

Правоведение

УДК 342.9

С.Н. Алексеев, П.В. Ремизов

КОМПРОМИССНЫЕ СОГЛАСИТЕЛЬНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ: КРИТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ СОСТОЯНИЯ И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Статья посвящена критическому осмыслению современных тенденций развития законодательства об административных правонарушениях и возможности внедрения в него новых компромиссных согласительных процедур. Анализируется состояние компромиссных согласительных процедур и их функциональное предназначение. Сформулирована авторская дефиниция компромиссной согласительной процедуры в законодательстве об административных правонарушениях. Компромиссная согласительная процедура рассматривается как средство гармонизации интересов государства, нарушителя и потерпевшей стороны, как гарантия достижения социальной справедливости и компенсации причиненного вреда, а также как инструмент экономии процессуальных сил и средств. Предлагаются конкретные направления совершенствования административно-деликтного права. В частности, авторы считают целесообразным введение института досудебного соглашения о сотрудничестве, обосновывают необходимость принятия законодательных норм, позволяющих прекращать производство по отдельным составам административных правонарушений в связи с примирением потерпевшего и лица, привлекаемого к административной ответственности.

Ключевые слова: административная ответственность, правовой компромисс, согласительные процедуры.

Одним из направлений развития современной правовой политики в сфере государственного принуждения выступает снижение его правоограничительного потенциала. Сюда следует отнести перевод отдельных составов преступлений в категорию административных правонарушений с одновременным установлением уголовной ответственности за их повторное совершение; фиксацию возможности освобождения от уголовной ответственности с назначением судебного штрафа; установление института досудебного сотрудничества в уголовном процессе; введение институтов назначения административного наказания ниже нижнего предела, а также замены административного штрафа предупреждением в законодательстве об административных правонарушениях и т.д. Данные меры не только не противоречат целям общей и частной превенции противоправного поведения, но и позволяют обеспечить баланс между размером наказания и реально причиненным вредом, осуществлять индивидуализацию ответственности, а также надлежащим образом учитывать посткриминальное (постделиктное) поведение субъектов соответствующего правонарушения или преступления.

Вместе с этим «карательное» воздействие публичной юридической ответственности остается по-прежнему на высоком уровне и может выходить за пределы «минимально необходимого» правоограничения. Особенно это касается административно-деликтного права, которое характеризуется достаточно существенными размерами административных взысканий за отдельные виды правонарушений при сохранении относительно простой процедуры осуществления производства по делам об административных правонарушениях и весьма «широкими» рамками правоприменительного усмотрения. Критикуя современную концепцию развития института административной ответственности, А.В. Илюшин небезосновательно указывает на то, что многократное увеличение размеров административных штрафов не имеет под собой должного экономического обоснования, а конституционная обоснованность таких действий законодателя вызывает обоснованные сомнения [1. С. 14]. По мнению С.М. Зырянова, административной ответственности присущи многочисленные негативные проявления, среди которых особое место занимают ее чрезмерно репрессивный характер, который приводит к конкуренции с уголовной ответственностью, наличие явного и скрытого дублирования административных запретов, содержащихся в КоАП РФ и законах субъектов РФ об административных правонарушениях, неопределенность большого количества составов административных правонарушений, а также ее отрыв от основополагающих положений фундаментальных принципов юридической ответственности в целях упрощения производства [2. С. 15].

Размышляя над современным состоянием института административной ответственности в части границ его «репрессивного» потенциала, отметим еще один нюанс. Согласно положениям действующего уголовного закона, субъектом преступления могут быть только физические лица, а, соответственно, наиболее значимым способом правовой оценки противоправной деятельности юридических лиц выступает именно институт административной ответственности. Следует согласиться с Н.В. Макарейко в том, что установление повышенных административных штрафов за отдельные виды административных правонарушений (например, предусмотренных ст. 19.28 КоАП РФ) выступает своего рода средством компенсации отсутствия уголовной ответственности для организаций [3. С. 224]. Поэтому, по нашему мнению, законодательство об административных правонарушениях нуждается во введении дополнительных специально-юридических гарантий защиты прав лиц, привлекаемых к административной ответственности. В обоснование данного тезиса приведем лишь одну небольшую, но достаточно наглядную иллюстрацию, вытекающую из систематического толкования положений ст. 3.5 и 29.8 КоАП РФ: закон позволяет назначить *миллионный административный штраф* хозяйствующему субъекту, при этом составление *протокола рассмотрения дела* об административном правонарушении *обязательным не является*. Такое положение, на наш взгляд, кажется несколько странным.

Существенной гарантией защиты прав лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, способно выступить усиление компромиссных начал в законодательстве об административных правонарушениях, которые реализуются посредством применения соответствующих согласительных процедур. Под компромиссной согласительной процедурой применительно к содержанию данной статьи понимается основанная на нормах, содержащихся в законодательстве об административных правонарушениях, особая разновидность административно-правовых и административно-процессуальных форм урегулирования общественных отношений, в результате использования которых достигается соглашение о прекращении, смягчении, применении особого порядка производства и (или) исполнения административно-правового воздействия со стороны государства на лицо, совершившее правонарушение, в пределах, установленных законодательством об административных правонарушениях, в обмен на совершение последним определенных законом положительных (полезных) поступков или достижения иного общественно-полезного результата. Предложенной дефиницией охватываются сферы административной ответственности, производства по делам об административных правонарушениях и исполнения решений в соответствии с КоАП РФ и соответствующими законами субъектов РФ. В качестве сердцевины компромиссной согласительной процедуры выступают общие начала правового (юридического) компромисса, сущностью которого, в свою очередь, является достижение баланса интересов субъектов, базирующееся на наличии взаимосогласованных уступок [4. С. 14–19]. Следует сделать оговорку: компромисс в законодательстве об административных отношениях не ограничивается отношениями между государством и лицом, которое привлекается к административной ответственности. Так, действующий закон предусматривает компромиссные соглашения, участниками которых выступают только властные субъекты. Иллюстрацией в этом случае может стать положение ч. 6 ст. 28.3 КоАП РФ, согласно которому протоколы об административных правонарушениях, которые установлены законом субъекта РФ об административных правонарушениях и которые посягают на общественный порядок и общественную безопасность, составляются должностными лицами ОВД только в том случае, если *передача этих полномочий предусмотрена соответствующим соглашением между ОВД и органом исполнительной власти субъекта РФ*. Однако подобного рода компромиссные правовые отношения в настоящей статье не рассматриваются.

Отметим, что правовое стимулирование определенного варианта одобряемого поведения выгодно не только государству и правонарушителю, но и потерпевшему. В частности, возмещение причиненного административным правонарушением вреда помогает избежать спора о его размере и дополнительного судебного разбирательства, а также получить денежное возмещение в кратчайшие сроки. Поэтому *компромиссная согласительная процедура позволяет обеспечить гармонизацию интересов государства, нарушителя и потерпевшей стороны, а также позволяет экономить процессуальные сил и средства, способствует достижению социальной справедливости и компенсации причиненного вреда*.

Необходимо констатировать, что в современном административно-деликтном праве *начала правового компромисса практически отсутствуют* и выражаются, главным образом, в примечаниях некоторых статей особенной части КоАП РФ, связанных с освобождением от административной от-

ветственности или снижением административного наказания при добровольном совершении лицом, привлекаемым к ответственности, последующего после совершения административного правонарушения определенного нормой одобряемого государством поведения (например, примечания к ст. 6.8, 6.9, 14.5, 14.31, 14.32, 15.11 КоАП РФ).

Определенные элементы компромиссного соглашения присутствуют и в некоторых других положениях КоАП РФ. К их числу в полной мере может быть отнесена ч. 3 ст. 3.12 КоАП РФ, согласно которой должностное лицо, орган или судья, которыми было назначено наказание в виде административного приостановления деятельности, досрочно прекращают его исполнение в случае установления факта устранения обстоятельств, послуживших основанием назначения указанного административного наказания, и при поступлении ходатайства от соответствующего индивидуального предпринимателя или юридического лица, деятельность которого была приостановлена.

Компромиссный характер также прослеживается при реализации упрощенного порядка осуществления производства по делу об административном правонарушении, когда должностное лицо при непосредственном обнаружении административного правонарушения, за совершение которого предусматривается наказание в виде предупреждения или административного штрафа при согласии физического лица, привлекаемого к ответственности (лицом не оспариваются событие правонарушения и наказание), не составляет протокол об административном правонарушении (чч. 1 и 2 ст. 28.6 КоАП РФ). В данном случае идет речь о взаимовыгодной экономии времени и процессуальных средств.

Еще одним примером использования в законодательстве об административных правонарушениях компромиссной согласительной процедуры является ч. 1.3 ст. 32.2 КоАП РФ. Данная норма предусматривает возможность лица, привлеченного к ответственности за совершение отдельных административных правонарушений, предусмотренных гл. 12 КоАП РФ, уплатить административный штраф в размере половины суммы наложенного штрафа при его оплате в течение двадцати дней со дня вынесения постановления о назначении административного наказания. Снижение административного штрафа в этом случае исключает получение рассрочки или отсрочки. Принятие указанной нормы было направлено на повышение процента взыскания сумм назначенных административных штрафов в целях противодействия неисполнению административного наказания в виде штрафа в добровольном порядке. Указанная тенденция носит массовый характер и негативно сказывается на реализации принципа неотвратимости административной ответственности [5. С. 95]. Однако, по нашему мнению, принятие данной меры отрицательно сказывается на достижении цели общей и частной превенции.

По всей видимости, в целях повышения эффективности деятельности по исполнению административных наказаний наиболее целесообразно направить вектор развития административно-деликтного права в сторону совершенствования института отсрочки и рассрочки исполнения постановления о назначении административного наказания, которому также присущи некоторые признаки компромиссного соглашения. В соответствии с ч. 1 ст. 31.5 КоАП РФ должностное лицо, орган или судья, которые вынесли постановление, могут отсрочить его исполнение на срок до одного месяца при наличии обстоятельств, препятствующих исполнению постановления. Отсрочка может быть предоставлена лишь при исполнении постановлений о назначении административного ареста, лишения специального права или принудительного выдворения иностранного гражданина или лица без гражданства за пределы территории Российской Федерации. Часть 2 ст. 31.5 КоАП РФ также предоставляет возможность субъекту, рассматривающему дело, рассрочить уплату административного штрафа до трех месяцев при учете материального положения лица, привлеченного к ответственности.

Вместе с этим предоставление отсрочки или рассрочки обязательным не является даже при отсутствии у нарушителя объективных условий для исполнения административного наказания в срок и зависит от усмотрения правоприменителя. В связи с этим полагаем, что существенное значение будут иметь придание указанному институту императивного характера (по крайней мере, в части административного штрафа), а также увеличение сроков предоставления отсрочки и рассрочки. Ранее отдельные авторы уже указывали на актуальность увеличения сроков отсрочки и рассрочки административного штрафа [5. С. 96]. Более того, в Государственную Думу Российской Федерации уже вносились законопроекты, предусматривающие увеличение сроков отсрочки и рассрочки исполнения административного наказания, однако данные предложения до сих пор не нашли отражения в действующем законодательстве об административных правонарушениях [6; 7].

Компромиссные согласительные процедуры получили фиксацию и в законах субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. Так, ст. 2.1 закона Саратовской области «Об административных правонарушениях на территории Саратовской области» предусматривает ответственность за допущение пребывания несовершеннолетних в местах, нахождение в которых может повлечь вред их здоровью или развитию. В примечании к данной статье содержится положение об освобождении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей от ответственности, если они в порядке, установленном законом области, уведомят родителей или лиц, которые их замещают, а также органы внутренних дел об обнаружении ребенка [8]. В Кодексе Костромской области об административных правонарушениях, к примеру, устанавливается административная ответственность за оборот крепких спиртных напитков непромышленной выработки, а также аппаратов, используемых для их изготовления. Примечанием к данной норме также предусматривается возможность освобождения от административной ответственности лиц, добровольно сдавших аппарат для изготовления крепких спиртных напитков домашней выработки [9]. Компромиссное соглашение в приведенных случаях подразумевает освобождение от ответственности после совершения административного правонарушения при выполнении положительных и одобряемых действий правонарушителем. Анализ законодательства субъектов РФ об административных правонарушениях между тем показывает, что субъекты РФ используют компромиссные согласительные процедуры достаточно редко.

В юридической литературе отмечается необходимость внедрения компромиссных согласительных процедур еще по целому ряду статей особенной части законодательства об административных правонарушениях. Так, А.М. Субботин предлагает предусмотреть в примечании к ст. 19.28 КоАП РФ возможность освобождения субъекта правонарушения при условии добровольного сообщения о правонарушении и оказании содействия государственным правозащитным органам [10. С. 169-170]. А.А. Аратова высказывает сожаления по поводу отсутствия возможности прекращения производства по делам об оскорблении в связи с примирением сторон, при чем ее мнение основано на достаточно обстоятельном анализе материалов правоприменительной практики [11. С. 167-168].

Думается, что *во внедрении компромиссных согласительных начал нуждается институт реализации административной ответственности и по делам о побоях* (ст. 6.1.1 КоАП РФ). Необходимо указать, что ранее за впервые совершенные побои устанавливалась уголовная ответственность. В настоящее время преступлением является лишь совершение побоев лицом, которое ранее было подвергнуто административному наказанию за аналогичное деяние. При этом уголовные дела по побоям относятся к категории дел частного обвинения и могут быть прекращены в связи с примирением потерпевшего и обвиняемого (ч. 2 ст. 20 УПК РФ). Анализ статистических данных показывает, что число прекращенных уголовных дел частного обвинения достаточно велико. К примеру, за 6 месяцев 2017 г. судьями по основаниям, несвязанным с отсутствием события, состава преступления или непричастностью к преступлению, было прекращено 47 % (2 033 из 4 283 окончанных дел) дел частного обвинения, возбужденных по заявлениям, поступившим в суд непосредственно от граждан или переданным из других органов (ч. 1 ст. 115, ч. 1 ст. 116 (до ред. ФЗ от 03.07.2016 № 323-ФЗ), 116.1, ч. 1 ст. 128.1). Следует отметить, что за аналогичный период судьями было рассмотрено 72 333 дел по административно наказуемым побоям (ст. 6.1.1 КоАП РФ) [12]. Введение нормы, позволяющей прекращать производство по ст. 6.1.1 КоАП РФ в связи с примирением лица, привлекаемого к административной ответственности, и потерпевшего на любой стадии производства, позволит государству значительно сэкономить процессуальные средства, а потерпевшему в упрощенном порядке получить возмещение за понесенный моральный вред и физические страдания. Уровень правовой охраны личной неприкосновенности граждан также не снизится.

Описанные выше случаи касаются лишь отдельных видов правоотношений и не обладают универсальным характером. По нашему мнению, *во внедрении компромиссных согласительных процедур нуждаются и общие положения КоАП РФ*. В частности, рассматриваемый нами феномен должен получить отражения в институтах назначения административного штрафа ниже нижнего предела (ч. 2.2–2.3, 3.2–3.3 ст. 4.1 КоАП РФ), а также замены административного штрафа предупреждением (ст. 4.1.1 КоАП РФ). Представляется, что отсутствие учета положительного постпротивоправного поведения субъектов правонарушения (признания вины, деятельного содействия) отрицательно сказывается на превентивной функции административной ответственности. Более того, по нашему мнению, применение механизма замены административного наказания более мягким его видом следует распространить не только на субъектов малого и среднего предпринимательства. При выполнении опре-

деленного позитивного варианта поведения (наличии взаимовыгодных действий для нарушителя и государства) данный инструмент можно использовать в качестве альтернативы освобождения от административной ответственности за совершение отдельных видов административных правонарушений. Назначение предупреждения в плане реализации общей и частной превенции является более эффективным средством, чем полное освобождение от ответственности.

Статья 4.2 КоАП РФ содержит значительное количество обстоятельств, смягчающих наказание, которые могут быть рассмотрены в качестве своего рода взаимных уступок между правонарушителем и органами правосудия, к которым могут быть отнесены добровольное прекращение противоправного поведения, добровольное сообщение о совершенном административном правонарушении, оказание содействия органу административной юрисдикции в установлении обстоятельств по делу об административном правонарушении, предотвращение вредных последствий, возмещение или устранение нанесенного вреда, а также добровольное исполнение до вынесения постановления по делу об административном правонарушении предписания об устранении допущенного нарушения, выданного контрольно-надзорными органами. Важным направлением совершенствования законодательства об административных правонарушениях вполне смогло бы выступить законодательное определение точных критериев учета обстоятельств, смягчающих и отягчающих ответственность при назначении административного наказания. К сожалению, в настоящее время такие критерии установлены лишь в примечаниях к отдельным статьям особенной части КоАП РФ. В качестве иллюстрации можно привести ст. 14.31 КоАП РФ, устанавливающую ответственность за злоупотребление доминирующим положением на товарном рынке. В соответствии с примечанием к данной статье при наличии строго определенных смягчающих обстоятельств размер административного штрафа снижается за каждое такое обстоятельство на одну восьмую разности максимального и минимального размера административного штрафа, который предусмотрен санкцией нормы. Учет обстоятельств, смягчающих ответственность распространяется и при назначении наказания за совершение административных правонарушений, предусмотренных ст. 14.31.2, 14.32 и 14.33 КоАП РФ. Думается, что подобные механизмы могут быть использованы при назначении административного наказания по многим другим статьям особенной части КоАП РФ, а также законов субъектов РФ об административных правонарушениях.

В обязательном порядке формы реализации юридического компромисса должны получить отражение при привлечении к административной ответственности юридических лиц за «особо тяжкие» административные правонарушения. Речь идет о случаях, когда административное правонарушение не отличается от аналогичного преступления по объективной стороне, дифференциация видов ответственности происходит по субъекту (физическое лицо, действующее в интересах организации, привлекается к уголовной ответственности, а сама организация к административной). Производство по делам о таких административных правонарушениях следует дополнить положениями об особом порядке рассмотрения дела об административном правонарушении при заключении с юридическим лицом досудебного соглашения о сотрудничестве. Данная норма представит возможность более эффективно противодействовать совершению не только административных правонарушений, но и смежных преступлений.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Илюшин А.В. Концептуальные проблемы законодательного установления пределов административной ответственности // Правовые проблемы укрепления российской государственности: сб. ст. / под ред. М.М. Журавлева, А.М. Барнашова, С.С. Кузнецова. Томск: Изд-во Том. ун-та, 2014.
2. Зырянов С.М. Административная ответственность в системе публично-правовой ответственности // Журнал российского права. 2014. № 1.
3. Макарейко Н.В. Государственное принуждение: проблемы теории и практики реализации: монография. М.: Юрлитинформ, 2015.
4. Парфенов А.В. Понятие правового компромисса // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2016. № 3 (35).
5. Селезнев В.А. Исполнение отдельных видов административных наказаний // Журнал российского права. 2016. № 2.
6. Законопроект № 957581-6 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. URL: [http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=957581-6](http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=957581-6) (дата обращения: 30.01.2018).
7. Законопроект № 703192-6 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (Общая часть)». URL: [http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=703192-6](http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=703192-6) (дата обращения: 30.01.2018).

8. Закон Саратовской области от 22 июля 2009 года № 104-ЗСО «Об административных правонарушениях на территории Саратовской области» // Собрание законодательства Саратовской области. 2009. № 17.
9. Закон Костромской области от 21 июля 2008 года № 352-4-ЗКО «Кодекс Костромской области об административных правонарушениях» // СП-нормативные документы. 2008. № 33.
10. Субботин А.М. К вопросу об административной ответственности за коррупционные правонарушения // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2013. № 24.
11. Аратова А.А. Применение статьи 5.61 КоАП РФ «Оскорбление» // Вестник Московского университета МВД России. 2013. № 5.
12. Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=4151> (дата обращения: 30.01.2018).

Поступила в редакцию 22.12.2017

S.N. Alekseev, P.V. Remizov

COMPROMISE CONCILIATION PROCEDURES IN THE LEGISLATION ON ADMINISTRATIVE VIOLATIONS: CRITICAL ANALYSIS OF THE STATE AND DIRECTION OF IMPROVEMENT

The article is devoted to a critical analysis of current trends in the development of legislation on administrative violations and the possibility of introducing new compromise conciliation procedures. The state of compromise conciliation procedures and their functional purpose are analyzed. The author's definition of a compromise conciliation procedure in the legislation on administrative offenses is formulated. The compromise conciliation is seen as a means of harmonizing the interests of the state, the violator and the injured party, as a guarantee of achieving social justice and compensation for the harm done, and as an instrument for saving procedural forces and resources. Specific directions for improving administrative law are suggested. In particular, the authors consider it necessary to introduce the institution of a pre-judicial cooperation agreement, justify the need to adopt legislative norms that allow the termination of proceedings for certain types of administrative offenses in connection with the reconciliation of the victim and the person brought to administrative responsibility.

Keywords: administrative responsibility, legal compromise, conciliation.

Алексеев Сергей Николаевич,
кандидат юридических наук, доцент кафедры
административного права и процесса
E-mail: asn16031981@yandex.ru

Ремизов Павел Владимирович,
кандидат юридических наук, доцент кафедры
административного права и процесса
E-mail: pasha5225@yandex.ru

Нижегородская академия МВД России
603950, Россия, г. Нижний Новгород,
Анкудиновское шоссе, 3

Alekseev S.N.,
Candidate of Law, Associate Professor at Department
of administrative law and procedure
E-mail: asn16031981@yandex.ru

Remizov P.V.,
Candidate of Law, Associate Professor at Department
of administrative law and procedure
E-mail: pasha5225@yandex.ru

Nizhny Novgorod Academy
of the Ministry of internal affairs of Russian Federation
3, Ankudinovskoye shosse, Nizhny Novgorod, Russia,
603950