

вые споры. Таким образом, Казахстан, похоже, совсем скоро присоединится к государствам, где создано и действует административное судопроизводство.

Но главное видится не в том, что в стране будет создан еще один «правильный» административно-правовой институт. Главное в том, чтобы этот институт не был бы декорацией, а реально помогал гражданам защищать свои права в отношениях с государственной администрацией, способствовал повышению законности и эффективности государственного управления.

Впрочем, то же самое можно сказать и о других актах административного законодательства. Административное законодательство может быть одним из главных маркеров для понимания новой миссии правотворчества в целом. Многолетнее обслуживание административным законодательством интересов государства должно если не смениться (что маловероятно на современном этапе), то хотя бы дополниться обслуживанием интересов граждан и их ассоциаций.

И гражданин, и государство заинтересованы в надлежащем государственном управлении, основанном на законности и справедливости, в снижении конфликтов в публично-правовой сфере, в эффективном механизме защиты прав и свобод граждан. Всему этому должно способствовать и современное административное законодательство.

### **3.4. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРЕВЕНТИВНЫЕ МЕРЫ В СИСТЕМЕ ИНСТИТУТА АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ПРИНУЖДЕНИЯ**

**М.И. Жумагулов**

д.ю.н., директор Научно-исследовательского института  
Академии государственного управления  
при Президенте Республики Казахстан

Меры предупредительного, профилактического характера в системе мер административно-правового принуждения занимают особое место. Прежде всего, потому, что само их выделение в числе мер административного принуждения (а равно

отнесение каких-либо профилактических мер к числу административно-принудительных) ставится под сомнение рядом специалистов. Кроме того, присутствие в системе института административно-правового принуждения мер превентивного характера значительно отличает данную систему от аналогичных систем мер других видов правового государственного принуждения.

Исследование проблематики превентивных мер административно-правового принуждения целесообразно начать с вопросов смыслового характера. И прежде всего, необходимо обратиться к этимологии понятия, упомянутого в заглавии. Речь идет о понимании терминов «превентивный», «превенция», а также сходного с ними по смыслу термина «профилактика». Так, энциклопедический словарь под редакцией А.М. Прохорова предоставляет нам следующие определения анализируемых понятий:

«превентивный (с лат. – опережаю, предупреждаю), – предупреждающий, предохранительный; опережающий действия противной стороны»;<sup>1</sup>

«профилактика (с греч. – предохранительный), – система мер по предупреждению негативных явлений; предупредительные меры для поддержания объекта в работоспособном состоянии; выделяется социальная профилактика антиобщественных явлений (процессов), которая представляет собой научно-практическую систему социально-политических, экономических, экологических, государственно-правовых, культурологических, естественно-научных теоретических положений, нацеленных на нейтрализацию и устранение причин и условий, способствующих поведению, которое противоречит социальным нормам».<sup>2</sup>

Указанная совокупность определений даёт нам основание полагать, что термины «превентивный» и «профилактический» по своему смысловому содержанию очень близки друг другу,

---

<sup>1</sup> Большой энциклопедический словарь / Под ред. А.М. Прохорова. М., 2004. – С. 1242.

<sup>2</sup> Там же, с. 1265.

если не идентичны. Тем не менее, следует иметь в виду, что профилактика – это система превентивных мероприятий, т.е. более сложное явление по сравнению с единичной предупредительной мерой. При этом профилактическая мера равна по своему содержанию мере превентивной, предупредительной. Отметим также, что понятия «предупреждение», «превенция» являются наряду с понятием «профилактика» составными частями более широкого понятия «предотвращение». В основном же в юридической литературе указанные понятия отождествляются.

Следует, однако, обратить внимание на то обстоятельство, что в литературе встречается суждение, согласно которому пресечение и предотвращение (по сути, предупреждение) рассматриваются в рамках единого понятия «профилактика». Обосновывается подобная позиция тем, что «эти понятия отражают разные уровни процесса индивидуального предупреждения административных правонарушений».<sup>3</sup> Думается, в контексте приведенных обстоятельств указанная позиция выглядит несостоятельной.

Итак, изучение нами в течение уже более 20 лет ряда теоретических источников по обсуждаемой теме свидетельствует о том, что теоретики и практики административного права в основном признают профилактический (превентивный) характер ряда мер административно-правового принуждения. Действительно, на практике применение отдельных видов административно-принудительных мер выступает в качестве неотъемлемой составляющей профилактики негативного социального поведения субъектов права, которое может нарушить баланс прав и законных интересов членов общества, либо профилактики других различного рода негативных социальных явлений, не связанных напрямую (либо вовсе не связанных) с социальной активностью конкретных субъектов права.

Однако нельзя отрицать и то обстоятельство, что вплоть

---

<sup>3</sup> Пехтерев А.Ф. Некоторые проблемы применения мер административного пресечения // В сб.: Административная ответственность: вопросы теории и практики. М., 2004. С. 198.

до настоящего времени в юридической литературе проблема превентивности в административном принуждении характеризуется неоднозначным отношением ученых, что связано, прежде всего, со спорами в отношении принудительного характера используемых органами управления предупредительных мер. В этой связи выделяются две интересные концепции, обосновывающие то или иное соотношение принуждения и превенции, каждая из которых, как представляется нам, не совсем может быть корректна в реалиях сегодняшней деятельности государства.

Первая из указанных концепций характеризуется утверждением об отсутствии в системе административного принуждения административно-предупредительных мер. Так, по мнению Д.Н. Бахраха, «отмечая большое значение предупредительных средств, следует признать, что они не являются мерами принуждения».<sup>4</sup>

Указанный автор, обращает внимание на то, что разнообразные средства, направленные на предотвращение правонарушений и других вредных последствий, такие как: карантин, таможенный досмотр, проверка документов, профилактические прививки, госпитализация инфекционных больных, закрытие участков границы и др. (то есть то, что составляет содержание административно-предупредительных мер), – не следует считать мерами административного принуждения вовсе.

Меры органов публичной власти, которые мы предлагаем квалифицировать как административно-предупредительные, Д.Н. Бахрах относит не к мерам принуждения, а к общеправовым запретам, иными словами к соответствующему виду норм права.

Представляется, что данная позиция уважаемого ученого и корифея в области административного права не может быть признана 100% научно обоснованной. Предупредительные меры, применяемые органами государственного управления в интересах реализации возложенных на указанные органы

---

<sup>4</sup> Бахрах Д.Н. Административное право России. Учебник для вузов. М., 2000. С. 447.

функций, действительно не всегда носят принудительный характер. Но это не умаляет значение тех из мер предупреждения, которые все же явно наделены признаком принудительности. В качестве аргумента в пользу данного тезиса можно привести положения статьи 52 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях, которая указывает: «К лицу, совершившему административное правонарушение, в целях *предупреждения* совершения этим лицом новых правонарушений могут применяться следующие меры административно-правового воздействия:

- 1) проверка знаний правил дорожного движения;
- 2) установление особых требований к поведению правонарушителя».<sup>5</sup>

С позицией Д.Н. Бахраха согласен Д.В. Осинцев, который выдвигает свой аргумент в ее пользу. Ссылаясь на М.И. Еропкина, который указывал на то, что основанием для применения административно-предупредительных мер служат не противоправные действия, а цели их предупреждения, ученый вопрошает: «...что есть цель в административном праве? Может ли она быть юридическим фактом?».<sup>6</sup> Соглашаясь с Д.В. Осинцевым в некорректности высказанного М.И. Еропкиным суждения, отметим, что оговорка последнего не изменяет сути вещей: цель применения меры принуждения не основание ее применения (ибо цель действительно не может быть юридическим фактом), но основание классификации мер административно-правового принуждения – не более того. И в этом качестве цель меры принуждения чрезвычайно удобна, поскольку позволяет дифференцировать меры принуждения на группы, различающиеся друг от друга по многим существенным признакам.

Это косвенно подтверждается и тем обстоятельством, что сам Д.В. Осинцев, предлагая собственную классификацию мер

---

<sup>5</sup> Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 года № 235-V. Ссылка: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000235>.

<sup>6</sup> Осинцев Д.В. Методы административно-правового воздействия. СПб., 2005. С. 170.

административно-правового принуждения, выделяет наряду с мерами пресечения, восстановления, ответственности и сдерживания (своеобразная группа мер, по мнению автора классификации, выражающаяся в не предоставлении дополнительных правовых статусов разового характера), так называемые, «меры выявления угроз безопасности»,<sup>7</sup> по сути, идентичные мерам административной превенции.

Таким образом, полагаем необходимым согласиться с профессором Ю.М. Козловым, указывающим на то, что «несмотря на ярко выраженный профилактический характер, меры подобного рода осуществляются в принудительном порядке, то есть в процессе односторонней реализации юридически-властных полномочий компетентных исполнительных органов (должностных лиц)».<sup>8</sup>

Вторая концепция, трактующая место превенции в системе административно-правового принуждения, связана с мнением ученых, отстаивающих принадлежность административно-предупредительных мер к административному принуждению. Так, например, в полемику с Д.Н. Бахрахом о месте и роли административно-предупредительных мер в правовом принуждении вступил воронежский учёный-административист И.А. Галаган на страницах монографии «Административная ответственность в СССР: государственное и материально-правовое исследование».

Суть обоснованной И.А. Галаганом позиции сводится к двум принципиальным тезисам: тезису о возможности полагать норму права формой государственно-правового принуждения и утверждению о независимости принудительного характера административно-предупредительных мер от добровольности подчинения субъектов соответствующим правовым предписаниям.

Как указывает И.А. Галаган, правовая норма – атрибут власти, поэтому она не только всегда предполагает возможность

---

<sup>7</sup> Там же. С. 171-172.

<sup>8</sup> Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. Учебник. М., 1996. – С. 265.

государственного принуждения, но и сама является его формой. Являясь формой принуждения, правовая норма может выступать и в качестве реальной меры принуждения (здесь И.А. Галаган уточняет, что термин «мера принуждения» больше подходит к характеристике мер, предусмотренных санкцией нормы права, чем нормы права в целом). Этим свойством, как отмечает И.А. Галаган, в определённой степени обладают и административно-правовые нормы, которыми предусматривается возможность применения в том числе и административно-предупредительных мер, причём по своему содержанию эти меры одновременно являются и правилом поведения, и мерой принуждения обязанных субъектов, что обусловлено самой природой данных норм. Их нормативные предписания (диспозиции) обязывают субъектов к такому поведению, которое всегда сопряжено с причинением им определённых лишений, правоограничений в их личной, имущественной, или иной сфере (то есть, данные диспозиции исполняются лишь посредством акций всегда принудительных для субъекта).<sup>9</sup>

Принудительный характер мер, предусмотренных диспозициями обсуждаемых норм, по мнению И.А. Галагана, не зависит от того, добровольно или против воли подчиняется их воздействию субъект. Юридическая практика показывает, что административно-предупредительные меры применяются в одинаковом объёме и тогда, когда субъект им добровольно подчиняется и строит своё поведение соответственно их требованию; и тогда, когда они реализуются вопреки желанию субъекта (или, по утверждению И.А. Галагана, «...подобного рода диспозиции, по существу, приобретают характер санкций для обязанного субъекта...»)<sup>10</sup>.

Профессор Д.Н. Бахрах для доказательства того, что норма права не может выступать в качестве меры принуждения, выдвигает доводы, с которыми мы конечно же склонны согласиться. Развивая свою концепцию, ученый указывает:

---

<sup>9</sup> См. подробнее: Галаган И.А. Административная ответственность в СССР: государственное и материально-правовое исследование. Воронеж, 1970. С. 83.

<sup>10</sup> Там же. С. 84.

ввиду того, что эти нормы обращены не к отдельной личности, а ко всем без исключения гражданам, их нельзя рассматривать как меру административного принуждения, так как ею может быть «только индивидуальный акт управления, имеющий конкретного адресата».<sup>11</sup> Основу этого утверждения Д.Н. Бахраха составляет тезис о том, что общие запреты не порождают конкретных правоотношений, а вне конкретных правоотношений не может быть принуждения.

Действительно, вне конкретных правоотношений не может быть реального принуждения. Данный тезис Д.Н. Бахраха, по мнению И.А. Галагана, нисколько не опровергает того, что норма права способна выполнять функцию реальной меры принуждения. В доказательство этого И.А. Галаган указывает, что подчеркиванием значения правоотношения поднят другой вопрос, не связанный с анализом принудительной сущности диспозиций некоторых правовых норм. Категория правоотношения, как отмечает данный учёный, пригодна лишь для характеристики механизма действия правовой нормы, её санкции или диспозиции с принудительным содержанием, но не для анализа принудительной сущности последних.<sup>12</sup>

Развивая это суждение, И.А. Галаган обращает внимание на то, что диспозиция нормы права, равно как и санкция, адресованные всем субъектам, выполняют лишь функции психического принуждения; они указывают только на возможность принуждения, вытекающего из их содержания. Конкретно же названные диспозиции и санкции становятся мерой принуждения лишь в случае их исполнения или применения к обязанным субъектам. Мерой принуждения становятся лишь те отрицательные для субъекта обязанности, последствия, которые возникли для него и которые он должен исполнять на основании индивидуальных актов, принятых соответствующими государственными органами и их должностными лицами.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Бахрах Д.Н. Советское законодательство об административной ответственности. Пермь, 1969. С. 13.

<sup>12</sup> Галаган И.А. Указ. соч. С. 85.

<sup>13</sup> Там же. С.86.



Надо отметить, что с концепцией И.А. Галагана согласны многие ученые. В частности, белорусский юрист Н.А. Горбатов пишет: «Объективно существующая санкция как элемент нормы права выполняет предупредительную функцию. Сама же юридическая ответственность выполняет эту функцию в случаях её реализации при разрешении конкретных дел. Факт привлечения к ответственности свидетельствует о реальности тех последствий, которые предусмотрены санкциями правовых норм».<sup>14</sup>

Подводя итог анализу высказываемых в науке административного права научных точек зрения относительно института административно-превентивных мер административного принуждения следует отметить следующее.

1. Меры административно-превентивного характера института административного принуждения всегда содержат в себе элементы государственно-властного характера воли государства.

2. Применяются к определённой группе лиц или индивидуальному лицу в сфере государственного управления

3. Направлены на обеспечение общественной безопасности и общественного порядка в виде защиты прав, свобод и законных интересов физических лиц и конечно же прав юридических лиц.

---

<sup>14</sup> Горбатов Н.А. Юридическая ответственность: нравственные и правовые аспекты // В.А. Кучинский, Э.А. Саркисова Юридическая ответственность: проблемы теории и практики. Сб. научных трудов. Минск, 1996. С. 27.