

УДК 342.924

**СОГЛАСИТЕЛЬНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ В РАЗРЕШЕНИИ КОНФЛИКТОВ
АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ХАРАКТЕРА**

© 2017 г.

С.Н. Алексеев

Нижегородская академия Министерства внутренних дел России, Н. Новгород

asn16031981@yandex.ru

Поступила в редакцию 31.01.2017

Рассматриваются вопросы применения согласительных процедур в разрешении конфликтов административно-правового характера в рамках производства по делам об административных правонарушениях. На основании полученных материалов исследования обосновываются положения о необходимости внесения соответствующих изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

Ключевые слова: законодательство об административных правонарушениях, соглашение, компромисс, сделка, административно-правовой конфликт, административно-процессуальная форма, институт освобождения от административной ответственности, процедура.

Действующее законодательство об административных правонарушениях, вместе с обычной административно-процессуальной формой, предусматривает и дифференцированные административно-процессуальные формы. В отдельных из них реакция государства на совершенное правонарушение вследствие достигнутого сторонами соглашения (компромисса) отличается от традиционной. Обычно речь идет прежде всего о реализации институтов, предусмотренных статьями 4.2 КоАП РФ и отдельными статьями особенной части КоАП РФ.

Безусловно, что конфликт и компромисс являются сложными понятиями, которые для их уяснения требуют аккумуляции знаний различных наук: философии, психологии, социологии, криминологии. Категория «конфликт» в обиходе употребляется в значении некоего столкновения, разногласия, спора двух или нескольких сторон. Совершение правонарушения порождает противоречия между интересами лица, совершившего правонарушение, с одной стороны, и интересами государства и социума, связанными с нормальным функционированием общественных отношений, с другой стороны.

Для разрешения административно-правового конфликта требуется восстановление, компенсация или в иной форме защита нарушенных правонарушением благ, при этом субъект (физическое либо юридическое лицо), посягнувший на эти блага, может быть подвергнут соразмерному вине лишению. Справедливо пишет Н.В. Макарейко: «...реализация мер государственного принуждения влечет за собой наступление правоограничений, как «платы» за достижение запрограммированного результата» [1, с. 41].

Вся полнота полномочий по разрешению административно-правовых конфликтов тради-

ционно отводится государству. В силу этих соображений государство выступает в качестве одного из участников административно-правового конфликта. Так, совершение административного правонарушения вызывает, с одной стороны, право государства требовать от лица, совершившего административное правонарушение, понести административную ответственность за содеянное, с другой же стороны, возникает обязанность обеспечить защиту прав и интересов пострадавшего лица. Однако необходимо иметь в виду, что и у лица, совершившего административное правонарушение, возникает право на защиту от необоснованного ограничения его прав и свобод в рамках возложения на него мер административного принуждения.

Можно выделить два способа разрешения конфликтов в рамках производства по делам об административных правонарушениях: путем использования традиционных административно-процессуальных средств – административного преследования и наказания или путем достижения компромисса между сторонами. Возможен вариант сочетания указанных способов.

В силу публичности производства по делам об административных правонарушениях, процесс его начала, движения и прекращения зависит от компетентных органов (судьи, органы, должностные лица), действующих от имени государства. При этом, в случаях обнаружения признаков административного правонарушения, существует необходимость возбуждения дела об административном правонарушении, всестороннего, полного и объективного его рассмотрения и исполнения постановления по делу об административном правонарушении. Между тем законодательство об административных

правонарушениях предоставляет возможность освобождения от административной ответственности при малозначительности административного правонарушения (ст. 2.9 КоАП РФ). Необходимо отметить, что реализация указанного института в законодательстве четко не регламентирована. Редакция данной статьи, полагаем, изложена не совсем удачно. Дело в том, что законодатель предоставляет возможность реализации данного института правоприменителю, уполномоченному «решить дело об административном правонарушении». В то же время законодательство об административных правонарушениях не предполагает такой стадии производства, как «решение дела об административном правонарушении». Обосновывая свою точку зрения, заметим, что возможны и ситуации, когда дело об административном правонарушении возбуждается одним органом, а рассматривается другим. При этом в ст. 24.5 КоАП РФ законодатель установил, при каких обстоятельствах начатое производство по делу об административном правонарушении подлежит прекращению, не указывая субъекта реализации данного института. Таким образом, законодатель не исключает, что, при наличии этих обстоятельств, прекратить производство на основании ст. 24.5 КоАП РФ вправе, помимо судей, органов, должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административном правонарушении, также и правоприменители, наделенные правом составлять протоколы об административных правонарушениях по делам соответствующих категорий (ст. 28.3 КоАП РФ).

Очевидно, что такое прекращение дела можно назвать «решением дела об административном правонарушении». Однако наделены ли данные лица правом реализации института освобождения от административной ответственности по малозначительности? Редакция ст. 2.9 КоАП РФ, по сути, не дает конкретного ответа на данный вопрос, в то же время и не исключает этого, равно как и не определяет необходимость самого производства. Для ответа на данный вопрос, мы полагаем, необходимо обратиться к положениям иных норм законодательства об административных правонарушениях.

Так, с одной стороны, необходимость обязательного производства по делам об административных правонарушениях, по которым правоприменитель намеревается освободить лицо от административной ответственности, исходит из положения п. 2 ч. 1.1 ст. 29.9 КоАП РФ, в соответствии с которым в случае объявления устного замечания выносится постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении. В свою очередь, в

соответствии с ч. 1 ст. 29.9 КоАП РФ постановление о прекращении производства по делам об административных правонарушениях выносится по результатам рассмотрения дела об административном правонарушении. Между тем субъектов рассмотрения дел об административных правонарушениях и их компетенцию законодатель определяет достаточно четко в главе 23 КоАП РФ. Таким образом, из указанных посылок следует заключить, что освободить от административной ответственности по малозначительности вправе только субъекты, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных соответствующими статьями особенной части КоАП РФ, и это возможно только по результатам рассмотрения дела об административном правонарушении.

С другой стороны, важно отметить и другую особенность. Часть 1 ст. 24.5 КоАП РФ законодателем была дополнена пунктом 9 следующего содержания: «иные предусмотренные настоящим Кодексом обстоятельства, при наличии которых лицо, совершившее действия (бездействие), содержащие признаки состава административного правонарушения, освобождается от административной ответственности». Данное обстоятельство, в соответствии со ст. 28.9 КоАП РФ, равно как и любое иное обстоятельство, указанное в ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ, обязывает правоприменителя, не наделенного правом рассматривать дело об административном правонарушении, вынести постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении еще на стадии возбуждения дела об административном правонарушении (прекращение производства по делу об административном правонарушении до передачи дела на рассмотрение). Полагаем, что основной целью внесения указанного дополнения является правовое урегулирование случаев освобождения от административной ответственности в соответствии с примечаниями к отдельным статьям особенной части КоАП РФ, а именно статьям 6.8, 6.9, частям 2, 4 и 6 статьи 14.5, статьям 14.32, 15.11, частям 1 и 2 статьи 16.2 части 3 статьи 20.20 КоАП РФ. То есть в случаях положительного постпротивоправного поведения правонарушителей, когда последние идут на соглашение с правоприменителем в обмен на освобождение от административной ответственности. Таким образом, указанные изменения в действующей редакции, по нашему мнению, несколько дисбалансируют законодательство, поскольку эти положения теоретически могут быть отнесены и к отношениям, связанным с реализацией института освобождения от

административной ответственности по малозначительности, что, в свою очередь, уже не позволяет категорично утверждать, что освободить по малозначительности деяния вправе только лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях. Заслуживает внимания мнение П.В. Ремизова, который полагает, что большое количество поправок в КоАП РФ, без их систематизации еще на этапе обсуждения в законотворческом органе, ведет к несовершенству законодательства [2, с. 619].

Считаем, что для устранения двусмысленности формулировок, устранения ошибок в правоприменительной практике необходимо в ст. 2.9 КоАП РФ четко указать, что решение об освобождении от административной ответственности может приниматься по результатам рассмотрения дела об административном правонарушении и только субъектами, уполномоченными на их рассмотрение.

На наш взгляд, данное решение исключит возможность освобождения от административной ответственности без производства по делу об административном правонарушении, соответственно любая совершенная мера обеспечения будет облечена в правовую форму. К примеру, очевидно, что по отдельным составам административных правонарушений необходимо изъятие вещей, которые в отдельных случаях в последующем подлежат уничтожению, при этом, без фиксации факта административного правонарушения, установления обстоятельств дела и личности совершившего административное правонарушение, считать законность совершения данной меры обеспечения будет весьма затруднительно. Важно отметить и другой, на наш взгляд, основной момент: в действующей редакции КоАП РФ в реализации института освобождения от административной ответственности по малозначительности деяния не прослеживается какая-либо идея компромисса. Обосновывая свою точку зрения, заметим, что лицу, совершившему административное правонарушение, для освобождения от административной ответственности вовсе не требуется признать свою вину, возместить причиненный ущерб и т.д., что, скажем, характерно компромиссу в уголовно-правовых отношениях. Нам представляется, в данном случае отсутствие компромиссного механизма (согласительной процедуры) разрешения административно-правового конфликта может порождать ряд неблагоприятных последствий, поскольку законодательство, по сути, предоставляет правонарушителю возможность вовсе избежать административной ответственности, и при этом цели

законодательства об административных правонарушениях будут, в сущности, не достигнуты. При этом в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 года № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» указано: «...необходимо иметь в виду, что, с учетом признаков объективной стороны некоторых административных правонарушений, они ни при каких обстоятельствах не могут быть признаны малозначительными, поскольку существенно нарушают охраняемые общественные отношения. К ним, в частности, относятся административные правонарушения, предусмотренные статьями 12.8, 12.26 КоАП РФ...» [3]. В Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 24 октября 2006 года № 18 содержится схожее положение: «При назначении наказания за правонарушения, предусмотренные статьями 12.8 и 12.26 КоАП РФ, надлежит учитывать, что они не могут быть отнесены к малозначительным, а виновные в их совершении лица – освобождены от административной ответственности, поскольку управление водителем, находящимся в состоянии опьянения, транспортным средством, являющимся источником повышенной опасности, существенно нарушает охраняемые общественные правоотношения независимо от роли правонарушителя, размера вреда, наступления последствий и их тяжести» [4].

На Пленуме Верховного Суда также отмечалось: «Такие обстоятельства, как, например, личность и имущественное положение привлекаемого к ответственности лица, добровольное устранение последствий правонарушения, возмещение причиненного ущерба, не являются обстоятельствами, характеризующими малозначительность правонарушения. Они в силу частей 2 и 3 статьи 4.1 КоАП РФ учитываются при назначении административного наказания» [5]. Нельзя не согласиться с указанным положением в том, что эти обстоятельства не характеризуют малозначительность по своей сути. Но, по нашему убеждению, реализации института освобождения от административной ответственности по малозначительности деяния должны предшествовать определенные условия, в числе которых в обязательном порядке субъект правонарушения обязан возместить причиненный ущерб, всяческим образом содействовать производству по делам об административных правонарушениях (административному расследованию) и т.д., иными словами субъект должен пойти на «делку» с органами, осуществляющими производство по делу об административном правонарушении. В свою оче-

редь, «делка» предполагает по своей сути идею компромисса сторон. То есть конфликт, по нашему мнению, здесь необходимо разрешать не односторонней уступкой интересов, а путем осуществления взаимных уступок, то есть путем достижения соглашения сторон.

В рамках исследования нами было проведено анкетирование практических сотрудников органов внутренних дел, проходящих службу в должностях руководителей и инспекторского состава подразделений организации исполнения административного законодательства. География включала в себя 18 субъектов Российской Федерации.

Девяносто три процента респондентов полагают необходимым условием при реализации института освобождения от административной ответственности по малозначительности деяния наличие одного или нескольких смягчающих обстоятельств. В основном, в числе предложенных вариантов, считают необходимым наличие:

- раскаяния лица, совершившего административное правонарушение;
- добровольного возмещения лицом, совершившим административное правонарушение, причиненного ущерба или добровольного устранения причиненного вреда;
- факта оказания лицом, совершившим административное правонарушение, содействия органу, уполномоченному осуществлять производство по делу об административном правонарушении, в установлении обстоятельств, подлежащих установлению по делу об административном правонарушении.

Думаем, данная позиция в большей степени соответствует природе метода государственного управления. Факт совершенного правонарушения предполагает выбор должностным лицом установленного законом инструментария разрешения административного конфликта. При этом важно учесть, что административно-деликтные правоотношения основываются на необходимости понести неблагоприятные последствия виновной стороной. В свою очередь, теория государственного принуждения хотя и содержит достаточно большой спектр различных взглядов, идей и воззрений на отдельные стороны данного государственно-правового явления, но не в малой части они едины в том, что сущностная характеристика заключается в отсутствии либо ограничении свободы воли субъекта. Так, М.Б. Разгильдиева, обобщая утверждения ученых о сущностных чертах принуждения, заключает: «...одна из основных характеристик принуждения связана с ограничением либо отсутствием свободы воли субъекта, что проявляется в ограничении либо отсутствии

свободы выбора им собственного поведения» [6]. Соглашаясь с данной точкой зрения, необходимо отметить, что взаимные уступки при разрешении правового конфликта не предоставляют полную свободу воли субъекту, а ее ограничивают в некоторой части. В свою очередь, предоставленное благо, очевидно, должно стимулировать на активные положительные действия субъекта, направленные на достижение общественно полезных целей, решение задач производства по делам об административных правонарушениях.

Изложенное является обоснованием позиции автора о необходимости внесения изменений в редакцию статьи 2.9 КоАП РФ: во-первых, необходимо отказаться от сочетания слов «уполномоченные решить дело об административном правонарушении», заменив их словами «уполномоченные рассмотреть дело об административном правонарушении»; во-вторых, отказаться от слов «могут освободить лицо, совершившее административное правонарушение, от административной ответственности и ограничиться устным замечанием», заменив их словами «могут освободить лицо, совершившее административное правонарушение, от административной ответственности и ограничиться устным замечанием по результатам рассмотрения дела об административном правонарушении»; в-третьих, дополнить текст статьи словами «при условии наличия одного или нескольких обстоятельств, смягчающих административную ответственность, предусмотренных п.п. 4–6 ч. 1 ст. 4.2 КоАП РФ».

Вместе с этим стоит согласиться с авторами, которые полагают, что все вносимые в законодательство изменения требуют предварительного критического переосмысления [7, с. 746; 8, с. 144].

Список литературы

1. Макарейко Н.В. Актуальные вопросы исследования государственного принуждения // Сборник материалов Международной научно-практической конференции «Государство и право в изменяющемся мире». Н. Новгород, 2016. 772 с.
2. Ремизов П.В. О роли критики законодательства в стратегии законотворчества // Ежегодник. Юридическая техника. 2015. № 9.
3. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 19 декабря 2013 № 40 «О внесении изменений в Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 года № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».
4. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 октября 2006 года № 18 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Российская газета. № 250. 08.11.2006.

5. Российская газета. 2005. 19 апреля.
6. Разгильдиева М.Б. Правовое убеждение и принуждение: теоретические основы (на примере финансового законодательства): Монография. М., 2012.
7. Субботин А.М. Административно-деликтное законодательство: актуальные проблемы юридической техники: Материалы Международного научно-практического стола «Стратегия, тактика, техника

законотворчества (взаимосвязь, инновационные достижения, ошибки)» // Ежегодник. Юридическая техника. 2015. № 9.

8. Ремизов П.В. Методологические предпосылки общетеоретического исследования феномена «критика законодательства» // Вестник Владимирского юридического института. 2009. № 1.

CONCILIATION PROCEDURES FOR RESOLUTION OF ADMINISTRATIVE CONFLICTS

S.N. Alekseev

The article considers the application of conciliatory procedures to resolve administrative conflicts within the framework of proceedings on administrative offenses. Based on the results of our studies, we justify the necessity of relevant amendments to the Code of the Russian Federation on Administrative Offenses.

Keywords: legislation on administrative offenses, agreement, compromise, deal, legal and administrative conflict, administrative-procedural form, institution of exemption from administrative liability, procedure.

References

1. Makarejko N.V. Aktual'nye voprosy issledovaniya gosudarstvennogo prinuzhdeniya // Sbornik materialov Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii «Gosudarstvo i pravo v izmenyayushchemsya mire», N. Novgorod. 2016. 772 s.
2. Remizov P.V. O roli kritiki zakonodatel'stva v strategii zakonotvorchestva // Ezhegodnik. Yuridicheskaya tekhnika. 2015. № 9.
3. Postanovlenie Plenuma Verhovnogo Suda RF ot 19 dekabrya 2013 № 40 «O vnesenii izmenenij v Postanovlenie Plenuma Verhovnogo Suda Rossijskoj Federacii ot 24 marta 2005 goda № 5 «O nekotoryh voprosah, voznikayushchih u sudov pri primenении Kodeksa Rossijskoj Federacii ob administrativnyh pravonarusheniyah».
4. Postanovlenie Plenuma Verhovnogo Suda RF ot 24 oktyabrya 2006 goda № 18 «O nekotoryh voprosah,

voznikayushchih u sudov pri primenении osobennoj chasti Kodeksa Rossijskoj Federacii ob administrativnyh pravonarusheniyah» // Rossijskaya gazeta. № 250. 08.11.2006.

5. Rossijskaya gazeta. 2005. 19 aprelya.
6. Razgil'dieva M.B. Pravovoe ubezhdenie i prinuzhdenie: teoreticheskie osnovy (na primere finansovogo zakonodatel'stva): Monografiya. M., 2012.
7. Subbotin A.M. Administrativno-deliktnoe zakonodatel'stvo: aktual'nye problemy yuridicheskoy tekhniki: Materialy Mezhdunarodnogo nauchno-prakticheskogo stola «Strategiya, taktika, tekhnika zakonotvorchestva (vzaimosvyaz', innovacionnye dostizheniya, oshibki)» // Ezhegodnik. Yuridicheskaya tekhnika. 2015. № 9.
8. Remizov P.V. Metodologicheskie predposylki obshcheteoreticheskogo issledovaniya fenomena «kritika zakonodatel'stva» // Vestnik Vladimirskogo

юрдического института. 2009. № 1.