

УДК 34

**ПРИНЦИП СОЧЕТАНИЯ УБЕЖДЕНИЯ И ПРИНУЖДЕНИЯ
В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВЕ**

© 2019 г.

П.А. Астафичев

Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел России, Санкт-Петербург

pavel-astafichev@rambler.ru

Поступила в редакцию 15.01.2019

Исследуется дихотомия убеждения и принуждения в административном праве. Убеждение и принуждение как методы воздействия человека на человека имеют сравнительные достоинства и недостатки. Основное достоинство принуждения как формы воздействия человека на человека состоит в достижении быстрого управленческого эффекта. Методы убеждения применяются до уголовных и административных деликтов, но не после их совершения. Метод убеждения может использоваться наряду с принуждением в целях профилактики последующих правонарушений. Для воздействия на поведение можно вообще не употреблять власть, даже если она имеется вследствие действующих норм административного права. Управлять можно путем советов, рекомендаций, оказания помощи, сочетания общения на официальном и личном уровнях. Управление и власть не образуют тождества.

Ключевые слова: убеждение, принуждение, полиция, войска национальной гвардии, административные правонарушения.

В административно-правовой литературе противопоставляемые друг другу методы убеждения и принуждения являются традиционными, привычными и хрестоматийными [1, с. 12]. Считается аксиоматичным, что оба метода подлежат использованию в государственном и муниципальном администрировании, причем метод убеждения пользуется приоритетным статусом [2, с. 50]. Содержание законодательства и правоприменительной практики свидетельствует о весьма подробной регламентации и использовании скорее принудительных, чем убедительных методов. Метод убеждения почти полностью находится вне сферы законодательного регулирования, оставаясь административной дискрецией уполномоченных органов и должностных лиц. При подобных обстоятельствах может сложиться впечатление, что законодатель демократического государства отдает предпочтение методам принуждения. В действительности он лишь воздерживается от регулирования, предоставляя необходимую свободу усмотрения управомоченным в правоотношении лицам. Демократическая форма государства исключает господство принуждения над убеждением.

Убеждение и принуждение представляют собой дихотомию, две взаимоисключающие формы, основанные на принципе «третьего не дано». Всякое воздействие человека на человека для достижения определенной цели можно квалифицировать либо как убеждение, либо как принуждение [3, с. 115]. Предпринимаемые в науке попытки поиска «третьего», «четвертого» и т.д., на

наш взгляд, несостоятельны. Принуждение есть воздействие человека на человека *помимо воли* последнего. Любое воздействие *с согласия* лица нужно квалифицировать как убеждение. Конечно, в публичном управлении есть и другие дихотомии (например, поощрение и наказание). Но их не следует смешивать друг с другом. В противном случае появляются довольно спорные классификации (например, «убеждения, поощрения и принуждения», что исключает «наказание»). Признак подразделения административного воздействия на убеждение и принуждение – волевой, ключевое значение здесь имеет наличие или отсутствие согласия субъекта правоотношения [4, с. 9].

Наказание, в большинстве случаев, является принуждением, но существует ряд форм принуждения, которые не могут считаться наказаниями. Если верить некоторым историческим свидетельствам, в эпоху правления Ивана Грозного фанатичная преданность подданных доходила до того, что они «добровольно» шли на казнь. Это пример наказания без принуждения («по убеждению»). Полиция и войска национальной гвардии обладают правом задержания, вскрытия транспортных средств, вхождения и проникновения в помещения, оцепления и блокирования участков местности, акваторий и т.п. Реализация названных полномочий не является наказанием за совершенное правонарушение, однако их принудительный характер (при отсутствии добровольного согласия административно обязанных лиц) является очевидным. Данные меры полиция

и войска национальной гвардии могут применять с согласия правообязанных лиц. В этом случае признак принуждения отсутствует, имеется лишь правомерное воздействие одного лица на другое при добровольности возникшего правоотношения административной субординации.

Убеждение и принуждение как методы воздействия человека на человека имеют сравнительные достоинства и недостатки [10, с. 119–123]. Законодательство основывается на презумпции рациональности поведения индивида. Разумный человек предпочитает сам руководить своими поступками без вмешательства извне. Принуждение, по общему правилу, воспринимается как недопустимое посягательство на свободу и личную неприкосновенность. Мы допускаем принуждение в крайних, экстраординарных случаях, когда обстоятельства буквально «вынуждают» к этому. Обычное государственное и муниципальное администрирование должно, по возможности, избегать принуждения, если только речь не идет о правонарушении. В последнем случае обязанный законом субъект заранее осведомлен об имеющемся властном предписании, которое необходимо исполнять независимо от его желания (каким бы оно ни было). Такова воля законодателя, имеющая статус категорического императива. Используя при подобных обстоятельствах метод принуждения, государственный или муниципальный администратор лишь претворяет в жизнь волю законодателя, но не собственную волю. Однако если законодатель предоставляет исполнительной власти чрезмерную административную дискрецию, данный механизм прекращает свое действие. Убеждение начинает замещаться принуждением.

Волю субъекта административных правоотношений не следует отождествлять с его интересами, желаниями и потребностями. Человек способен сознательно направлять свою волю вопреки интересам, желаниям и потребностям. С юридической точки зрения здесь нет принуждения, но в действительности внешнее принуждение лишь заменяется внутренним. Человек «сам себя принуждает» к определенному поведению. Склонить его к этому могут моральные ценности, воспитание, мнение окружающих, тренды общественного мнения и т.п. В их числе важное место занимает исследуемый институт убеждающего воздействия управомоченной стороны в административном правоотношении.

Важно понимать, что во всех указанных случаях подчинение административной власти является добровольным с юридической точки зрения, но добровольность поведения человека не всегда очевидна. Административное принуждение может проявляться в формах давления, угроз, запу-

гивания, шантажа и т.п. В связи с этим, например, ст. 40 Уголовного кодекса РФ разграничивает физическое и психическое принуждение. Если субъект якобы «сам принимает решение», но под воздействием психического принуждения, это нельзя считать его добровольным действием под влиянием убеждения. Зачастую вообще сложно различить, является ли *настоящее и требовательное убеждение все еще убеждением или оно уже переходит грани дозволенного и перерастает в психическое принуждение* [6, с. 152]. В отличие от этого физическое принуждение является более ясным, четким и юридически определенным. Оно сравнительно легко устанавливается и квалифицируется в соответствующей юрисдикционной процедуре.

Убеждение и принуждение воздействуют на разум человека, который формирует его волю, причем данное воздействие на сознание осуществляется различными способами. Полагаем, что именно в этом состоит коренное отличие методов убеждения и принуждения в административном праве. При убеждении мотивация поведения положительна, в случае принуждения – отрицательна. Так, если принуждение осуществляется посредством причинения физической боли, сознание человека реагирует в пользу внешнего требования на уровне инстинкта под страхом новой физической боли. Подобные методы нередко используются при дрессировке животных, причем с точки зрения внешнего поведения зверей они даже демонстрируют свою эффективность.

Обычай и нравы крепостного права России не просто допускали, но даже поощряли порку крестьян «для их же пользы», в то время как «благородных» господ физически наказывать было нельзя. Это считалось оскорблением вплоть до выяснения отношений в форме дуэли. Современный конституционный строй России запрещает подобное неравенство, причем право на достоинство и право на личную неприкосновенность принадлежат всем гражданам на основе принципа всеобщности. Представители власти, конечно, могут применять физическую силу и, вследствие этого, даже причинять физическую боль гражданам, но строго нормированным образом и в ограниченных законом случаях, руководствуясь исключительно интересами обеспечения общественного порядка и безопасности.

Подчеркнем, что при ограниченном и нормированном наличии физического принуждения в современном обществе полностью запрещены физические наказания. Кроме того, физическое принуждение не может основываться на пытках, истязаниях, исключает другие аналогичные формы унижительного обращения человека с человеком (ст. 21 Конституции РФ). Право на до-

стоинство является абсолютным и не подлежит правоограничениям по смыслу ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, что подтверждается положениями Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, практикой Европейского суда по правам человека, российского правосудия.

Основное достоинство принуждения как формы воздействия человека на человека состоит в достижении быстрого управленческого эффекта. Взбунтовавшуюся толпу нужно усмирять путем административного принуждения, убеждение здесь бессмысленно. Но если это мирный митинг, демонстрация, шествие или пикетирование – перед нами конституционная форма непосредственной демократии, гарантированная и обеспеченная законом. В долгосрочной перспективе народ как носитель суверенитета и единственный источник власти все равно добьется своих целей. Принуждение может вызвать его озлобленность и стремление к возмездию. Опыт «кровавого воскресенья» в начале XX в. привел нашу страну к цепочке революций, отрицательные плоды которых ощущаются до сих пор. Однако народ – это не толпа. Неконституционные формы охлократии подлежат соразмерным ограничениям вплоть до использования адекватных мер административного принуждения. Эффект в краткосрочной перспективе здесь будет ощутимым. В долгосрочной перспективе государственное воздействие на эти общественные отношения должно представлять собой более комплексную систему, охватывающую конституционную институционализацию многопартийности, политической конкуренции, электоральной демократии, оппозиции, парламентских дебатов, судебного конституционного контроля и т.д.

Государственное принуждение имеет приоритет над убеждением еще в ряде случаев. Например, при осуществлении производства по делам о правонарушениях (прежде всего уголовных и административных) [7, с. 94]. Преступления и административные правонарушения – это уже строго нормированные законом формы противоправной деятельности, которые нуждаются в принудительном противодействии в случае состоявшегося факта их совершения [8, с. 112]. Методы убеждения применяются до уголовных и административных деликтов, но не после их совершения (метод убеждения может использоваться наряду с принуждением в целях профилактики последующих правонарушений). Строго принудительную форму имеет процедура исполнения вступивших в законную силу решений суда.

Но приведенные случаи – исключения из общего правила о преимущественной роли

убеждения по сравнению с принуждением. Публичное управление в целом представляет собой деятельность субъекта по изменению объекта для достижения определенной цели. Здесь, конечно, необходима подчинительная связь и сознательное вмешательство в деятельность. Но для этого прежде всего требуется руководство, администрирование, наставление и распоряжение. Администратор дает указания и определяет задачи исходя из презумпции, что они будут выполнены на основе добровольной и даже активной, опережающей (указания и задачи) деятельности подчиненных. Для воздействия на поведение можно вообще не употреблять власть, даже если она имеется вследствие действующих норм административного права. Управлять можно путем советов, рекомендаций, оказания помощи, сочетания общения на официальном и личном уровнях. Управление и власть не образуют тождества.

В современном «информационном мире» эффективность публичного управления достигается не столько благодаря указаниям и распоряжениям руководства, сколько вследствие информированности, знания, обладания конкурентными преимуществами, генерирования инновационных идей и т.п. Владение этим ресурсом прежде всего гарантирует достижение целей [9, с. 78]. Подчиненные сегодня в значительной массе уже не нуждаются в принуждении, потому что они и так позитивно мотивированы к труду и службе без угроз и наказания. Они ожидают от руководства свежих идей, перспективных планов, которые гарантируют движение и развитие. Вместо этого часто приходится наблюдать сугубо формальный подход, при котором руководитель только «ставит задачи» и «ожидает результаты» под «угрозой санкций».

Отстраняясь от принятия решений и ответственности, такой администратор фактически «расписывается в собственной некомпетентности», замещая это возрастающей сверх всякой меры «строгостью» и склонностью к принуждению подчиненных. В сфере государственного и муниципального управления этот принцип действует так же, как и в области трудовых отношений. Например, государственное инспектирование юридических лиц в целях контроля административных требований сегодня имеет явную тенденцию к росту в пользу культивирования «требовательности» и «строгости». Изъяны подобной методологии более отчетливо видны именно в государственной и муниципальной деятельности, т.к. она сопряжена со стратегическим планированием в более значительных масштабах, чем это наблюдается в небольших трудовых или служебных коллективах.

Метод убеждения позволяет учитывать личностные, ситуационные и организационные особенности в публичном управлении. Благодаря убеждению административно обязанные лица ориентируются на преуспевание и процветание государства и общества в целом, так как публичное управление базируется на методологии поддержки и стимулирования вместо подавления и сдерживания. Исполнительность персонала обеспечивается удовлетворенностью службой, гарантируется ощущением справедливости складывающихся общественных отношений.

Метод принуждения, напротив, исключает личную заинтересованность в служебных вопросах. Принуждаемые лица не нацелены на достижения, им сложно преуспевать в условиях конкуренции. Кроме того, воздействие страхом или угрозой наказания находится в зависимости от уровня страха. Если обязанных в административном правоотношении лиц постоянно «запугивают» негативными стимулами, с течением времени барьер потенциального страха повышается вплоть до его полного невосприимчивости. Правообязанные субъекты могут занять положение вообще «нечувствительных» к негативным стимулам. В этом случае дальнейшее управление ими на основе традиционной методики окажется весьма затруднительным.

Сказанное, однако, не означает, что метод принуждения следует полностью исключать в данной группе административных правоотношений. Так, дисфункциональное организационное поведение может быть заблокировано только принуждением (не обязательно строгим, но именно принуждением). Есть личности, которые проявляют почти полную невосприимчивость к положительным стимулам и нуждаются, главным образом, в негативной мотивации. Воля людей изменчива и капризна, кроме обдуманных намерений часто наблюдаются вспышки иррационального поведения, страстей и эмоций, продиктованных самыми разнообразными жизненными обстоятельствами. Даже самые законопослушные, выдержанные, нравственно возвышенные люди проявляют зачастую совершенно необъяснимое поведение, которое нуждается во внешнем блокировании [10, с. 58].

В силу этого принцип сочетания убеждения и принуждения в административном праве имеет благоприятную долгосрочную перспективу.

Список литературы

1. Аскерова Л.А. Убеждение и принуждение в механизме правового регулирования // *Право и государство: теория и практика*. 2011. № 2 (74). С. 12–15.
2. Максимов И.В. Убеждение и принуждение как методы управленческой деятельности // *Актуальные вопросы административно-правового регулирования в современной России*. М.: ВНИИ МВД России, 2008. С. 50–55.
3. Косых А.А. Убеждение и принуждение в правовом регулировании общественных отношений: понятие и соотношение // *Человек: преступление и наказание*. 2011. № 4 (75). С. 115–118.
4. Осинцев Д.В. Убеждение и принуждение в системе государственного управления: корректна ли классификация? // *Полицейское право*. 2008. № 1. С. 9–12.
5. Шевелева С.В. Убеждение и принуждение как основные методы государственного воздействия // *Уголовное право в эволюционирующем обществе: проблемы и перспективы*. Курск: Юго-Зап. гос. ун-т, 2010. С. 119–123.
6. Разгильдиева М.Б. Убеждение и психологическое принуждение в праве: подходы к разграничению // *Вектор науки Тольяттинского государственного Университета. Специальный выпуск «Правоведение»*. № 2 (2). Тольятти: Изд-во ТГУ, 2008. С. 152–158.
7. Лебедев Н.Ю. Убеждение, принуждение и санкция в сфере разрешения уголовно-процессуальных конфликтов // *Уголовно-процессуальные и криминалистические чтения на Алтае*. Вып. 5. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2005. С. 94–96.
8. Шарова Н.Г. Убеждение и принуждение на досудебных стадиях уголовного процесса // *Уголовно-правовые, уголовно-процессуальные и криминологические аспекты предварительного расследования*. Челябинск: Изд-во Челяб. юрид. ин-та МВД России, 2006. С. 112–116.
9. Пуя Ю.В. Государственное и общественное манипулирование: убеждение или принуждение? // *Философия права*. 2009. № 5. С. 78–82.
10. Замылин Е.И. Убеждение и принуждение в структуре средств и методов предупреждения и нейтрализации неправомерного воздействия заинтересованных лиц // *Юристы-Правоведь*. 2010. № 3. С. 58–62.

THE PRINCIPLE OF COMBINING PERSUASION AND COERCION IN ADMINISTRATIVE LAW

P.A. Astafichev

The article examines the dichotomy of persuasion and coercion in administrative law. The author argues that persuasion and coercion as methods of influencing a person have comparative advantages and disadvantages. The main advantage of coercion as a form of influence on a person consists in achieving a fast administrative effect. Methods of persuasion can be applied before criminal and administrative delicts, but not after they have been committed. The method of persuasion can be used along with coercion in order to prevent subsequent offenses. To influence a person's behavior, it is possible not to use power at all, even if it is available due to the existing rules of administrative law. One can exercise control by means of advice, recommendations, assistance, or by combining communication at the official and personal levels. Control and power are not identical.

Keywords: conviction, coercion, police, national guard troops, administrative offenses.

References

1. Askerova L.A. Ubezhdenie i prinuzhdenie v mekhanizme pravovogo regulirovaniya // Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika. 2011. № 2 (74). S. 12–15.
2. Maksimov I.V. Ubezhdenie i prinuzhdenie kak metody upravlencheskoj deyatel'nosti // Aktual'nye voprosy administrativno-pravovogo regulirovaniya v sovremennoj Rossii. M.: VNII MVD Rossii, 2008. S. 50–55.
3. Kosyh A.A. Ubezhdenie i prinuzhdenie v pravovom regulirovanii obshchestvennyh otnoshenij: ponyatie i sootnoshenie // Chelovek: prestuplenie i nakazanie. 2011. № 4 (75). S. 115–118.
4. Osincev D.V. Ubezhdenie i prinuzhdenie v sisteme gosudarstvennogo upravleniya: korrektna li klassifikaciya? // Policejskoe pravo. 2008. № 1. S. 9–12.
5. Sheveleva S.V. Ubezhdenie i prinuzhdenie kak osnovnye metody gosudarstvennogo vozdejstviya // Ugolovnoe pravo v ehvolucioniruyushchem obshchestve: problemy i perspektivy. Kursk: Yugo-Zap. gos. un-t, 2010. S. 119–123.
6. Razgil'dieva M.B. Ubezhdenie i psihologicheskoe prinuzhdenie v prave: podhody k razgranicheniyu // Vektor nauki Tol'yattinskogo gosudarstvennogo universiteta. Special'nyj vypusk «Pravovedenie». № 2 (2). Tol'yatti: Izd-vo TGU, 2008. S. 152–158.
7. Lebedev N.Yu. Ubezhdenie, prinuzhdenie i sankciya v sfere razresheniya ugolovno-processual'nyh konfliktov // Ugolovno-processual'nye i kriminalisticheskie chteniya na Altae. Vyp. 5. Barnaul: Izd-vo Alt. un-ta, 2005. S. 94–96.
8. Sharova N.G. Ubezhdenie i prinuzhdenie na dosudebnyh stadiyah ugolovnogo processa // Ugolovno-pravovye, ugolovno-processual'nye i kriminologicheskie aspekty predvaritel'nogo rassledovaniya. Chelyabinsk: Izd-vo Chelyab. jurid. in-ta MVD Rossii, 2006. S. 112–116.
9. Puyu Yu.V. Gosudarstvennoe i obshchestvennoe manipulirovanie: ubezhdenie ili prinuzhdenie? // Filosofiya prava. 2009. № 5. S. 78–82.
10. Zamylin E.I. Ubezhdenie i prinuzhdenie v strukture sredstv i metodov preduprezhdeniya i nejtralizacii nepravomernogo vozdejstviya zainteresovannyh lic // Yurist"-Pravoved". 2010. № 3. S. 58–62.