



М. Б. Разгильдиева,
кандидат юридических наук, ГОУ ВПО
„Саратовская государственная академия права”

ОСНОВАНИЕ ФИНАНСОВО-ПРАВОВОГО ПРИНУЖДЕНИЯ: ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ

В статье осуществлен критический анализ тезиса о том, что основанием для правового принуждения является не только неправомерное поведение, но и различные экстремальные условия, правовые аномалии. Сделан вывод о том, что в качестве основания правового принуждения может выступать только неправомерное поведение в форме неисполнения обязанности.

У статті критично проаналізовано тезу про те, що підставою для правового примусу є не тільки неправомірна поведінка, а й різні екстремальні умови, правові аномалії. Зроблено висновок про те, що підставою правового примусу може виступати тільки неправомірна поведінка у вигляді невиконання обов'язку.

In the article the critical analysis of thesis, that the basis for a legal compulsion is not only an illegal conduct, but also different extreme terms and legal anomalies was carried out. A conclusion is done that the basis of legal compulsion can come forward only illegal conduct in form of non-performance of duties.

Ключевые слова: принуждение, основание правового принуждения, правовая аномалия, неправомерное поведение.

Научные представления о принуждении как правовом явлении до сих пор не имеют характера общеправовой целостной теории. Как справедливо отмечает Ж. И. Овсепян, в российской науке общей теории государства и права государственно-правовое принуждение исследуется фрагментарно, в контексте иных тематических исследований; характеристики отдельных аспектов государственного принуждения даются в разных темах, не имея цельного освещения. Современные объемы научных исследований „государственно-правового принуждения” ограничены лишь потребностями полноты квалификации понятий „государство”, „право”, „юридическая ответственность” [18, с. 6–7]. Считаем, что подобное состояние не является ненормальным – происходило накопление теоретического материала об отраслевом принуждении, которое требует в настоящее время обобщения.

Однако прямым следствием этого является то, что отраслевые исследования правового принуждения, базируясь на отрывочных представлениях о принуждении на общеправовом уровне, также не формируют целостного и верного знания об искомом объекте исследования. Наглядным примером этого может служить аргументация налогово-процессуального принуждения. Авторы работы, посвященной налогово-процессуальному принуждению [14, с. 10], соглашаясь с определением государственного принуждения, предложенным Е. С. Попковой, вслед за ней отмечают, что содержание государственного принуждения составляет воздействие, связанное с ограничениями в отношении лица, совершившего правонарушение, а равно в отношении законопослушного лица, если иным способом, кроме как принудительным, невозможно обеспечить общественный порядок и безопасность [19, с. 6]. После чего продолжают: „С учетом этого следует согласиться с выводами о том, что принуждение осуществляется как реакция государственных органов на неправомерное, вредное для общества поведение людей ...”, цитируя Д. Н. Бахраха [6, с. 458–459]. Нельзя не заметить, что пози-

ции Д. Н. Бахраха и Е. С. Попковой принципиально различаются в вопросе основания правового принуждения: первый полагает, что оно возможно только при наличии неправомерного поведения, а вторая к основаниям правового принуждения относит и поведение правомерное (законопослушное, „если иным способом ... невозможно обеспечить общественный порядок и безопасность”).

Таким образом, формирование концепции правового принуждения как общеправового явления является необходимым предварительным условием исследования принуждения на отраслевом уровне, в целях создания основы для отграничения правового принуждения от иных институтов и явлений. Важным аспектом теории правового принуждения является вопрос об его основаниях. Основания принуждения – это те юридически значимые факты, которые служат поводом для принудительного воздействия [10, с. 12]. Формирование четкого представления об основаниях правового принуждения создает базис для понимания его пределов и форм осуществления. По поводу оснований правового принуждения в общеправовой и отраслевой теории высказаны различные, существенно отличающиеся, точки зрения.

Одна из них заключается в том, что применение принуждения допустимо лишь в случаях противоправного поведения и в связи с таким поведением. Никакими иными соображениями использование мер принуждения обосновать нельзя [23, с. 29–30]. Помимо М. Х. Фарукшина, подобное мнение выражено в работах Д. Н. Бахраха [5, с. 16], М. С. Студеникиной [21, с. 22], П. И. Кононова [12, с. 27–28].

Однако большее распространение имеет иная позиция, согласно которой принуждение применяется не только в связи с противоправным поведением, но и поведением правомерным, не связанным с нарушением юридической обязанности. Эта точка зрения нашла свое применение в науке уголовно-процессуального, административного и финансового права. Формирование концепции отраслевой разновидности правового принуждения на этом те-



зисе приводит к существенному расширению объема средств правового принуждения. Так, например, отмечается, что финансово-правовое принуждение как средство профилактики финансовых правонарушений определяется систематическим осуществлением финансового контроля [7, с. 77], из чего можно заключить, что финансовый контроль также представляет собой часть правового принуждения.

Наибольшее развитие широкий взгляд на основания принуждения имеет в административно-правовой науке, обосновывающей, что принуждение применяется не только в связи с нарушением нормы права, но и при его отсутствии – при наличии особых условий, предусмотренных правовой нормой. Меры принуждения, применение которых связывается с особыми условиями, обозначены как административно-предупредительные [1, с. 291; 6, с. 500].

Обращает на себя внимание тот факт, что вопрос об основаниях административно-предупредительных мер часто подменяется указанием на цели их применения. Обычно этот момент характеризуется путем перечисления возможных вариантов: „... например, для предотвращения аварий на производстве, дорожно-транспортных происшествий; обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, безопасности пассажиров воздушных судов; защиты жизни, здоровья и безопасности граждан при стихийных бедствиях, катастрофах, чрезвычайных событиях” [8, с. 119–120]. В некоторых случаях фактические основания подменяются указанием на основание правовое: „диспозиции правовых норм, закрепляющих полномочия органов управления и должностных лиц на применение тех или иных видов” [2, с. 259].

Однако представленные варианты не поясняют сущность и специфичность административно-предупредительных мер, не дают ясного представления, что именно является основанием для их применения. Так, вряд ли приемлемо основание мер принуждения обозначать как „последствия различных обстоятельств”. Указание на то, что предупредительные меры применяются на основании диспозиции правовых норм, закрепляющих полномочия органов управления, верно не только в отношении предупредительных мер, но и иных мер административного принуждения. Применение любой меры принуждения, относящейся к компетенции уполномоченного органа, фиксируется правовой нормой, определяющей условия применения меры принуждения (гипотеза), порядок ее применения уполномоченным органом (диспозиция), а также возможные последствия несоблюдения данного порядка (санкция).

Анализ воззрений на административно-предупредительные меры позволяет заключить, что при определенных условиях (например, стихийных бедствиях или в рамках дорожного движения) граждане утрачивают способность соблюдать установленные правила поведения, нацелены на совершение нарушений своих обязанностей, чем и обуславливается применение по отношению к ним специальных предупредительно-принудительных

мер, „препятствующих уклонению соответствующих субъектов от исполнения ими обязанностей”. Трудно согласиться с таким тезисом как базисным для правового регулирования в целом и правового принуждения в частности.

Попытка преодолеть затрудненность формирования единообразного понимания основания административно-правового принуждения, включающего в свое содержание предупредительные меры, была произведена В. Д. Ардашкиным, который ввел в научный оборот понятие „правовая аномалия”. По его мнению, нарушение субъективных прав и общественных интересов подчас вызывается событием, т. е. юридическим фактом, возникающим помимо воли и сознания человека. Отнесение любых отклонений от правопорядка к правонарушению затрудняет уяснение его сущности в качестве особого объективно-субъективными связями. Негативные юридические факты, влекущие правоохранительную реакцию, независимо от того, что стоит за ними (правонарушения или события), можно назвать правовыми аномалиями. Правомерно считать их самостоятельной разновидностью юридических фактов, не сводимой ни к правонарушениям, ни к событиям [3, с. 13–14].

Термины „правовая аномалия”, „аномалия с правовым содержанием” прочно утвердились в правовой науке для обозначения тех социальных отклонений, которые могут повлечь применение государственного принуждения [20, с. 13–14; 16, с. 60–61].

Однако наполнение его правовым содержанием не всегда является соответствующим пониманию административного принуждения, включающего в себя административно-предупредительные меры. Так, А. И. Каплунов определяет правовую аномалию как виновное или объективно-противоправное неисполнение лицом юридической обязанности по соблюдению установленных запретов или по исполнению законных требований уполномоченных должностных лиц либо неисполнение конкретных обязанностей, в том числе дополнительных, в связи с совершением правонарушения или возникновением иной потенциальной или реальной угрозы [10, с. 13]. В содержание правовой аномалии им включается „неисполнение лицом юридической обязанности ... либо неисполнение конкретных обязанностей..., в связи с совершением правонарушения или возникновением иной потенциальной или реальной угрозы”. Обращает на себя внимание тот факт, что правовая аномалия связывается автором все же только с неисполнением обязанностей (в том числе в условиях потенциальной или реальной угрозы).

Фактически при описании правовой аномалии выйти за рамки противоправного поведения не смог и сам В. Д. Ардашкин. Подчеркивая, что правовая аномалия не сводится ни к правонарушениям, ни к событиям, далее он пишет: „Понятие правовой аномалии позволяет уяснить действительную природу института защиты. Меры защиты – ... реакция на сам объективный факт отклонения от правопорядка, направленная на то, чтобы непосредствен-



но прекратить нарушение, восстановит порядок путем принуждения субъекта к выполнению ранее возложенной на него обязанности” [3, с. 13–14]. Таким образом, хотя понятие „правовая аномалия”, по замыслу автора, и включает в свое содержание события, функционально этот аспект его содержания не работает, т. к. в целом понятие предназначено для мер защиты, а не для административно-предупредительных мер. При этом следует подчеркнуть, что В. Д. Ардашкин наряду с институтом защиты выделял и институт предупреждения [3, с. 12].

Понятие „правовой аномалии” представлено как выделение еще одной классификационной группы юридических фактов, объединяющей правонарушения и события. Однако очевидно, что кроме предполагаемого у них такого свойства, как возможное применение правового принуждения, их больше ничего не объединяет, что в принципе и является основанием для разграничения юридических фактов на действия и события. Обоснование же возможности применения правового принуждения в связи с событиями выглядит сомнительным, прежде всего потому, что принуждение обычно характеризуется как реакция на проявление противоправной воли принуждаемого.

В рамках принуждения, осуществляемого на основании события, – административно-предупредительных мер – зачастую отсутствует предварительное проявление воли принуждаемого (как правомерной, так и противоправной). Из чего можно заключить, что административно-предупредительные меры, в отличие от иных мер административного принуждения, вообще могут быть не связаны с каким-либо поведением принуждаемого как поводом для принуждения. На наш взгляд, это не очень увязывается с тезисом, что государственное принуждение в современных условиях должно отражать „прогрессивные гуманистические идеи” [11, с. 43].

В целом можно констатировать, что, несмотря на длительную историю рассмотрения административно-предупредительных мер в системе мер правового принуждения, они так и не получили бесспорного обоснования своей принадлежности к этому институту. Представляется необходимым исключение из числа мер правового принуждения мер, реализация которых не связывается нормативно установленным порядком их применения с противоправным поведением юридических или физических лиц.

Справедливы утверждения М. С. Студеникиной, Ц. А. Ямпольской, что возникновение обязанности, помимо воли лица, ни в коей мере не означает еще принуждения. Отождествлять эти понятия – значит чрезмерно расширять сферу принуждения, ибо обязательность – понятие более объемное, т. к. может включать и добровольность, и принудительность в случае нарушения обязанности [21, с. 22], право имеет обязательный, но далеко не всегда принудительный характер [25, с. 169]. Действительно, правовые нормы обязательно должны быть обеспечены принуждением, в этом их отличие от иных

социальных норм. Но обеспеченность принуждением и само принуждение не есть эквиваленты. Механизм принуждения, всегда существующий как потенция, вступает в действие лишь тогда, когда обязанности добровольно не выполняются, когда нарушаются нормы права [21, с. 22]. Нельзя не согласиться с О. Э. Лейстом в том, что санкции, определяющие меры государственного принуждения за нарушения норм права, – необходимый компонент любой правовой системы, но им не принадлежит в этой системе ведущая роль, поскольку угроза принуждения и ее применение не исчерпывают содержания права. Главными в праве являются предупреждение и пресечение конфликтов, упорядочение решения споров, восстановление нарушенных прав, стабилизация отношений с помощью юридических средств [15, с. 65–66].

Придерживаясь данного взгляда авторы часто видят основание правового принуждения только в совершении правонарушения. Например, М. С. Студеникина отмечала, что „меры принуждения могут применяться только тогда, когда запрет нарушен, т. е. совершено правонарушение” [21, с. 24]. Полагаем, что это не совсем так, поскольку мы можем наблюдать целый ряд мер, обладающих признаками правового принуждения, но реализуемых без какой-либо связи с установлением и доказательством наличия правонарушения. К числу таких мер можно отнести: приостановление операций по счетам, предусмотренное нормами налогового права (ст. 76 НК РФ), арест имущества налогоплательщика (ст. 77 НК РФ) и др. В некоторых случаях меры принуждения применяются после констатации отсутствия основания для привлечения к ответственности в виде совершенного правонарушения. Например, в налоговом праве России предусмотрено принудительное взыскание недоимки и пени даже в том случае, если налоговый орган выносит решение об отказе в привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения. Присутствуют подобные меры и в других отраслях права, например: меры процессуального обеспечения в административном праве, административное задержание лица, совершившего административное правонарушение; принудительное лечение лиц, страдающих заболеваниями, опасными для окружающих; привод – в уголовном процессе.

Это свидетельствует о том, что правовое принуждение применяется не только в случае совершения правонарушения, но и при установлении факта иного нарушения в виде неисполнения обязанности или несоблюдения запрета, если нормативно установленным порядком применение конкретной меры принуждения связывается с таким нарушением. Поэтому правильным является мнение тех ученых, которые усматривают основания правового принуждения в противоправном поведении. Указывали на это М. Х. Фарукшин и Д. Н. Бахрах [4, с. 10–15; 23, с. 30].

Градации противоправных деяний является достаточно устоявшейся: юридическая наука выделяет два типа неправомерных деяний: правонарушения



(виновные неправомерные деяния) и объективно-противоправные (невиновные противоправные деяния). Соответственно есть принуждение в связи с правонарушениями и в связи с объективно-противоправными действиями, а также за нарушения, которые могут быть невиновными и виновными, но признак вины в этих случаях не всегда имеет юридическое значение [6, с. 493].

Можно заметить, что противоправность понимается различно. Так, В. Н. Кудрявцевым противоправность связывается с тем, что лицо нарушает обязанность, возложенную на него правовым актом [17, с. 456]. Х. И. Шварц считал противоправным такое действие, которое противоречит и объективному праву (закону) и одновременно нарушает субъективное право потерпевшего [24, с. 8]. О. С. Иоффе к противоправным относил действия, запрещенные законом [9, с. 15].

Мы считаем правильным утверждение В. М. Сырых, что деяние признается противоправным постольку, поскольку оно так или иначе не соответствует требованиям какой-либо нормы права [22, с. 385]. Актуальной проблемой для современной науки является вопрос о злоупотреблениях правом как основании для применения мер правового принуждения. В этих условиях вроде бы возможно говорить о том, что противоправность может быть связана не только с невыполнением обязанностей, но и злоупотреблением правом. На наш взгляд, это не совсем так. Субъективное право имеет свои пределы, условия его использования, одним из которых является обязанность не использовать принадлежащее субъекту право в нарушение интересов другого лица, также обеспечиваемых законом. Понимание пределов права, их характеристики и особенностей применения – сложная теоретическая проблема, являющаяся предметом научной дискуссии об ограничении права. Правильно границу между правомерным и противоправным поведением усматривать там, где начинается невыполнение обязанностей [13, с. 41].

На основании изложенного возможно следующее заключение: основанием правового принуждения является совершение противоправного деяния, т. е. действия или бездействия, сопряженного с неисполнением юридической обязанности субъекта правоотношения. Особой разновидностью противоправного деяния является правонарушение как основание для применения юридической ответственности – разновидности правового принуждения.

Список использованной литературы

1. Административное право : учебник / [под ред. Л. Л. Попова]. – М. : Юристъ, 2004. – 697 с.
2. Алехин А. П. Административное право Российской Федерации : учебник / А. П. Алехин, А. А. Каморницкий. – М. : ЗЕРЦАЛО-ТЕИС, 1996. – 640 с.
3. Ардашкин В. Д. К теории правоохранительного механизма / В. Д. Ардашкин // Правоведение. – 1988. – № 1. – С. 11–16.
4. Бахрах Д. Н. Административная ответственность / Бахрах Д. Н. – Пермь, 1966.
5. Бахрах Д. Н. Советское законодательство об администра-

тивной ответственности / Бахрах Д. Н. – Пермь, 1969.

6. Бахрах Д. Н. Административное право : учебник для вузов / Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. – 2-е изд., измен. и доп. – М. : Норма, 2006. – 800 с.

7. Емельянов А. С. Финансово-правовая ответственность / А. С. Емельянов, Н. Н. Черногор. – М. : Финансы и статистика, 2004. – 208 с.

8. Еропкин М. И. Управление в области охраны общественного порядка / Еропкин М. И. – М., 1965.

9. Иоффе О. С. Обязательства по возмещению вреда / Иоффе О. С. – Л., 1952.

10. Каплунов А. И. Об основных чертах и понятии государственного принуждения / А. И. Каплунов // Государство и право. – 2004. – № 12. – С. 10–17.

11. Кожевников С. Н. Государственное принуждение : регулятивно-охранительное назначение, формы / С. Н. Кожевников // Юридический мир. – 2010. – № 9. – С. 43–50.

12. Кононов П. И. Законодательство об административном принуждении : проблемы кодификации / П. И. Кононов // Журнал российского права. – 1998. – № 8.

13. Кудрявцев В. Н. Право и поведение / Кудрявцев В. Н. – М. : Юрид. лит., 1978. – 191 с.

14. Кучеров И. И. Меры налогово-процессуального принуждения / И. И. Кучеров, А. Ю. Кикин. – М. : ИД „Юриспруденция”, 2006. – 128 с.

15. Лейст О. Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права / Лейст О. Э. – М. : ИКД „Зерцало-М”, 2002. – 288 с.

16. Макарейко Н. В. Детерминация государственного принуждения в России / Н. В. Макарейко // Юридический мир. – 2010. – № 11. – С. 59–62.

17. Общая теория государства и права. Академический курс : в 3-х томах / [отв. ред. М. Н. Марченко]. – М., 2002.

18. Овсепян Ж. И. Государственное принуждение как правовая категория (теоретическая формула отношения принуждения к государству и праву) / Ж. И. Овсепян // Государство и право. – 2007. – С. 5–14.

19. Попкова Е. С. Юридическая ответственность и ее соотношение с иными правовыми формами государственного принуждения : дис. ... канд. юрид. наук / Попкова Е. С. – М. : Юридический институт МВД России, 2001. – 185 с.

20. Серегина В. В. Сущность и формы государственного принуждения по советскому праву (общетеоретические проблемы) : автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук / В. В. Серегина. – Саратов, 1987. – 25 с.

21. Студеникина М. С. Соотношение административного принуждения и административной ответственности / М. С. Студеникина // Советское государство и право. – 1968. – № 10. – С. 20–27.

22. Сырых В. М. Теория государства и права : учебник для вузов / Сырых В. М. – 5-е изд., стер. – М. : Юстицинформ, 2006. – 704 с.

23. Фарушкин М. Х. Вопросы общей теории юридической ответственности / М. Х. Фарушкин // Правоведение. – 1969. – № 4. – С. 26–35.

24. Шварц Х. И. Обязательства из причинения вреда / Шварц Х. И. – М., 1954.

25. Ямпольская Ц. А. Об убеждении и принуждении в советском административном праве / Ц. А. Ямпольская // Вопросы советского административного и финансового права. – М., 1952.

Статья сдана в редакцию 04.08.2011 г.