

А. И. Миколенко

О ПРОБЛЕМАХ В СФЕРЕ ПРИМЕНЕНИЯ МЕР АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ

Применение мер государственного принуждения всегда привлекало внимание общества, так как оно острее всего затрагивало интересы людей и их объединений. Повышенное внимание к этой проблеме обуславливается также и возможностью ошибок, произвола или попустительства государственных органов или должностных лиц, применяющих принуждение [1].

Совершение любого правонарушения влечет за собой применение соответствующих санкций, то есть нормативно-определенных мер государственного принуждения. Его существование обусловлено наличием в обществе противоречивых интересов, конфликтов, столкновений, для предупреждения и пресечения которых необходимо применение принудительных мер. А от качества применения мер государственного принуждения зависит эффективность достижения главных задач права — защита общества от вредных и общественно опасных деяний.

Административное принуждение как один из видов государственного принуждения применяется с целью предупреждения и пресечения правонарушений, привлечения правонарушителей к ответственности, а также для восстановления нарушенного административным правонарушением имущественного положения потерпевшего лица. Об объеме и видах административного принуждения в юридической литературе высказаны различные точки зрения, и все они отображены в работах специалистов административного права [2]. Однако следует отметить точку зрения Д. Н. Бахрах, который выделяет наряду с другими видами мер административного принуждения административно-восстановительные меры, к которым автор относит и возмещение материального вреда в порядке

производства по делам об административных правонарушениях [3].

На практике применение такой административно-правовой меры принуждения как возмещение материального вреда сталкивается со многими проблемами. К ним, в частности, относятся: невыполнение требований закона работниками административно-юрисдикционных органов по вопросам возмещения материального вреда [4]; наличие широкого круга органов административной юрисдикции, рассматривающих абсолютное большинство дел, связанных с причинением материального ущерба, которые не наделены правом взыскивать такой вред с виновного лица [5]; отсутствие четкой нормативно-правовой регламентации порядка исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях, связанных с возмещением материального вреда.

Однако все эти проблемы в сфере возмещения вреда в порядке производства по делам об административных правонарушениях можно свести к одной проблеме, присущей всему производству, и которая заключается в недостаточном процессуальном регулировании административной ответственности. Ведь любое административное возмещение, подлежащее применению, требует соответствующей процедуры исследования обстоятельств дела, подготовки и принятия решения, а также исполнения, не нарушая при этом общих принципов юридической ответственности. Однако административно-правовая процессуальная форма на сегодняшний день несовершенна, поэтому многие принципы юридической ответственности не получили своего достаточного развития в производстве по делам об административных правонарушениях.

Так, например, грубейшим нарушением принципа законности в порядке производства по делам об административных правонарушениях является то, что лица, имеющие право составлять протокол об административных правонарушениях (ст. 255 КУАП), не указывают в протоколе сам факт причинения материального вреда и сведения о его размере, что противоречит требованию закона (ч. 1 ст. 256 КУАП).

Административная ответственность основывается также на принципе справедливости, который проявляется в соразмерности проступка и наказания за него, недопустимости унижения человеческого достоинства при применении мер административного взыскания, в том, что закон обратной силы не имеет и что одно наказание устанавливается за одно правонарушение [6]. Однако принцип справедливости в административной ответственности не должен сводиться только к личности правонарушителя. Справедливость в данном случае должна проявляться и по отношению к потерпевшему лицу, то есть необходимо учитывать при привлечении правонарушителя к ответственности имущественные права и интересы потерпевшего лица. Сложность здесь заключается в том, что государственные органы могут и вправе смягчить карательное воздействие на правонарушителя, но они не должны по собственной инициативе освобождать правонарушителя от обязанности восстановить имущественное положение потерпевшего лица.

Законодательство, регулирующее производство по делам об административных правонарушениях, предоставляет государственным органам право обязать правонарушителя возместить причиненный материальный вред, если он был причинен в результате совершения правонарушения. Получается, что государство самостоятельно разрешает вопрос о восстановлении имущественных благ потерпевшего, если для этого есть все необходимые основания: наличие противоправного деяния, материального вреда, причинной связи между ними и вины правонарушителя. Потерпевшее

же лицо в порядке производства по делам об административных правонарушениях лишено возможности самостоятельно разрешать вопрос о возмещении материального вреда и вынуждено полагаться на решение соответствующих государственных органов. Из вышесказанного видно, что реализация принципа справедливости в сфере возмещения вреда в порядке производства по делам об административных правонарушениях зависит не от потерпевшего лица, а от органов, рассматривающих данное дело. Но так как эти органы наделены правом, а не обязанностью взыскивать с виновного материальный вред, то потерпевшему лицу остается мало надежды на возмещение вреда в порядке административного производства.

Одной из основных ошибок в сфере возмещения материального вреда в порядке производства по делам об административных правонарушениях является подмена одной меры административного принуждения другой. В частности, речь идет о подмене возмещения материального вреда — административным штрафом. Это также грубейшее нарушение принципа справедливости административной ответственности.

Этот принцип предусматривает, что нельзя каждое административное правонарушение сопровождать строгим взысканием, так как это может вызвать сочувствие общества, породить недоверие к справедливости законодателя, а частое применение суровых взысканий при решении конкретных дел может отрицательно сказаться на авторитете закона и государства [7]. Но и применение недостаточно строгих взысканий, а иногда вообще не применение соответствующих административных взысканий, имеют также отрицательные последствия. Так, за причинение в результате административного правонарушения вреда окружающей природной среде, установлены относительно невысокие штрафы, а возмещение материального ущерба при этом, как правило, игнорируется. В данном случае стимул для прекращения противоправного поведения является недоста-

точным. Ведь основная цель административной ответственности — воспитание правонарушителя, а также предупреждение новых правонарушений. Поэтому административное взыскание должно быть предельно строгим для данного вида правонарушений и достаточным для их предупреждения.

Соотношение восстановительных и штрафных (карательных) санкций в юридической науке, а также в практико-применительной сфере, является серьезной проблемой. Если административным правонарушением причиняется материальный вред, то в данном случае мы должны говорить не только о применении штрафных (карательных) санкций к правонарушителю, но и о восстановлении нарушенных имущественных прав граждан и организаций. Однако на практике, очень часто, лицо, которому административным правонарушением был причинен имущественный ущерб, получает от органа, рассматривавшего административное дело и наделенного согласно ст. 40 КУАП правом взыскивать материальный вред, не возмещение ущерба, а только сообщение о том, что на виновное лицо наложено административное взыскание в виде штрафа. Так, например, 7 декабря 1997 года в пассажирском поезде сообщения “Одесса-Москва”, проводником которого был гражданин Г., в результате проверки был выявлен факт провоза безбилетного пассажира, чем государству был причинен вред на сумму 38 гривен 84 коп. По данному факту было возбуждено уголовное дело по ст. 87 УК Украины, однако впоследствии на основании ст. 51 УК Украины правонарушитель был освобожден от уголовной ответственности с передачей дела на рассмотрение в порядке производства по делам об административных правонарушениях. Но в постановлении суда, который рассматривал дело, содержались положения, касающиеся только возложения на правонарушителя административного штрафа в размере 51 гривна, и ничего не было сказано о возмещении причиненного ущерба [8]. В данном случае административное принуждение

выполнило штрафную (карательную) функцию, забыв о восстановлении нарушенного имущественного положения государственной организации.

Подмена административно-восстановительной меры принуждения административным штрафом происходит также в случаях, когда административные дела, связанные с причинением материального вреда, рассматриваются органами, которые не имеют право согласно ст. 40 КУАП взыскивать материальный вред, а также, если такой вред был причинен государственным организациям или государству. В этом случае органы административной юрисдикции осуществляют возмещение материального ущерба в виде и в рамках административного штрафа, однако, с учетом пределов, предусмотренных санкцией соответствующей статьи. Оправдание таких действий административных органов возможно с точки зрения социальной справедливости и в связи с отсутствием другого административно-правового механизма возмещения материального вреда, причиненного административным правонарушением, но нельзя оправдать эти действия с точки зрения права и законности. Возмещение же материального вреда, причиненного административным правонарушением, в порядке гражданского судопроизводства обременительно и не эффективно.

Так, иногда административным правонарушением причиняется незначительный имущественный вред (в пределах 5-10 гривен, а то и меньше), который в порядке производства по делам об административных правонарушениях не был взыскан. В этом случае потерпевший имеет возможность обратиться за защитой своего нарушенного права в суд в порядке гражданского судопроизводства. Однако, как правило, потерпевший отказывается от предоставленного ему права обратиться в суд с иском о возмещении материального вреда по следующим причинам: а) незначительность вреда; б) гражданский истец облагается государственной пошлиной в) более продолжительные сроки рассмотрения дел, что затягивает процесс

восстановления нарушенного имущественного блага потерпевшего лица. Потерпевший в данном случае исходит из того, что материальный вред не столь значительный, чтобы осуществлять дополнительные затраты для восстановления своего имущественного положения, которое существовало до совершения административного правонарушения.

На практике очень часто можно встретить подмену одного административного взыскания другим, которую даже с точки зрения социальной справедливости оправдать невозможно. Это происходит при рассмотрении дел, связанных с причинением материального ущерба государству или государственной организации, органами административной юрисдикции, которые наделены правом взыскивать с виновного материальный вред. Рассматривая такое дело, орган административной юрисдикции вместо назначения основного (штраф) и дополнительного взыскания (возмещение материального вреда) на правонарушителя, объединяет их в одно и возлагает на виновного взыскание в виде административного штрафа. Такое положение дел является не допустимым, хотя бы потому, что административный штраф и возмещение материального вреда — это две различные меры административного принуждения. Если штраф предусматривается за совершение противоправных деяний, то возмещение вреда — за их имущественный результат. Они также по-разному воздействуют на личность правонарушителя. Так, штраф, воздействуя на личность правонарушителя и на его имущественные блага, преследует цель воспитания и предупреждения повторных правонарушений. Возмещение же материального вреда в порядке производства по делам об административных правонарушениях преследует не только цели воспитания и предупреждения, но цель восстановления нарушенного правонарушения имущественного положения лица. То есть правонарушитель осознает, что он несет ответственность не только за свое противоправное деяние и

наступившие последствия, но и обязан при этом по возможности устранить негативные последствия правонарушения.

Эти и многие другие проблемы, существующие в сфере применения мер административного принуждения, негативно отражаются на воплощении в жизнь принципа законности, социальной справедливости, неотвратимости ответственности за административные правонарушения. Возникновение и наличие этих проблем обусловлено также и тем, что существующая система административно-юрисдикционных органов в определенной мере исчерпала себя. Сейчас как никогда назрела необходимость создания системы административных судов.

Однако следует согласиться с мнением С. Тараненко, который считает, что реформировать судебную систему необходимо поэтапно. И для начала передать все дела об административных правонарушениях, связанных с причинением материального вреда, на рассмотрение районных (городских) судов [9]. Рассматривая такие дела, судьи имеют право согласно ст. 40 КУАП решать вопросы, связанные с взысканием с виновных материального вреда, независимо от его размера.

Создание административных судов следует рассматривать в качестве одной из гарантий обеспечения имущественных прав граждан и организаций при рассмотрении и разрешении дел об административных правонарушениях, а также как гарантию эффективного применения мер административного принуждения в порядке производства по делам об административных правонарушениях.

Ни отдельно взятая личность, ни общество в целом не могут обойтись без государственного принуждения и, в частности, без административно-правового принуждения, особенно в тех случаях, когда требуется защита их законных прав и интересов от совершаемых в обществе правонарушений. Для этого и создаются специальные государственные органы, охраняющие право от адми-

нистративных и других правонарушений. Для применения мер административного принуждения государственные органы и должностные лица наделяются соответствующими властными полномочиями. Необоснованное, незаконное, неправильное использование этих полномочий может причинить существенный ущерб правам граждан и организаций. Что-бы этого не произошло, необходимо более тщательно разработать и законодательно закрепить процессуальный порядок осуществления административной ответственности, а также больше развить и воплотить в производство по делам об административных правонарушениях принципы законности, обоснованности, целесообразности, неотвратимости, своевременности и справедливости.

Литература:

1. *Общая теория права: учебник* / Под ред. А. С. Пиголкина / 2-е изд. — М.: Изд-во МГТУ, 1996. — С. 313.
2. *Гражданин и аппарат управления в СССР* / Отв. ред. Б. М. Лазарев. — М.:

Наука, 1984. — С.93-102; Братусь С. Н. Юридическая ответственность и законность. — М.: Юрид.лит., 1976. — С. 133-134; Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации: учебник. — М.: Зерцало, 1996. — С.256-268.

3. *Бахрах Д. Н. Административное право. — М.: БЕК, 1996. — С. 258.*
4. *Масленников М. Я. Деятельность народного суда по рассмотрению дел об административных правонарушениях. — Калинин, 1983. — С. 55-58.*
5. *Бахрах Д.Н. Ответственность граждан в СССР. — Свердловск, 1989. — С. 158-162.*
6. *Скакун О. Ф. Теория государства и права. — Харьков.: Консум, 2000. — С. 470.*
8. *Административное дело за номером 3-34, 1998. — Смелянского городского суда. Черкасской области.*
9. *Тараненко С. Оптимизация субъектов административной юрисдикции — важнейшее условие обеспечения прав граждан при рассмотрении дел об административных правонарушениях // Право Украины, 1995. — № 2. — С. 43.*