

Н. Е. Матюшенко, адъюнкт научно-педагогического факультета
Академии Министерства внутренних дел Республики Беларусь
e-mail: matushenko2787@mail.ru

ЦЕЛЬ – БАЗОВЫЙ КРИТЕРИЙ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ГРУПП МЕР АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ПРИНУЖДЕНИЯ

Проводится содержательный анализ научных подходов к определению критериев разграничения мер административного принуждения, применяемых в том числе органами внутренних дел, ведущим из которых является цель. На основе анализа научного материала и законодательства обосновывается позиция о наличии в теории и практике проблемы отождествления разного рода мер административного принуждения, что препятствует правильному пониманию и уяснению субъектом правоприменения сущности, механизма действия мер каждого вида и в конечном итоге не способствует эффективности правоохранительной деятельности. Предлагаются конкретные организационно-правовые меры по должному упорядочению и правовому регулированию мер административного принуждения, исходя из принципа дифференцированного нормативного закрепления основной и сопутствующих целей для каждой группы мер.

Ключевые слова: меры административного принуждения, критерии разграничения мер административно-правового принуждения, цель, нормативное закрепление основных и сопутствующих целей административного принуждения, основные и сопутствующие цели групп мер административного принуждения.

N. Y. Matiushenko, Postgraduate student of the Scientific and Pedagogical Faculty
of the Academy of the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Belarus
e-mail: matushenko2787@mail.ru

PURPOSE – THE BASIC CRITERION FOR DISTINGUISHING GROUPS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL ENFORCEMENT MEASURES

The article provides a meaningful analysis of scientific approaches to the definition of criteria for the differentiation of administrative coercion measures, including those used by internal affairs bodies, the leading of which is the goal. Based on the analysis of scientific material and legislation, the position is substantiated that there is a problem in theory and practice of identifying various kinds of administrative coercion measures, which prevents the subject of law enforcement from correct understanding and clarifying the essence, mechanism of action of each type of measures and, ultimately, does not contribute to the effectiveness of law enforcement. Specific organizational and legal measures are proposed for the proper ordering and legal regulation of administrative enforcement measures, based on the principle of differentiated normative consolidation of the main and related goals for each group of measures.

Keywords: measures of administrative coercion, criteria for distinguishing measures of administrative and legal coercion, purpose, normative consolidation of the main and related goals of administrative coercion, main and related goals of groups of administrative coercion measures.

Меры административного принуждения применяются вследствие возникновения различных фактических обстоятельств и на основании многих нормативных правовых актов. На сегодня среди ученых-административистов нет единого мнения касательно отнесения мер указанного вида принуждения к определенной группе, да и в правоприменительной практике часто происходит смешение в понимании и отнесении к конкретной группе различных мер административного принуждения. Это объясняется не только некоторой общностью их свойств, но и нередко встречающемся в законодательстве одинаковым названием самых различных по своей юридической природе принудительных средств. Для их разграничения всегда необходимо учитывать характер фактов, вызвавших к жизни охранительные правоотношения, в рамках которых они реализуются, непосредственную цель применения той или иной группы мер [1, л. 40].

Как отмечает А. И. Каплунов, основным признаком, характеризующим свойства отдельно взятой меры государственного принуждения как конкретного способа принудительного воздействия и позволяющим отнести ее в состав конкретной правовой формы государственного принуждения, является цель применения (целевое предназначение). Именно этот критерий определяет роль и значение отдельно взятой принудительной меры в механизме правоохраны [6, л. 65].

Критерий цели нельзя не учитывать при определении места каждой конкретной меры в общей системе административно-правового принуждения и при отнесении ее к той или иной группе.

Термин «цель» дает характеристику тех предвидимых, предвосхищенных сознанием результатов, к которым стремятся в своей деятельности индивиды, социальные группы, общество, государство, межгосударственные объединения. Цели производны от потребностей, интересов и от них неотделимы [12, с. 214–215].

Как отмечает в своих научных трудах Н. Н. Трубников, «цель человеческой деятельности определяется путем соотнесения ее со средством реализации. Без этого соотнесения со средством данная категория не является целью деятельности и представляет собой не более, чем абстрактное стремление, неопределенный идеал, к которому можно стремиться, которого можно желать, но не реализовать. Поскольку же цель не „переходит“ в предмет деятельности, поскольку она не соединяется со средством реализации, она не является и не может быть конкретной целью деятельности» [15, с. 70]. С учетом вышеизложенного основное свойство средства – это его способность служить цели, оно и является наиболее существенным моментом в отношении цели и средства.

В реальном определении цели, т. е. в процессе ее реализации, средство принимает участие не в форме абстрактного средства, но в качестве конкретного предмета, инструмента, действия и т. д., которые определены как средства некоторой цели и которые используются для реализации этой цели [15, с. 82–83]. В роли средства могут выступать реальные предметы, реальные действия человека и сила, которая служит цели (в контексте названной темы и, соответственно, в нашем понимании – средства административно-правового принуждения).

Что же касается правовой (юридической) цели, то она представляет будущий результат, то, к чему стремятся субъекты правотворческой и правореализационной деятельности. Цель представляет собой особую форму знания, направленного на юридическое преобразование действительности, изменение существующих общественных отношений. В этой связи можно констатировать, что целью каждой отдельной меры административного принуждения является тот конечный результат, которого стремится достичь правоприменитель.

Юридические цели устанавливаются прежде всего государством в лице его нормотворческих органов, отражают наиболее общественно значимые интересы и потребности, формально выражаются в специфических правовых средствах своего определения и реализации, отличаются общеобязательной нормативностью, их единообразная практическая реализация гарантируется государственной властью.

В свою очередь, удовлетворение интересов субъектов права и обеспечение достижения социально полезных целей осуществляется с помощью юридических (правовых) средств, которые определяются как взятая в единстве совокупность правовых установлений (инструментов) и форм правореализационной практики [17, с. 5].

К правовым средствам С. С. Алексеев относит такие юридические установления и формы, действие которых выражает, реализует возможности права, его силу и приводит к наступлению реального, фактического социально-экономического и правового результата, дает нужный эффект в социальной жизни. Названный ученый предлагает определять правовые средства как объективированные субстанциональные правовые явления, обладающие фиксированными свойствами, которые позволяют реализовать потенциал права, его силу [2, с. 349–350].

Таким образом, на основании вышеизложенного можно констатировать, что применение мер административного принуждения немыслимо без постановки определенных целей, а также без применения адекватных данным целям средств (в виде конкретных мер принуждения). Проблема целей и средств чрезвычайно актуальна прежде всего для нормотворческой деятельности, в ходе которой законодателю необходимо наметить четкие ориентиры и закрепить на нормативном уровне соответствующие юридические средства и механизмы, гарантирующие их практическую реализацию.

С учетом вышеизложенного для достижения цели предупреждения вредных явлений или противоправных деяний средствами реализации будут служить меры административного предупреждения, для достижения цели по прекращению противоправного поведения средствами реализации будут служить меры административного пресечения, для цели обеспечения ад-

министративного процесса средствами реализации являются меры административно-процессуального обеспечения и т. д.

Более того, средствами административного принуждения охраняются не только нормы административного, но и трудового, гражданского, семейного, земельного, финансового и иных отраслей права.

Процесс постановки целей и подбора средств пронизывает весь ход применения административного принуждения, при этом результативность работы этого механизма, его эффективность в значительной степени зависит от того, насколько грамотно определены цели и подобраны средства их достижения.

Рассматривая государственное принуждение в целом, а также классификацию мер административно-правового принуждения в частности, необходимо констатировать определенную закономерность, которая заключается в том, что при разделении их на группы, по мнению большинства исследователей, наиболее важным критерием выступает целевое назначение применяемых мер. Это подтверждается тем, что практически все ученые, чьи научные труды изучались при подготовке данной статьи, используют указанный критерий при решении задачи классификации мер административного принуждения (И. И. Веремеенко [3, с. 52], А. И. Дворяк [4, с. 8], М. И. Еропкин [5, с. 60–68], А. И. Каплунов [6, л. 69], В. Р. Кисин [7, с. 6–9], С. Н. Кожевников [8, с. 9], Ю. М. Козлов, Д. М. Овсянко, Л. Л. Попов [9, с. 288], А. Н. Крамник [10, с. 15], Н. В. Макарейко, А. М. Субботин, А. В. Лубенков [11, с. 71], Л. М. Розин [13, с. 184–185], В. А. Тюрин [16, л. 31–38] и др.).

Однако анализ научно-правовой литературы свидетельствует о том, что, несмотря на выделение учеными критерия «цель», меры административного принуждения по целям не одинаковы. Одни из них, исходя из назначения, содержания и решаемых правовых задач, более близкие друг к другу, другие – удаленные. Это подтверждается тем, что одна и та же мера административного принуждения может использоваться в разное время, различными способами и для осуществления различных целей. Рассмотрим это на примере мер административного пресечения.

Общеизвестно, что главная, определяющая цель применения мер административного пресечения состоит в прекращении объективно противоправного поведения, устранении противоправной (общественно опасной) ситуации, т. е. той цели, которая не преследуется другими группами мер принуждения (предупредительными мерами, мерами административной ответственности, восстановительными мерами).

Однако целевым назначением мер административного пресечения является также предотвращение вредных последствий противоправного поведения. Воздействие этих правовых средств направлено на создание условий, способствующих восстановлению нарушенного правонарушителем обычного состояния, спокойствия, справедливости, обязывает его исправить свое поведение, нанесшее вред объекту правоохраны и охраняемым публичным интересам.

Еще одно важное целевое назначение мер административного пресечения состоит в том, чтобы создать необходимые условия для возможного в будущем привлечения виновных лиц к ответственности. В ряде случаев административное пресечение предшествует привлечению к юридической ответственности, связано с совершением необходимых, неотложных действий, без которых применить меру наказания было бы невозможно [16, л. 49–51].

Как следует из вышеизложенного, меры административного пресечения могут осуществлять цели других групп мер административного принуждения.

Данный пример наглядно демонстрирует наличие в практике проблемы отождествления разного рода мер, что препятствует правильному пониманию и уяснению субъектом правоприменения сущности, механизма действия мер каждого вида и в конечном итоге не всегда способствует эффективности правоохранительной деятельности. Напротив, четкое уяснение непосредственных целей, даже при одинаковом терминологическом наименовании различных мер, понимание обусловленного этими целями способа правоохраны позволяет довольно легко отграничить одну принудительную меру от другой и определить место каждой из них в общей системе мер административного принуждения [1, л. 40].

Для решения этой проблемы следует на законодательном уровне выделить главную (основную) цель каждой группы мер административного принуждения. Другие цели можно закрепить в качестве сопутствующих или второстепенных.

По нашему мнению, развитие правовых норм, регулирующих применение мер административного принуждения, отставало и продолжает отставать от эволюции теоретических представлений о сущности и различиях данных принудительных средств.

Одной из проблем административного принуждения является отсутствие единства в восприятии указанного явления. Это предопределено недостаточным уровнем систематизации законодательства, закрепляющего соответствующие меры административного принуждения. Следует отметить, что это существенно не только с позиции доктринального восприятия, но также имеет важное прикладное значение.

В качестве подтверждения данного тезиса может служить тот факт, что на данный момент в национальном законодательстве юридическое закрепление в кодифицированных актах получили только меры административно-процессуального обеспечения и административной ответственности, а меры других групп административного принуждения (в частности и пресечения) бессистемно рассредоточены в нормативных правовых актах различной юридической силы и ведомственной принадлежности.

Так, меры административно-процессуального обеспечения получили детальную и комплексную регламентацию в Процессуально-исполнительном кодексе Республики Беларусь об административных правонарушениях (ПИКоАП).

В частности, в ч. 1 ст. 8.1 ПИКоАП нормативно закреплены цели применения мер обеспечения административного процесса: пресечение административных правонарушений, установление личности физического лица, в отношении которого ведется административный процесс, составление протокола об административном правонарушении, обеспечение своевременного и правильного рассмотрения дела и исполнение постановлений по делу об административном правонарушении.

Среди вышеперечисленных целей первой указана такая, как «пресечение административного правонарушения». Однако в доктрине административного права определено, что пресечение административного правонарушения является основной целью группы мер административно-правового пресечения.

Из этого следует, что цели мер административного пресечения, обоснованные и разработанные в теории административного принуждения и закрепленные в ПИКоАП, и цели мер административно-процессуального обеспечения совпадают. Такое дублирование, на наш взгляд, не способствует развитию правового регулирования указанных мер, а приводит к смешению рассматриваемых понятий двух видов мер административного принуждения. Это создает терминологическую путаницу, которая состоит в том, что цель одних мер принуждения находит выражение в других мерах.

В этой связи в качестве путей выхода из сложившейся ситуации можно предложить два взаимодополняемых алгоритма действий:

1) рациональную замену термина «пресечение» в целях мер процессуального обеспечения на такой, который отмеченную путаницу устранил;

2) определение в ПИКоАП главной цели мер обеспечения административного процесса, которая будет заключаться в обеспечении своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении. Другие цели можно закрепить в качестве сопутствующих (второстепенных), а цель «пресечение административных правонарушений» для этой статьи сформулировать иными словами.

Что касается целей мер административной ответственности, то они также нашли нормативное закрепление в кодифицированном акте – Кодексе Республики Беларусь об административных правонарушениях (КоАП).

Так, ч. 2 ст. 4.1 КоАП закреплено, что административная ответственность имеет своими целями воспитание физического лица, совершившего административное правонарушение, а также предупреждение совершения новых правонарушений как лицом, его совершившим, так и другими физическими или юридическими лицами.

В ч. 3 ст. 4.1 КоАП указана еще одна цель административной ответственности (полагаем, сопутствующая) – способствование восстановлению социальной справедливости.

В ч. 4 ст. 4.1 КоАП законодатель налагает обязанность на физическое лицо, совершившее административное правонарушение, или юридическое лицо, подлежащее административной ответственности, возместить вред, причиненный административным правонарушением. Считаем, что в данном случае возмещение вреда также выступает сопутствующей целью.

Вместе с тем применение административного взыскания как меры административной ответственности за совершенное правонарушение влечет для правонарушителя ряд последствий, которые связаны для него с определенными ограничениями и лишениями. Вследствие этого одной из целей причинения таких последствий следует считать наказание за совершенный общественно опасный проступок. Названная цель отличает ее от иных мер административного принуждения. В современных условиях государство не может отказаться от такой цели, в противном случае необходимо было бы отказаться и от применения административных взысканий, которые пока остаются самым эффективным средством в борьбе с административными правонарушениями: они воспитывают правонарушителя наказанием и предупреждают совершение новых нарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами. Основная задача воспитательного воздействия – посредством административного наказания привить навыки, стимулирующие добровольное, сознательное выполнение лицом своих обязанностей.

Тяжесть наказания зависит от степени опасности совершенного правонарушения. Чем оно опаснее, тем суровее наказание. Однако данная цель в ч. 2 ст. 4.1 КоАП не сформулирована, а указана в виде внешней формы выражения административной ответственности в ч. 1 ст. 4.1 КоАП в виде «порицания физического лица» и «наложения административного взыскания». Кроме этого, непонятно, какая из целей является основной, а какая – второстепенной.

С учетом проведенного анализа норм ст. 4.1 КоАП, на наш взгляд, основными целями административной ответственности следует считать:

1. Порицание лица, совершившего административное правонарушение.

2. Наказание. Наша позиция по отнесению данного явления к основным целям административной ответственности совпадает с точкой зрения ряда ученых-административистов. В частности, как полагает отечественный административист А. И. Сухаркова, «цель административной ответственности опосредуется через функции, которые она выполняет», при этом одной из них является репрессивная (именуемая еще карательной или штрафной) [14, с. 41]. Среди зарубежных ученых аналогичной позиции придерживается профессор А. И. Каплунов [6, л. 428–429].

3. Воспитание нарушителя (частная превенция).

Сопутствующими целями будут выступать способствование восстановлению социальной справедливости, возмещение вреда и предупреждение правонарушений со стороны иных лиц (общая превенция).

Таким образом, законодательные акты должны позволять четко разграничивать цели отдельных мер административного принуждения и способы обеспечения правопорядка и общественной безопасности при их применении.

Мы предлагаем определить основные цели и для других групп мер принуждения:

для мер административного предупреждения основной целью считать предупреждение возможных правонарушений и наступления вредных последствий;

для мер административного пресечения определить главную цель в прекращении объективно противоправных деяний и общественно опасных ситуаций. Предотвращение вредных последствий противоправного поведения и создание условий, обеспечивающих привлечение правонарушителя к ответственности, следует рассматривать как второстепенную цель применения мер административного пресечения;

к основной цели административно-восстановительных мер отнести восстановление нарушенного субъективного права либо возмещение ущерба, причиненного правонарушением.

Предлагаемый нами подход позволит четко разграничить в законодательстве цели отдельных видов мер административного принуждения и будет способствовать дальнейшему развитию правового регулирования административного принуждения в целом и его отдельных групп в частности.

Кроме того, в целях дальнейшего совершенствования правового регулирования мер административного принуждения перспективным видится дополнение КоАП отдельной главой и закрепление в ней мер административного пресечения в следующем структурном виде:

1) глава 6 «Общие и специальные меры административного пресечения»;

2) структура гл. 6 КоАП должна иметь следующий вид:

Статья 6.1. Понятие, назначение, цели и признаки мер административного пресечения. Общие условия их применения.

Статья 6.2. Классификация мер административного пресечения.

Статья 6.3. Общие меры административного пресечения.

Статья 6.4. Специальные меры административного пресечения.

Указанные предложения позволят повысить уровень правового регулирования мер административного пресечения, систематизировав их в кодифицированном акте наравне с другими мерами административного принуждения (административной ответственности, административно-процессуального обеспечения), нормативно закрепить определение понятия «меры административного пресечения», их цели, классификацию, определить и сосредоточить перечень общих и специальных мер административного пресечения в одном нормативном акте, достичь их сбалансированности в части достаточного юридического обеспечения.

Список использованных источников

1. Агеенкова, Г. Т. Меры административного пресечения : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Г. Т. Агеенкова. – М., 1982. – 169 л.
2. Алексеев, С. С. Право: азбука, теория, философия. Опыт комплексного исследования / С. С. Алексеев. – М. : Статут, 1999. – 712 с.
3. Веремеенко, И. И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка : в 2 ч. / И. И. Веремеенко. – М. : ВНИИ МВД СССР, 1982. – Ч. 2. – 109 с.
4. Дворяк, А. И. Меры административно-процессуального пресечения, применяемые милицией : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / А. И. Дворяк ; МЮИ МВД России. – М., 1996. – 23 с.
5. Еропкин, М. И. О классификации мер административного принуждения / М. И. Еропкин // Вопр. адм. права на соврем. этапе. – 1963. – № 3. – С. 60–69.
6. Каплунов, А. И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ) : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / А. И. Каплунов. – М., 2005. – 498 л.
7. Кисин, В. Р. Меры административно-процессуального принуждения, применяемые милицией : учеб. пособие / В. Р. Кисин. – М. : МВШМ, 1987. – 60 с.
8. Кожевников, С. Н. Меры защиты в советском праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / С. Н. Кожевников ; Свердл. юрид. ин-т. – Свердловск, 1968. – 20 с.
9. Козлов, Ю. М. Административное право : учеб. для вузов / Ю. М. Козлов, Д. М. Овсянко, Л. Л. Попов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2005. – 695 с.
10. Крамник, А. Н. Административно-правовое принуждение / А. Н. Крамник. – Минск : Тесей, 2005. – 208 с.
11. Макарейко, Н. В. Меры административного принуждения, применяемые сотрудниками ОВД по законодательству Российской Федерации и Республики Беларусь: сравнительно-правовое исследование : монография / Н. В. Макарейко, А. М. Субботин, А. В. Лубенков. – Н. Новгород : Нижегород. акад. МВД России, 2018. – 271 с.
12. Платонов, К. К. Система психологии и теория отражения / К. К. Платонов. – М. : Наука, 1982. – 309 с.
13. Розин, Л. М. Проблемы классификации мер административного принуждения / Л. М. Розин // Упр. и право. – 1992. – № 4. – С. 184–185.
14. Сухаркова, А. И. Административно-правовое принуждение как средство борьбы с совершением административных правонарушений. Административная ответственность : лекции / А. И. Сухаркова. – Минск : Акад. МВД Респ. Беларусь, 2011. – 147 с.
15. Трубников, Н. Н. О категориях «цель», «средство», «результат» / Н. Н. Трубников. – М. : Высш. шк., 1968. – 148 с.
16. Тюрин, В. А. Проблемы применения мер пресечения в административном праве России : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / В. А. Тюрин. – М., 2004. – 341 л.
17. Шундигов, К. В. Цели и средства в праве (общетеоретический аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / К. В. Шундигов ; Саратов. гос. акад. права. – Саратов, 1999. – 24 с.