

АДМИНИСТРАТИВНОЕ, ИНФОРМАЦИОННОЕ И ТАМОЖЕННОЕ ПРАВО

С. Н. Махина

доктор юридических наук, профессор

Воронежский государственный университет

Л. А. Ковальская

помощник адвоката

ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ ГРАЖДАН В ПРОЦЕССЕ РЕАЛИЗАЦИИ ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ САНКЦИЙ

Государственное принуждение в любом из его проявлений всегда направлено на ограничение или лишение граждан определенных прав, которые провозглашаются и гарантируются Конституцией Российской Федерации и российским законодательством. Данное положение, безусловно, объективно, поскольку именно в этом и состоит смысл и содержание государственного принуждения как базового метода государственно-управленческого воздействия. Кроме того, очевиден и тот факт, что наибольшие ограничения прав, свобод и законных интересов граждан сопровождают процесс реализации административно-наказательных мер принудительного управления.

Несмотря на то, что процесс реализации административно-правовых санкций, а также целесообразность и индивидуализация каждой конкретной санкции достаточно детально урегулированы нормами и федерального и регионального уровня, в сегодняшней правоприменительной практике имеется ряд существенных негативных аспектов, о которых речь пойдет ниже.

В соответствии со ст. 3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ), административное наказание является установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения и применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами. Административное наказание не может иметь своей целью унижение человеческого достоинства физического лица, совершившего административное правонарушение, или причинение ему физических страданий, а также нанесение вреда деловой репутации юридического лица. В связи с данными нормативными установлениями становится очевидным, что эффективность административной ответственности, которая выражается в наиболее

полной реализации целей административного наказания, может быть достигнута лишь при условии неукоснительного соблюдения прав человека и гражданина в процессе привлечения к административной ответственности. Здесь же следует отметить, что необходимость обеспечения прав человека в процессе реализации административно-правовых санкций должна оставаться приоритетной на всех его стадиях, т.е. с момента возбуждения дела об административном правонарушении и до момента окончания исполнения постановления о назначении административного наказания.

Всю совокупность проблем, выявленных нами в процессе изучения и анализа правоприменительной практики по делам об административных правонарушениях, целесообразно сгруппировать в три блока, отражающих стадийность реализации административно-правовых санкций. Так, во-первых, определенная группа проблем возникает уже на стадии возбуждения дела об административном правонарушении (например, проблематика подведомственности и подсудности, сложности при обжаловании протокола о возбуждении дела об административном правонарушении или действий (бездействии) лица, составившего протокол и т.п.). Другой блок негативных аспектов связан с проблемой обеспечения прав граждан на стадии рассмотрения дела об административном деликте.

Что же касается третьего блока, то он непосредственно связан с исполнением вынесенного решения. Практика показывает, что нарушения прав граждан на стадии исполнения постановления о назначении той или иной административно-правовой санкции характеризуются наибольшей значимостью, поскольку связаны с ограничением в той или иной степени прав, свобод и законных интересов граждан. Безусловно, смысл административного наказания и состоит в таком ограничении, однако, если элементы административно-правового статуса гражданина ограничиваются в большем объеме, чем определено на законодательном уровне или же целесообразно в каждом конкретном случае, административное наказание не только не достигает своей цели, но и должно рассматриваться как противоречие смыслу и принципам права. В связи с этим можно констатировать, что обеспечение прав граждан именно на данной стадии административно-юрисдикционного процесса имеет первостепенное значение, что и обусловило тематику данной статьи.

КоАП РФ содержит два блока правовых норм, регламентирующих исполнение постановлений о назначении административного наказания — общие положения исполнения административных санкций и положения, регламентирующие порядок и особенности процедур исполнения отдельных видов наказания. Недостаточно качественное обеспечение прав граждан можно наблюдать при реализации как общих норм, так и специальных при исполнении санкций практически любого вида. Однако наиболее серьезные, множественные и систематические наруше-

ния возникают при исполнении таких санкций, как административный арест, административный штраф и лишение специального права, предоставленного физическому лицу.

Административный арест

Административный арест — наиболее строгое наказание, связанное с ограничением конституционного права граждан на свободу и личную неприкосновенность. Поэтому механизм его исполнения должен включать целую систему требований обеспечения прав лиц, привлекаемых к административной ответственности, как материального, так и процессуального характера.

В соответствии со ст. 3.9 КоАП РФ административный арест не может применяться к беременным женщинам; женщинам, имеющим детей в возрасте до 14 лет; лицам, не достигшим возраста 18 лет; инвалидам I и II групп. Однако указанный перечень не в полной мере соответствует тенденциям построения правового государства, где права и свободы человека должны рассматриваться как высшая ценность, поскольку административный арест предполагает строгие условия содержания, которые могут негативно отразиться на состоянии здоровья некоторых категорий граждан, не указанных в ст. 3.9 КоАП РФ.

Мы полностью разделяем и поддерживаем мнение правоведов, предлагающих расширить данный перечень за счет включения в него таких категорий граждан, как: женщины, достигшие 55 лет; мужчины, достигшие 60 лет; граждане, имеющие тяжелые заболевания, которым по различным причинам не установлена инвалидность¹. Кроме того, наличие на иждивении нетрудоспособных членов семьи, нуждающихся в постороннем систематическом уходе, также, на наш взгляд, должно стать основанием неприменимости данной санкции. Думается, что отсутствие нормативной урегулированности особенностей административно-правового статуса вышеназванных категорий граждан является существенным нарушением (или, по крайней мере, ущемлением) их прав, свобод и законных интересов при реализации такой серьезной санкции, как административный арест.

2008, № 1

88 Заслуживают внимания предложения некоторых ученых о необходимости детального рассмотрения дополнительных сведений о личности, к которой в силу содержания совершенного деликта должна быть применена рассматриваемая санкция. В частности, предлагается закрепить в норме права запрет на применение административного ареста к лицам, имеющим признанные заслуги перед Родиной (награжденным государственными наградами), принимавшим участие в военных действи-

¹ См.: Татарян В. Г., Татарян Е. Е. Административный арест и его исполнение в свете кардинального реформирования административно-деликтного законодательства // Актуальные проблемы кодификации административно-деликтного законодательства: Сб. науч. трудов / Под ред. В. Г. Татаряна. М., 2002. С. 159.

ях, отдавшим многие годы служению Отечеству и на законных основания вышедших в запас или отставку².

Следует отметить и целесообразность более тщательной разработки предложения о формулировании в соответствующей норме КоАП РФ открытого перечня лиц, к которым не может применяться административный арест. Основным логическим обоснованием здесь выступает необходимость для суда (судьи), назначающего данную санкцию, в каждом конкретном случае исследовать все заслуживающие внимания обстоятельства, связанные с личностными особенностями правонарушителя, и с их учетом принимать решение о допустимости или недопустимости применения административного ареста.

Еще один блок проблем возникает на практике в силу недостаточно продуманного правового регулирования исполнения наказания в виде административного ареста. Например, имеются серьезные недостатки, связанные с правилами обращения постановления о назначении административного наказания к исполнению и возможностью его обжалования. Так, в соответствии со ст. 32.8 КоАП РФ постановление судьи об административном аресте исполняется органами внутренних дел немедленно после его вынесения, а лицо, в отношении которого назначена реализация этой санкции, содержится в месте, определяемом органами внутренних дел. Очевидно, что такой порядок существенно нарушает права человека и гражданина, гарантированные Конституцией РФ, в частности, право на судебную защиту, поскольку получается, что, подавая жалобу на вынесенное в отношении него постановление, гражданин уже отбывает наказание. Кроме того, даже принесение прокурором протеста на постановление об административном аресте не приостанавливает его исполнения, что является нарушением и ФЗ РФ «О прокуратуре Российской Федерации»³.

Рассматривая данную правовую проблему, Е. Ламонов — действующий судья — справедливо полагает, что исключение возможности приостановления исполнения постановления об административном аресте в случае его обжалования в установленные законом сроки вызывает определенное возражение, ибо оно приводит к нарушению конституционного права граждан на судебную защиту, к уменьшению гарантий предотвращения судебной ошибки при назначении административного ареста. В конечном же счете в данном случае, думается, правомерно говорить о серьезном процессуальном нарушении — исполне-

² См.: Дугенец А. С. Административный арест // Рос. следователь. 2004. № 2. С. 36.

³ О прокуратуре Российской Федерации: Федер. закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472; 1999. № 7. Ст. 878; № 47. Ст. 5620; 2000. № 2. Ст. 140; 2001. № 53 (ч. 1). Ст. 5018; 2002. № 26. Ст. 2523; № 30. Ст. 3029; № 40. Ст. 3853; 2003. № 27 (ч. 1). Ст. 2700; 2004. № 35. Ст. 3607; 2005. № 29. Ст. 2906; № 45. Ст. 4586; 2007. № 10. Ст. 1151; № 24. Ст. 2830; № 31. Ст. 4011.

нии постановления, не вступившего в законную силу⁴. То есть складывается ситуация, когда, несмотря на то, что административный арест назначается только судьей, нельзя полностью исключить возможность незаконного и (или) необоснованного привлечения к административной ответственности в виде административного ареста. Практика свидетельствует о случаях⁵, когда вышестоящая инстанция отменяет постановление об административном аресте, а лицо, подвергнутое данному наказанию, уже отбыло его часть или полностью. В связи со строгими условиями содержания гражданину может быть причинен существенный материальный или моральный ущерб, вред здоровью. Кроме того, содержание под стражей может повлечь и негативные последствия для профессиональной деятельности гражданина, связанные с вынужденным невыполнением им своих трудовых обязанностей.

В связи с этим нужно также подчеркнуть, что существующий сегодня механизм возмещения ущерба и (или) вреда различной природы в денежном (ином материальном) эквиваленте по нормам Гражданского и Гражданского процессуального кодексов Российской Федерации не может и не должен рассматриваться в качестве *равнозначной* замены физического ограничения свободы в случаях незаконной (неправомерной) реализации санкции. Для многих граждан сам факт пребывания в местах лишения свободы может оставить неизгладимый негативный след. Также нельзя не учитывать длительность и сложность практической реализации механизма возмещения вреда, установленного ст. 1069 ГК РФ.

Все вышесказанное свидетельствует о необходимости разработки и внедрения в действующее законодательство более совершенного механизма защиты прав граждан, подпадающих под действие санкции в виде административного ареста. Требуется внести серьезные коррективы в порядок исполнения постановления об административном аресте — оно должно исполняться только по истечении срока, предусмотренного для его обжалования. Учитывая то, что наказание в виде административного ареста назначается за наиболее серьезные административные правонарушения и при наличии обстоятельств, отягчающих ответственность, думаем, было бы оправданным установить для обжалования постановления об административном аресте сокращенный срок в пять суток с момента получения копии постановления.

Кроме того, в целях наиболее полного обеспечения осуществления гражданином своих прав целесообразно предусмотреть механизм возмещения вреда, аналогичный институту гражданского иска в уголовном

⁴ См.: Ламонов Е. Постановление судьей об административном аресте должно исполняться с момента его вступления в законную силу // Рос. юстиция. 2003. № 3. С. 60.

⁵ См., например: Вред, причиненный гражданину в результате незаконного наложения административного взыскания в виде административного ареста, подлежит возмещению: Определение Верховного Суда РФ № 81-В05-5 от 30 марта 2004 г. // Бюл. Верховного Суда РФ. 2005. № 1.

процессе. Сущность этого механизма должна состоять в том, что одновременно с отменой постановления о назначении административного наказания в виде административного ареста суд будет вправе разрешать вопрос о возмещении вреда, причиненного гражданину в результате применения к нему данной санкции. Думаем, что такая процедура рассмотрения жалобы на постановление об административном аресте существенно облегчит процесс реализации гражданами своих прав и ускорит получение ими компенсации причиненного вреда. Более того, приведенные выше положения в гораздо большей степени отвечают требованиям обеспечения и гарантированности прав граждан при привлечении их к административной ответственности.

Лишение специального права

Лишение специального права, предоставленного физическому лицу, является достаточно распространенной санкцией. В соответствии со ст. 3.8 КоАП РФ наказание в виде лишения специального права устанавливается на срок от одного месяца до трех лет, что свидетельствует о длительной подверженности этому виду ограничения.

Процесс исполнения любого вида санкции, в том числе и рассматриваемой, должен основываться на принципе дифференциации и индивидуализации исполнения наказания, поскольку одно и то же наказание по-разному воздействует на правонарушителей в силу их личностных особенностей, характера, жизненных обстоятельств и т.п. Очевидно, что и исправление лиц, подвергнутых наказанию, может быть достигнуто в течение различных периодов времени, однако при определении срока лишения специального права практически невозможно определить этот факт. В связи с этим отсутствие в КоАП РФ института досрочного освобождения от административного наказания в виде лишения специального права представляется упущением законодателя.

Следует отметить, что институт досрочного освобождения не чужд административно-деликтному праву. Так, ч. 3 ст. 3.12 КоАП РФ предусматривает возможность досрочного прекращения судьей исполнения административного наказания в виде административного приостановления деятельности на основании ходатайства заинтересованного лица в случае, если будут устранены обстоятельства, послужившие основанием для его назначения. Считаем, что лицо, лишенное специального права, также должно обладать правом и возможностью досрочного освобождения от наказания. В связи с этим целесообразно определить, что решение о досрочном прекращении исполнения наказания в виде лишения специального права, предоставленного физическому лицу, должно приниматься судьей, назначившим эту санкцию. При этом должны учитываться и оцениваться представленные ходатайствующим лицом доказательства, в качестве которых могут рассматриваться обстоятельства совершения административного правонарушения, данные о личности правонарушителя, представленные характеристики, иные

подобные обстоятельства и сведения. Важно исследовать и оценивать и тот факт, что по истечении определенного временного промежутка лишение специального права может существенно ухудшить положение наказанного лица или же этому способствует изменение правового регулирования в соответствующей сфере жизнедеятельности⁶. То есть можно утверждать, что в пользу развития и легитимации высказанного предложения свидетельствует юридическая практика, и законодатель обязан ее учитывать.

В настоящее время заинтересованные лица, обращаясь в суд с ходатайством о досрочном прекращении исполнения наказания, вынуждены ссылаться на п. 6 ст. 31.7 КоАП РФ, предоставляющей такую возможность в обобщенной и довольно расплывчатой форме. В частности, п. 6 ст. 31.7 определяет, что судья, вынесший постановление о назначении административного наказания, вправе прекратить исполнение постановления в случаях, предусмотренных КоАП РФ, постановления о прекращении исполнения постановления о назначении административного наказания. Очевидно, что такая «непонятная» и «расплывчатая» формулировка неизбежно приводит к различным вариантам толкования и последующего правоприменения. Однако анализ судебной практики по данной категории дел показывает, что, руководствуясь этой статьей, судьи выносят постановления о прекращении исполнения постановления о назначении административного наказания в виде лишения специального права по ходатайству заинтересованного лица. При этом, как правило, учитываются положительные характеристики с места работы или жительства, ходатайства и поручительства уважаемых граждан.

Таким образом, сложилась ситуация, когда граждане и суд действуют практически в неправовой форме и при отсутствии должной нормативной урегулированности данного вопроса. Приходится констатировать, что действующее законодательство в определенной степени «отстало» от реально сложившихся общественных отношений, поэтому на данный момент необходимо детально разработать и ввести в действие эффективный и оперативно функционирующий механизм условно-досрочного освобождения от исполнения постановления о назначении административного наказания в виде лишения специального права. При этом по аналогии с институтом уголовного права можно предусмотреть установление испытательного срока, в течение которого совершение нового правонарушения влекло бы очень серьезные последствия для нарушителя. Обоснованным представляется установление за совершение в период испытательного срока аналогичного правонарушения более строгого наказания без возможности досрочного освобождения от него.

⁶ Ухудшение положения субъекта малого предпринимательства может заключаться в возложении дополнительных обязанностей или необходимости исполнять иные, ранее не предусмотренные законодательством РФ: Постановление ФАС Северо-Западного округа от 13 ноября 2006 г. № Ф 21-2521/06-С1 // СПС «Консультант Плюс».

Административный штраф

Административный штраф на протяжении всей истории развития отечественной правовой системы был и остается наиболее распространенным видом административного наказания.

Сегодня административный штраф предусмотрен КоАП РФ в санкциях подавляющего большинства составов административных правонарушений. Однако, несмотря на большую распространенность этого вида административного наказания, при его применении и исполнении существуют множественные проблемы, влекущие различные нарушения прав и свобод граждан.

В юридической доктрине существуют самые разнообразные позиции относительно реализации данной санкции. Прежде всего вызывают споры наделение КоАП РФ большого круга субъектов административной юрисдикции (как судебных, так и административных органов и должностных лиц) полномочиями по наложению и взысканию административного штрафа. Однако установленный как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ административный (внесудебный) порядок наложения административного наказания в виде административного штрафа достаточно сложно совмещаем с требованиями Конституции РФ о недопустимости лишения любого собственника имущества иначе как по решению суда (ч. 3 ст. 35)⁷. Более категоричной позиции придерживался известный процессуалист — профессор В. Д. Сорокин, определивший юридическую природу денег как объекта административного штрафа. Суть проблемы он видел в том, что из признания гражданским законодательством вещной природы денег вытекают общие для всех имущественных объектов отношения собственности. Поэтому деньги могут выступать объектом различных форм собственности. Следовательно, конституционные гарантии применительно ко всяким ситуациям отчуждения имущества (например, конфискации) должны в равной мере распространяться и на случаи отчуждения денег у собственника посредством административного штрафа. Иными словами, ученый пришел к выводу о допустимости лишь судебного порядка реализации штрафных санкций⁸.

Однако, по нашему мнению, такой подход к назначению административного штрафа существенно затруднил бы процесс реализации административной ответственности. Суды в настоящий момент не в состоянии взять на себя еще и функцию по назначению административного штрафа по всем деликтам, за которые предусмотрена данная санкция. Проблема может быть разрешенной в случае создания

⁷ См. подробнее: *Максимов И. В.* Административный штраф: к вопросу о соответствии процессуального порядка применения административного наказания конституционным положениям // *Административное право и процесс.* 2006. № 1. С. 24.

⁸ См.: *Сорокин В. Д.* Правовое регулирование: Предмет, метод, процесс (макроуровень). СПб., 2003. С. 511—512.

системы административных судов и наделения их соответствующими полномочиями по разрешению дел об административных правонарушениях. Однако здесь сразу же возникает проблема объединения дел, находящихся в подсудности судов общей юрисдикции и арбитражных судов. В любом случае сегодня категорично говорить о недопустимости назначения административного штрафа внесудебными органами преждевременно.

В настоящее время более актуальной нам представляется проблема назначения административного штрафа на месте совершения административного правонарушения без составления протокола. В соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 210-ФЗ⁹ с 1 января 2008 г. ч. 1 ст. 28.6 изложена в новой редакции, определяющей, что в случае, если при совершении физическим лицом административного правонарушения назначается административное наказание в виде предупреждения или административного штрафа, протокол об административном правонарушении не составляется, а уполномоченным на то должностным лицом на месте совершения административного правонарушения оформляется предупреждение либо налагается административный штраф в порядке, предусмотренном соответствующей статьей КоАП РФ. Если лицо, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, оспаривает наличие события административного правонарушения и (или) назначенное ему административное наказание либо отказывается от уплаты административного штрафа на месте совершения административного правонарушения, составляется протокол об административном правонарушении.

Однако на практике имеют место случаи, когда гражданин не оспаривает ни один из установленных фактов, однако не имеет при себе средств, достаточных для уплаты назначенного административного штрафа. Но и тогда должностным лицом составляется протокол об административном правонарушении, и лицо привлекается к административной ответственности в общем порядке. Такая ситуация влечет необоснованное затягивание процесса реализации административной ответственности, сопряженное с созданием значительных неудобств для лица, привлекаемого к административной ответственности.

В случае оспаривания гражданином события административного правонарушения или назначения наказания составляется протокол об административном правонарушении. Однако, как правило, дело об административном правонарушении в этом случае рассматривается непосредственно вышестоящим должностным лицом относительно уполномоченного субъекта, составившего протокол. Решение зачастую полностью совпадает с позицией составившего акт лица и выраженной в протоколе об административном правонарушении. Такая «корпоративная»

⁹ О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федер. закон от 24 июля 2007 г. № 210-ФЗ // СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4007.

этика, укрепившаяся в органах государственной власти, существенно нарушает право гражданина на полное, всестороннее и объективное рассмотрение его дела.

Еще одной практической проблемой применения административного штрафа является установленная ст. 32.2 КоАП РФ процедура уплаты административного штрафа. В соответствии с ней сумма административного штрафа вносится или перечисляется лицом, привлеченным к административной ответственности, в банк или в иную кредитную организацию. Копию документа, свидетельствующего об уплате административного штрафа, лицо, привлеченное к административной ответственности, направляет судье, в орган, должностному лицу, вынесшим постановление.

Однако часто на практике обязанность направления копии квитанции об уплате административного штрафа лицу, вынесшему постановление о назначении административного наказания, гражданам не разъясняется. В результате лица, впервые привлекаемые к административной ответственности, добросовестно не уведомляют уполномоченные органы об уплате административного штрафа. Затем они подвергаются принудительному взысканию суммы «неуплаченного» штрафа и привлекаются к административной ответственности за неуплату назначенного штрафа. Очевидно, что подобный недостаток работы органов и должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, приводит к существенным нарушениям прав граждан.

К сожалению, законодательное регулирование возбуждения дел об административных правонарушениях, их рассмотрения и исполнения постановлений о назначении в качестве меры административного наказания административного ареста, лишения специального права, предоставленного физическому лицу, и административного штрафа имеет серьезные пробелы. Причем следует подчеркнуть, что в предлагаемой статье приводится лишь малая часть проблем, возникающих при исполнении названных видов административно-правовых санкций. Но важно понимать, что любые — материальные и процессуальные, единичные и систематические, «крупные» и «мелкие» — проблемы правового регулирования влекут серьезные нарушения прав, свобод и законных интересов граждан, нередко гарантированных непосредственно Конституцией РФ.

Обеспечение прав граждан должно стать неотъемлемым условием привлечения к административной ответственности, которая (как вид государственного принуждения) по своей сути направлена на лишение гражданина его прав (их ограничение) и/или возложения на него дополнительных обязанностей. Именно поэтому применяемые на практике сегодня процедуры реализации рассмотренных нами санкций должны быть существенно модифицированы. Однако помимо вышеназванных проблем, необходимо еще иметь в виду, что:

во-первых, требуется более четкое определение властных юрисдикционных полномочий органов государственной власти и их должностных

лиц, причем эти полномочия с особой тщательностью должны быть ограничены определенными рамками, а также нормативно закрепленными поводами и основаниями их применения;

во-вторых, законодательные установления не должны допускать двойного толкования и излишней возможности «усмотрения» правоприменителя;

в-третьих, особую роль в процессе обеспечения прав граждан при реализации административной ответственности играет уровень квалификации и правосознания уполномоченных должностных лиц, а также эффективный контроль за их деятельностью.

Думается, что постепенное совершенствование административно-деликтного законодательства, в том числе и по исследованным проблемам, позволит в конечном счете повысить качество и эффективность реализации мер административной ответственности, избежать необоснованного и неправомерного нарушения прав, свобод и законных интересов граждан, что будет способствовать дальнейшему развитию Российской Федерации как правового государства.