими положениями закона, регламентирующего правовой статус должностного лица органа государственной власти. Субъективный элемент зиждется на свободе усмотрения этого должностного лица, т.е. на его дискреционном выборе тех или иных действий или решений, которые закреплены в правовых нормах и ориентированы на защиту прав и свобод граждан, охрану правопорядка и обеспечение общественной безопасности. В основу таких действий или решений должен быть положен принцип «разрешено только то, что предусмотрено законом».

В-четвертых, согласно ч. 3 ст. 55 Конституции РФ меры административно-правового принуждения, используемые органами государственной власти и ограничивающие права и свободы граждан, а также порядок их реализации должны регламентироваться исключительно федеральным законом, при этом перечень их должен быть исчерпывающим.

В-пятых, меры государственного принуждения традиционно разделяются на 4 группы: административного предупреждения, административного пресечения, административно-процессуального обеспечения, административной ответственности.

В современных исследованиях упоминается и такая юридическая форма публичного принуждения, как правовосстановление. Впрочем, по нашему мнению, она не присуща административному принуждению как отраслевой разновидности юридического принуждения.

Необходимыми и достаточными признаками государственного принуждения являются следующие.

Принуждение это всегда насилие, государство на то и аппарат принуждения, поскольку имеет право, основания и возможность применять насилие. Добровольного принуждения не бывает.

Хочу предложить рассмотреть принуждение с другой стороны, во взаимоотношении этой категории с близкими, но не синонимическими понятиями, такими как свобода, целесообразность, административная ответственность.

**Принуждение и свобода.** Кант был убежден, что в юриспруденции существует только принуждение, не допускающее покушений на свободу личности; несмотря на то, что законодательные нормы принуждают человека извне, их вполне можно соблюдать по внутренним мотивам долга: «Свобода есть только идея разума, объективная реальность которой сама по себе подлежит сомнению»<sup>9</sup>.

По мнению Гессена, принуждение и свобода не нивелируют друг друга, а являются категориями взаимной диффузии<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Кант И. Основоположение к метафизике нравов // Grundlegung zur Metaphysik der Sitten. [И. Кант. Сочинения на немецком и русском языках.] Riga, 1785. Т. 3. Р. 351.

<sup>10</sup> Очироконова Н. В. Проблема человека в философии С. И. Гессена : дис. ... канд. филос. наук. М., 2005. С. 91.



Принуждение — универсальный метод реализации публичной власти, способ осуществления реального управления. В широком понимании принуждение есть «насилие, применяемое коллективными субъектами или отдельными лицами, возможно лишь настолько, насколько государство, со своей стороны, допускает это насилие: единственным источником права на насилие является государство»<sup>11</sup>.

**Принуждение и целесообразность.** Нормативное регулирование во всяком организованном социуме «предполагает принуждение, без которого нормативность размывается, рамки и границы поведения стираются. Принуждение есть реальность действия права, право переходит в состояние реальности, реально действует»<sup>12</sup>.

По мнению Гегеля, публичное принуждение является правом на санкцию, а принуждение в целом представляет собой активную реакцию воли на любое внешнее воздействие. Важен его вывод о том, что границы принуждения должны быть точно установлены в целях того, чтобы никто не мог злоупотребить правом на принуждение.

Шопенгауэр считал, что принуждение должно всегда соотноситься с правом, так как оно есть вмешательство в волевую сферу человека, порождающее у него чувство несправедливости<sup>13</sup>.

**Принуждение и административная ответственность.** О корреляции между административным принуждением и административной ответственностью писали многие, но отмечу две, на мой взгляд, наиболее важные и отличающиеся новизной взглядов публикации М. С. Студеникиной и А. А. Демина.

По мнению М. С. Студеникиной, нельзя считать принуждением предупредительные меры. В качестве примера она приводит ситуацию, когда работник не хочет, но идет на работу. В широком смысле это, конечно, принуждение, но это принуждение, которое принимается как обязанность, которая исполняется добровольно<sup>14</sup>.

А. А. Демин считает, что ответственность прямой связи с принуждением не имеет. «Ответственность, — пишет он, — это применение наказания, а не обязательно принуждение. Принуждение — это насильственное подчинение воли управляемого субъекта воле управляющего, а ответственность этот субъект может принять и без насилия, добровольно, например, уплатить штраф как наказание»<sup>15</sup>.

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

<sup>11</sup> Вебер М. Избранные произведения / Пер. с нем. ; сост., общ. ред. и послесл. Ю. Н. Давыдова ; предисл. П. П. Гайденко. М. : Прогресс, 1990. С. 645.

<sup>12</sup> Ильин И. А. Понятие права и силы (опыт методологического анализа) // Собрание сочинений : в 10 т. М., 1994. Т. 4. С. 15.

<sup>13</sup> Шопенгауэр А. Мир как воля и представление : в 2 т. / пер. с нем. Минск : Попурри, 1999. Т. 1—2. С. 601.

<sup>14</sup> Студеникина М. С. Соотношение административного принуждения и административной ответственности // Советское государство и право. 1968. № 10. С. 20—25.

<sup>15</sup> Демин А. А. Является ли ответственность видом принуждения? Современные проблемы административного и полицейского права : сборник статей. Омск : Омская юридическая академия, 2013. С. 55—57.

Сегодня вновь возникает дискуссия о соотношении добровольного подчинения и принуждения в виде страха ответственности. В условиях неопределенности и непредсказуемости ситуации, реальности рисков правовое регулирование должно быть ориентировано на защиту населения, исключать компромиссы и изъятия, бланкетные нормы.

Логика принимаемых в таких условиях норм состоит в том, что принимаемые решения субъективно не нравятся многим, но достижение необходимых результатов возможно исключительно в их добросовестном исполнении, самодисциплине и ответственности. Субъективные интересы должны быть подчинены общественным интересам, необходимо уgomонить субъективный эгоизм.

Жить в обществе и не жертвовать безопасностью нельзя. Нормальное общежитие людей всегда требует самоограничения. Свобода — это не безответственность. Рассмотрим этот тезис на конкретном примере. В последние месяцы часто используется термин «режим самоизоляции». Что это за режим? Откуда он взялся?

Кант определял принуждение как любое ограничение свободы одного человека посредством волеизъявления другого<sup>16</sup>. Он классифицировал принуждение на внутреннее (моральное) и внешнее (правовое). Первое представляет собой самоличное принуждение человека, обуславливающееся психологическим конфликтом между внутренним, морально-этическим долгом личности и ее слабостями и пристрастиями. Данный вид принуждения философ обозначал как «свободное самопринуждение».

Внешнее принуждение стимулирует человека извне и детерминирует противоположную ситуацию: побудительным фактором для совершения требуемых действий становится нежелание наступления юридической ответственности, страх наказания<sup>17</sup>. Иначе говоря, в моральном принуждении нет угрозы юридической санкции, поэтому лицо не имеет стремления избежать ее, а в правовом принуждении данное стремление наличествует.

Кроме того, Кант обосновал закон взаимного и равного принуждения, в силу которого принуждение есть способ секвестирования личной свободы для осуществления справедливости. Не согласиться с этим нельзя: я могу быть вынужден совершать действия, преследующие некоторую цель, но меня никак нельзя заставить определять ту или иную цель, поскольку только я и только для самого себя могу избрать что-то своей целью<sup>18</sup>.

А теперь посмотрите, как у нас установлен режим самоизоляции. Впервые этот режим мы находим в п. 1.3 постановления главного санитарного врача РФ от 30 марта 2020 г. № 9 «О дополнительных мерах по недопущению распространения COVID-19»: «Высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации (руководителям высшего исполнительного органа государственной власти субъектов Российской Федерации) необходимо обеспечить введение ограничительных мероприятий, включая режим самоизоляции».

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

<sup>16</sup> Абдулаев М. И. Учение Канта о праве и государстве // Правоведение. 1998. № 3.

<sup>17</sup> Кант И. Метафизика нравов : в 2 ч. // И. Кант. Критика практического разума. СПб., 1995. С. 277.

<sup>18</sup> Кант И. Метафизика нравов : в 2 ч. Часть вторая : Метафизические начала учения о добродетели // Собрание сочинений : в 6 т. М., 1965. Т. 4. С. 314.



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

Термин «самоизоляция» активно используется в указе Мэра г. Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ «О введении режима повышенной готовности» (в последней редакции), обязывающем граждан:

- соблюдать постановления руководителя Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека — главного государственного санитарного врача РФ, санитарных врачей о нахождении в режиме изоляции на дому (п. 9.1.3);
- прибывшим из других стран (перечисляются страны) обеспечить самоизоляцию на дому на срок 14 дней со дня возвращения в Россию — не посещать работу, учебу, минимизировать посещение общественных мест (п. 9.2).

И вот уже Законом г. Москвы от 1 апреля 2020 г. № 6 в КоАП г. Москвы вводится ст. 3.18.1 «Нарушение требований нормативных правовых актов города Москвы, направленных на введение и обеспечение режима повышенной готовности на территории города Москвы».

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

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

Я понимаю самоизоляцию как добровольную изоляцию, внутреннее мое решение. Органы государственной власти могут только просить граждан самоизолироваться и надеяться на понимание граждан. Нельзя же устанавливать за невыполнение просьбы административную ответственность.

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

В статье 1 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (далее — Закон № 52-ФЗ) дано определение ограничительным мероприятиям (карантину) — это «административные, медико-санитарные, ветеринарные и иные меры, направленные на предотвращение распространения инфекционных заболеваний и предусматривающие особый режим хозяйственной и иной деятельности, ограничение передвижения населения, транспортных средств, грузов, товаров и животных».

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

И еще один пример использования мер принуждения — пример, как в условиях недостатка времени быстро, но крайне некачественно формулируются важные нормы. Постановлением Правительства РФ от 2 апреля 2020 г. № 417 утверждены Правила поведения, обязательные для исполнения гражданами и организациями, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации.

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

Для иллюстрации данного тезиса назовем отдельные неудачные дефиниции: «1. Граждане и организации обязаны выполнять решения Правительства Российской Федерации, Правительственной комиссии по предупреждению и ликвидации...»;

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

К чему такие декларации?

Закончить статью хочу ответом на часто встречающийся вопрос о законности принудительной госпитализации лиц, которые инфицированы, либо есть подозрение об этом.

Основания данной меры предусмотрены в ст. 33 Закона № 52-ФЗ. Для реализации содержащихся в этой статье положений требуется наличие хотя бы подозрения на инфекционное заболевание у физического лица либо взаимодействие (контактирование) последнего с лицами, уже больными инфекционными заболеваниями.

Принудительная госпитализация осуществляется в рамках одной из двух процедур: либо административной, либо судебной. Первая из них предусматривает вынесение главным санитарным врачом или его заместителем мотивированного постановления о госпитализации (соответствующие полномочия указанных лиц закреплены в п. 6 ч. 1 ст. 51 Закона № 52-ФЗ).

Если же первая процедура не будет исполнена, возможно инициирование второй процедуры — судебной. Однако специальный раздел, посвященный судебному порядку госпитализации, в КАС РФ отсутствует. Но есть п. 3 ч. 1 ст. 274 КАС РФ, в силу которого административные дела о принудительной госпитализации граждан рассматриваются судами по правилам главы 30 Кодекса (в случае, если федеральным законом установлен судебный порядок рассмотрения таких требований).

Наконец, из положений ст. 275 КАС РФ следует, что административный иск о принудительной госпитализации в недобровольном порядке подается либо прокурором, либо представителем медицинской организации, в которой находится гражданин.

## 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.

