

УДК 342.951

Кивич Юрий Васильевич

доцент кафедры административного
права Московского университета
МВД России им. В.Я. Кикотя

yv_kivich@mail.ru

Yurii V. Kivich

associate professor at the Department
of administrative law,
Moscow University of the
Ministry of Interior of Russia

yv_kivich@mail.ru

**Меры административно-правового предупреждения правонарушений,
посягающих на общественный порядок и общественную безопасность,
их место в механизме правоохраны**

**Measures of administrative and legal prevention of the offenses encroaching
on public order and safety, their place in the right protection mechanism**

***Аннотация.** В статье рассматриваются проблемы административно-правового предупреждения правонарушений, посягающих на общественную безопасность и общественный порядок, определяется место соответствующих мер принудительного и непринудительного характера в указанных областях, устанавливаются основания применения разбираемых мер. В этой связи анализируется содержание термина «угроза» в контексте возникновения таких условий, при которых возможны человеческие жертвы, причинение вреда здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей. На этой основе определяется необходимость применения принудительных мер административного предупреждения. В заключительной части статьи формулируется определение принудительным мерам административного предупреждения правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность.*

***Ключевые слова:** общественный порядок, общественная безопасность, меры административно-правового предупреждения правонарушений.*

***Annotation.** In article problems of the administrative and legal prevention of the offenses encroaching on public safety and a public order are considered, the place of the appropriate measures of compulsory and not compulsory character in the specified areas is defined, the bases of application of the sorted measures are established. In this regard the contents of the term "threat" in the context of emergence of such conditions under which loss of human life, infliction of harm to human health or environment, considerable material losses and violation of conditions of activity of people are possible are analyzed. On this basis need of*

application of coercive measures of the administrative prevention is defined. In final part of article definition to coercive measures of the administrative prevention of the offenses encroaching on a public order and public safety is formulated.

Keywords: *public order, public safety, measures of administrative and legal prevention of the offenses*

Предупреждение (превенция) как правовая форма государственного принуждения является важным средством поддержания правопорядка и обеспечения общественной безопасности в стране. Если меры, входящие в состав других правовых форм государственного принуждения, таких как пресечение, восстановление, процессуальное обеспечение и юридическая ответственность, применяются в качестве реакции на факт совершающегося или совершенного правонарушения, то предупредительные меры принуждения позволяют активно, творчески влиять на предотвращение правонарушений, на ликвидацию иных вредных последствий. В этом и состоит их особая общественно-политическая значимость, особенно в связи с участившимися в последнее время в отдельных городах России террористическими актами. Социальная ценность предупредительных мер принуждения в том, что они отражают творческий характер государственного принуждения как одного из методов воздействия на общественные отношения в целях укрепления законности и правопорядка.

Наибольшее распространение предупреждение получило в сфере административно-правового регулирования общественных отношений. Это объясняется, прежде всего, особенностями общественных отношений, складывающихся в сфере государственного управления. В случае необходимости компетентные органы государственного управления и их должностные лица вправе непосредственно и без обращения за содействием к судебным органам применять административно-предупредительные меры.

Анализ административного законодательства убедительно свидетельствует о наличии в числе мер административного предупреждения принудительных и непринудительных мер. Учитывая данное обстоятельство, административно-правовые меры, входящие в состав предупреждения как формы государственного принуждения, принято именовать принудительными мерами административного предупреждения [1].

Принудительные меры административного предупреждения занимают особое место в механизме правоохраны, имеют достаточно широкое применение в качестве правоохранительных средств, урегулированы нормами административного права и составляют содержание института административно-правового предупреждения. Отличительные черты принудительных мер административного предупреждения связаны с основаниями, целями их применения и особенностями принудительного характера воздействия.

Говоря об основаниях применения мер административного предупреждения, стоит сделать анализ всей совокупности данных мер. Это позволяет

определить то, что применяются рассматриваемые меры в связи с правовыми отклонениями, содержащими возможную или действительную угрозу интересам общества или отдельных граждан, независимо от того, что лежит в их основе, правонарушение или событие. Основанием применения принудительных мер административного предупреждения является не конкретное правонарушение, а наступление особых, установленных законодательством условий, как связанных, так и не связанных с противоправным поведением лица, к которому применяются данные меры.

Особое значение это приобретает в сфере общественной безопасности и общественного порядка в силу их специфичности как объектов административно-юридической защиты [2]. Так, основанием применения отдельных предупредительных мер является неоднократное нарушение лицом установленных законом правил, которое влечет, к примеру, приостановление или аннулирование лицензии на занятие частной детективной и охранной деятельностью, аннулирование разрешения на хранение и ношение огнестрельного оружия. Эти меры применяются к лицам в связи с ранее совершенными ими правонарушениями в указанных областях.

Однако, угроза общественной и личной безопасности граждан, а также угроза причинения материального ущерба может возникнуть не только при совершении правонарушения, но и в результате ситуаций, возникающих помимо воли человека, при которых требуется применение мер административно-ограничительного (запретительного) характера в отношении лиц, прямо не связанных с возникновением неблагоприятной ситуации. Это могут быть наводнения, пожары, аварии, эпидемии, эпизоотии, обрывы электропроводов высокого напряжения, повреждения дорожного полотна, газопроводов, возникновение угрозы или совершение террористического акта и т.п. При наличии условий, предусмотренных гипотезой соответствующей правовой нормы, полномочный орган или его должностные лица вправе применять административно-предупредительные меры, в том числе к лицам, не нарушившим правовых предписаний [3]. В этом состоит главное отличие этой разновидности мер административного принуждения, характеризующее превентивный, профилактический характер их применения.

Наиболее распространенным основанием, или условием, применения этих мер являются юридические презумпции, т.е. реальные предположения о возможности совершения тем или иным субъектом правонарушения, в отношении которого такие меры и применяются [4].

Анализ действующего административного законодательства позволяет сделать вывод о том, что основанием для применения таких мер являются не спекулятивные рассуждения, а реальные ситуации, следствием которых выступают как противозаконные действия, так и причинение вреда, вызванного ими. Презюмируется, главным образом, возможность причинения вреда при наличии угрозы, исходящей от человека, животного или природной стихии.

Предупредительные меры обеспечивают на основе юридических презумпций возможность предотвращения правонарушений или иных вредных последствий, которые вызываются стечением определенных обстоятельств,

представляющих угрозу общественной безопасности и общественному порядку.

В этой связи обратимся к содержанию термина «угроза». В русском языке слово «угроза» означает возможную опасность, а также «высказанное в любой форме намерение нанести физический, материальный или иной вред общественным или личным интересам» [5]. В анализируемом нами контексте угрозой является возникновение таких условий, при которых возможны человеческие жертвы, причинение вреда здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей. Это совокупность факторов, создающих опасность жизненно важным интересам личности, общества и государства. Именно эти условия и факторы выступают в качестве оснований для введения запретов и ограничений, соблюдение которых обеспечивается применением принудительных мер административного предупреждения. Реальная и потенциальная угроза объектам безопасности и общественному порядку, исходящая от внутренних источников опасности, определяет необходимость применения данных принудительных мер.

Итак, основанием для применения принудительных мер административного предупреждения является наличие потенциальной или реально существующей угрозы безопасности отдельных лиц, угрозы общественной безопасности, а также наличие потенциальной угрозы нарушения общественного порядка. Иными словами, должны наступить особые, установленные законодательством условия, как связанные, так и не связанные с противоправным поведением лица, к которому применяются данные меры принуждения.

Другим признаком предупредительных мер административного принуждения является цель ее применения. Этимологический смысл слова «предупреждение» указывает на ближайшую и определяющую цель любых предупредительных действий. Наукой слово «предупреждать» толкуется как «предупредить... предварить, упредить». Принудительные меры административного предупреждения, как указывается в научной и учебной литературе, применяются, прежде всего, в целях «обеспечения общественной безопасности при стихийных бедствиях и несчастных случаях», предупреждения «наступления вредных последствий», а также предупреждение (профилактика) «возможных правонарушений», т.е. «опережение их путем своевременно принятых мер». Они применяются, чтобы не допустить со стороны обязанных лиц «уклонения от выполнения юридических или иных обязанностей перед обществом» [6].

К числу целей применения мер, входящих в состав рассматриваемой группы, относят также «выявление возможных угроз безопасности личности, общества и государства, возможных правонарушений, а также обеспечение оперативной защиты населения, отдельных граждан и юридических лиц при возникновении реальной угрозы их жизни, здоровью, системам жизнедеятельности». Предупредительные меры направлены главным образом на выявление и устранение конкретных угроз, обеспечение безопасности личности

и общества от этих угроз.

Таким образом, можно сделать вывод, что принудительные меры административного предупреждения правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, применяются в целях:

- 1) выявления и устранение нарушений норм права, регламентирующих общественные отношения в сфере общественного порядка и общественной безопасности;
- 2) обеспечения безопасности личности;
- 3) охраны общественного порядка;
- 4) обеспечения общественной безопасности;
- 5) исключения возможности совершения правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность;
- 6) минимизации вреда, который может быть причинен в результате противоправного деяния человека, опасного поведения животного или в результате природной стихии.

Необходимость рассмотрения характера воздействия принудительных мер обусловлена тем, что среди сторонников выделения данной правовой формы государственного принуждения и разновидности административного принуждения нет единства во мнении о перечне мер, входящих в ее состав. К числу принудительных мер административного предупреждения правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность относят, в частности, такие, как прохождение обязательного медицинского осмотра, обязательные профилактические прививки, контроль и надзорные проверки (проверка соблюдения правил); технический осмотр транспортных средств; постановка на специальный учет; проверка технического состояния объектов и механизмов; регистрация (перерегистрация) оружия, транспортных средств, посещение и осмотр подконтрольных объектов, осмотр мест хранения и использования оружия и боеприпасов, остановка транспортных средств и проверка документов на право пользования и управления ими, а также документов на транспортные средства и перевозимые грузы.

Отнесение перечисленных мер административного предупреждения к числу принудительных является спорным. К примеру, контроль и надзорные проверки являются неотъемлемым атрибутом, одной из функций управленческой деятельности. Контроль и надзорные проверки выступают как способ определения качества исполнения возложенных на участников административных правоотношений юридических обязанностей, а не способ принуждения к их соблюдению. А вот вследствие проведенной проверки позднее может последовать применение мер принуждения.

В связи с этим, следует обратить внимание на справедливое замечание Д.Н. Бахраха о недопустимости необоснованного расширения группы принудительных мер административного предупреждения, приводящего к искусственному увеличению границ правового принуждения в целом, и более детально остановиться на рассмотрении особенностей принудительного характера воздействия, отличающих применение принудительных мер админи-

стративного предупреждения от непринудительных [7].

Прежде всего, необходимо четко провести разграничение между общеправовыми запретами и ограничениями, которые определяют содержание принудительных мер, и самими мерами административного принуждения. В частности, в отличие от запретительной нормы и запрета как средства правового регулирования, меры административного предупреждения как способы, позволяющие заставить исполнять данные запретительные нормы, имеют следующие черты:

- 1) выступают как индивидуальный акт управления, адресованный конкретному лицу;
- 2) воздействуют на поведение людей через индивидуализированные, конкретные, охранительные правоотношения;
- 3) реализуются в форме применения нормы права либо использования властного полномочия субъектом, осуществляющим принудительную акцию;
- 4) закреплены в административно-уполномочивающих нормах, тогда как административные ограничения — это установления административно-ограничивающих и административно-обязывающих норм.

Однако, для разграничения мер административного предупреждения на непринудительные и принудительные этого явно недостаточно. Представляется, что при разграничении на непринудительные и принудительные меры административного предупреждения за основу необходимо брать, в первую очередь, способ, посредством которого обеспечивается реализация правовых запретов и предписаний в поведении обязанных лиц (способ воздействия). Нормы права (запреты и предписания) из обязательных норм трансформируются в принудительные меры благодаря способу, обеспечивающему их реализацию. Принудительная реализация этих норм осуществляется посредством конкретных актов управления, представляющих собой установленные законом юридические механизмы (способы, приемы, действия), которые позволяют заставить лицо соблюдать запреты и исполнять обязанности либо обеспечить соблюдение запретов и исполнение обязанностей независимо от воли и желания этого лица.

С точки зрения содержания эти способы воздействия, во-первых, состоят во вторжении в сферу прав и свобод конкретного лица путем их ограничения или возложения дополнительных обременений. Во-вторых, позволяют заставить обязанных лиц соблюдать запреты и исполнять обязанности независимо от их воли и желания. Они формируют состояние подчиненности и характеризуются тем, что:

- а) при их применении лицо лишено свободы выбора поведения;
- б) они представляют собой такой способ воздействия, который непреодолим для того, к кому применен.

К примеру, режим чрезвычайного положения (чрезвычайной ситуации) обеспечивается не только введением дополнительных запретов и обязательств, речь идет о режиме, который не просто ограничивает какое-либо поведение, но предусматривает превентивный контроль за исполнением этого требования.

Именно в таком качестве выступает, например, предполетный досмотр багажа и ручной клади пассажиров, чего нельзя сказать о таких предупредительных мерах, как технический осмотр транспортных средств либо периодический медицинский осмотр соответствующих категорий работников. Их прохождение является обязанностью граждан (владельцев транспортных средств, отдельных категорий работников) и не является умалением, ограничением их прав и свобод. Подобное обременение напрямую связано с реализацией субъективного права, обладателем которого является данное лицо. Только в случае неисполнения данной обязанности следует принудительная реакция (в первом случае — административная ответственность за управление транспортным средством, не прошедшим технического осмотра, во втором — дисциплинарное взыскание или увольнение с работы).

Следует иметь в виду, что одноименные и весьма схожие по форме и способу осуществления меры административного принуждения могут относиться к различным формам государственного принуждения. Например, досмотр физических лиц и находящихся при них вещей, а также досмотр транспортных средств и провозимых в них вещей, в том числе с применением технических средств, проводимые в ходе оперативно-профилактических мероприятий правоохранительных органов при проходе (проезде) на территорию, в пределах которой введен правовой режим контртеррористической операции, и при выходе (выезде) с указанной территории, либо личный досмотр, досмотр их вещей, жилища и транспортных средств, применяемые в условиях чрезвычайного положения, относятся к числу принудительных мер административного предупреждения, а личный досмотр граждан и находящихся при них вещей, проводимый в связи с совершением административного правонарушения, является мерой административно-процессуального обеспечения.

Исходя из приведенного выше анализа отличительных черт, присущих принудительным мерам административного предупреждения правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, можно сформулировать следующее их определение - *установленные законом способы, приемы и действия, состоящие во вторжении в сферу прав и свобод конкретного лица, направленные на выявление и устранение нарушений норм права, регламентирующих общественные отношения в сфере общественного порядка и безопасности, предупреждение правонарушений, недопущение их отрицательных, вредных последствий, или предотвращение обстоятельств, угрожающих безопасности личности и общественной безопасности.*

Литература:

1. Каплунов А.И. О классификации мер административного принуждения. Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы. М. ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2004. С. 265—286.
2. Кивич Ю.В. Признаки общественного порядка и общественной безопасности как объектов административно-юридической защиты. Вестник московского университета МВД России. 2014. № 5. С.158-164.

3. Кивич Ю.В. Проблемы административно-правовой охраны отношений в сфере общественной безопасности и общественного порядка. Вестник московского университета МВД России. 2015. № 6.

4. Саркисян Л.Р. Юридические презумпции и фикции как приёмы правотворческой техники: теоретико-методологические аспекты. Юридическая техника. 2010. №4. С.482-485.

5. А. Я. Сухарев, В. Е. Крутских, А.Я. Сухарева. Большой юридический словарь. М. Инфра-М. 2003.

6. Предупреждение преступлений и административных правонарушений органами внутренних дел: учебник под ред.: В.Я. Кикоть, С.Я. Лебедев, Н.В. Румянцев. 2-е изд., перераб. и доп. М. ЮНИТИ-ДАНА, 2012. 488 с.

7. Административное право России: учебник. Д. Н. Бахрах. 5-е изд., перераб. и доп. М. Эксмо, 2010. 607 с.

References.

1. Kaplunov A.I. About classification of measures of administrative enforcement // Administrative and administrative procedural law. Actual problems // Law and right. М.: UNITY-DANA, 2004. P. 265 — 286.

2. Kivich Yu.V. Indications of public order and public safety as objects of administrative and legal protection // Bulletin of Moscow University of MIA of Russia. 2014. № 5. P.158-164.

3. Kivich Yu.V. Problems of administrative and legal protection of the relations in the sphere of public safety and a public order // Bulletin of Moscow University of MIA of Russia. 2015. No. 6.

4. Sargsyan L.R. Legal presumptions and fictions as a method of law-making technique: theoretical and methodological aspects // Legal technique. 2010. No. 4. P. 482-485.

5. Sukharev A. Ya., Krutskikh V. E., Sukhareva A.Ya. Big law dictionary. М.: Infra-M, 2003.

6. Prevention of crimes and administrative offenses by law-enforcement bodies : textbook / V. Ya. Kikot, S. Ya. Lebedev, N. V. Rumyantsev. 2nd ed., rev. and add. М.: UNITY-DANA, 2012. 488 p.

7. Administrative law of Russia : textbook / D. N. Bakhrakh. 5th ed., rev. and add. М.: Eksmo, 2010. 607 p.