

Краткое обоснование к проекту Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях¹

Проект Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее – проект КоАП) подготовлен в соответствии с планом деятельности межведомственной экспертной комиссии по подготовке проектов Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях и Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее – комиссия), задачами и направлениями деятельности комиссии², принятыми во исполнение пункта 3 протокола поручений Президента Республики Беларусь Лукашенко А.Г., данных 16 декабря 2019 г. на совещании по вопросам привлечения граждан и субъектов хозяйствования к административной ответственности, от 26 декабря 2019 г. № 42, распоряжения Президента Республики Беларусь от 17 декабря 2019 г. № 247рп.

Проект КоАП подготовлен на основе концепции проекта КоАП, одобренной на заседании комиссии, состоявшемся 5 марта 2020 г.

При разработке проекта КоАП:

скорректирована структура КоАП;

введена категоризация правонарушений в зависимости от степени общественной вредности и тяжести последствий;

системно пересмотрены и дифференцированы административные взыскания;

введен институт профилактических мер воздействия с целью усиления профилактической составляющей КоАП;

расширен перечень оснований для освобождения от административной ответственности;

расширен круг деяний, влекущих административную ответственность только по требованию потерпевшего;

исключены правовые институты, характерные по своей сути для уголовного, а не административно-деликтного законодательства (соучастие в правонарушении, покушение на правонарушение);

упорядочены сроки наложения административного взыскания;

упрощены и четко структурированы условия административной ответственности субъектов хозяйствования;

¹ Обоснование необходимости принятия Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях будет приведено в соответствие с формой, утвержденной постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 25 января 2019 г. № 54, перед внесением проекта субъекту права законодательной инициативы.

² Утверждены Заместителем Главы Администрации Президента Республики Беларусь Чуприс О.И. 18 декабря 2019 г. под № 11/68.

в целом переработана и унифицирована структура норм Общей части КоАП с целью упрощения их восприятия;

закреплены экономические стимулы для оперативной уплаты штрафа.

Положения Особенной части КоАП комплексно переработаны с целью исключения неактуальных и формальных составов административных правонарушений, составов правонарушений, имеющих гражданско-правовую природу, корректировки санкций в зависимости от категории совершенного правонарушения и причиненного им вреда, перераспределения статей (частей статей) Особенной части КоАП между главами в соответствии с родовым и непосредственным объектом отдельных административных правонарушений.

ОБЩАЯ ЧАСТЬ КОДЕКСА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ³

1. По вопросу структуры проекта КоАП.

В проекте КоАП:

сохранена консолидация материальных и процессуальных норм в отдельных кодексах;

в целом сохранена структура действующего КоАП с одновременным дополнительным обобщением в рамках новых и существующих глав норм, относящихся к одному правовому институту или вопросу.

Таким образом, с одной стороны, обеспечена дополнительная систематизация норм об административной ответственности, а с другой – сохранена понятная и привычная правоприменителю структура законодательных актов.

В частности, предлагается:

1.1. Изложить принципы КоАП и административной ответственности по статьям и расположить их в главе 1 КоАП, обеспечив таким образом структурную целостность основных положений КоАП.

1.2. Дополнить КоАП главой 9 "Административная ответственность несовершеннолетних", нормы которой будут посвящены регламентации привлечения несовершеннолетних к административной ответственности, включая:

особенности наложения на несовершеннолетних административных взысканий;

освобождение несовершеннолетних от административной ответственности;

³ Если не указано иное, нумерация статей ПИКоАП приведена исходя из действующей редакции ПИКоАП, нумерация статей КоАП – исходя из проекта КоАП. Номер главы (статьи) исходя из действующей редакции КоАП указан в проекте КоАП в скобках после нового номера.

применение к несовершеннолетним альтернативных административному взысканию профилактических мер воздействия; сроки давности привлечения несовершеннолетних к административной ответственности; срок, в течение которого несовершеннолетний считается подвергнутым административному взысканию.

2. По вопросу категоризации правонарушений в зависимости от степени общественной опасности и тяжести последствий.

Административные правонарушения разделены на три категории в зависимости от их характера и степени общественной вредности (ст. 2.2 проекта КоАП):

административные проступки;
значительные административные правонарушения;
грубые административные правонарушения.

К административным проступкам предлагается отнести административные правонарушения, за которые в соответствии с санкцией Особенной части КоАП может быть наложено административное взыскание в виде **штрафа в размере, не превышающем:**

для физического лица – 10 базовых величин;
для индивидуального предпринимателя – 25 базовых величин;
для юридического лица – 50 базовых величин.

К значительным административным правонарушениям предлагается отнести административные правонарушения, за которые может быть наложено административное взыскание в виде **конфискации, депортации, штрафа в размере, определенном в процентном либо кратном отношении к стоимости предмета совершенного административного правонарушения, сумме ущерба, сделки либо к доходу, полученному в результате сделки, либо превышающем:**

для физического лица – 10 базовых величин;
для индивидуального предпринимателя – 25 базовых величин;
для юридического лица – 50 базовых величин.

К грубым административным правонарушениям предлагается отнести административные правонарушения, повторное совершение которых влечет уголовную ответственность, а также за которые в соответствии с санкцией может быть наложено административное взыскание в виде общественных работ, административного ареста, лишения специального права, лишения права заниматься определенной деятельностью.

Исходя из категории административного правонарушения будут варьироваться **сроки**, по истечении которых физическое или юридическое

лицо считается **не подвергнутым административному взысканию** (ст. 4.9 проекта КоАП), а также возможность **освобождения от административной ответственности** с применением профилактической меры воздействия – **предупреждения** (ст. 8.3 проекта КоАП).

3. По вопросу системного пересмотра и дифференциации административных взысканий.

В целом, проектом КоАП **сохранена сложившаяся система административных взысканий.**

Вместе с тем из их числа предлагается **исключить предупреждение и исправительные работы, ввести новое административное взыскание – общественные работы,** пересмотреть максимально допустимые размеры штрафов.

3.1. Так, **предупреждение** переводится в разряд профилактических мер воздействия.

3.2. Исключение исправительных работ обусловлено возможностью их применения только при освобождении от уголовной ответственности с привлечением лица к административной ответственности (статья 86 Уголовного кодекса Республики Беларусь (далее – УК)). При этом, в аналогичном порядке допускается освобождение от уголовной ответственности с применением административного штрафа, что, исходя из сущностной схожести указанных взысканий (оба являются денежными), делает сохранение исправительных работ в качестве самостоятельного вида административного взыскания избыточным.

Так, согласно части 2 статьи 86 УК к лицам, освобождаемым от уголовной ответственности с привлечением к административной ответственности, могут быть применены следующие меры административного взыскания:

- 1) штраф в пределах от 5 до 30 базовых величин;
- 2) исправительные работы на срок от 1 до 2 месяцев с удержанием двадцати процентов из заработка;
- 3) административный арест на срок до 15 суток;
- 4) лишение специального права на срок от 3 месяцев до 3 лет.

Таким образом, исправительные работы в указанном контексте фактически тождественны штрафу с незначительной (до 2-х месяцев) рассрочкой.

3.3. Введение в качестве административного взыскания общественных работ обусловлено необходимостью наличия в КоАП основного неимущественного взыскания, альтернативного аресту. Отсутствие такого взыскания снижает профилактический потенциал административной ответственности, жестко ограничивая выбор правоприменителя либо исключительно денежно-имущественными

взысканиями (штраф, конфискация), либо достаточно жесткими мерами, граничащими по своей строгости с уголовным наказанием (арест).

Общественные работы заключаются в выполнении физическим лицом в свободное от основной работы, службы или учебы время бесплатных работ, направленных на достижение общественно-полезных целей. Конкретный вид выполняемых общественных работ определяется местными исполнительными и распорядительными органами на основании перечня общественных работ, определяемого Советом Министров Республики Беларусь.

Общественные работы устанавливаются на срок от восьми до шестидесяти часов и выполняются не более четырех часов в день. По ходатайству лица, на которое наложено административное взыскание, максимальное время выполнения общественных работ в течение одного дня может быть увеличено до восьми часов в день в выходные дни и иные дни, когда такое лицо не занято на основной работе, службе или учебе.

Общественные работы могут налагаться судом только при наличии согласия физического лица, совершившего административное правонарушение, на их применение.

3.4. Также, с целью взаимного согласования размеров штрафа, применяемых за административные правонарушения и преступления, предлагается снизить до 30 базовых величин максимальный размер штрафа, наложение которого, по общему правилу, допускается на граждан за совершение административного правонарушения.

Так, минимальный размер штрафа, применяемого за совершение преступлений, составляет 30 базовых величин. Административные правонарушения обладают меньшей общественной опасностью в сравнении с преступлениями, в связи с чем максимальный размер административного штрафа, по общему правилу, не должен быть превышать общий минимальный размер уголовного штрафа.

3.5. Кроме того, предлагается предусмотреть, что **конфискация**, в том числе специальная, **может применяться только судом**.

3.6. В главу 7 "Наложение административного взыскания" также предлагается включить ст. 7.8 **"Наложение административного взыскания в виде штрафа в размере менее нижнего предела штрафа, предусмотренного за совершенное правонарушение"**, предусматривающей, что при наличии исключительных обстоятельств, связанных с характером совершенного административного правонарушения и его последствиями, личностью и имущественным положением привлекаемого к административной ответственности физического лица, имущественным и финансовым положением привлекаемого к административной ответственности индивидуального предпринимателя и юридического лица, административное взыскание в

виде штрафа может быть наложено в размере менее нижнего предела штрафа, предусмотренного за совершенное правонарушение.

3.7. В соответствии с поручением Главы государства (резолуция от 22 октября 2018 г. № 21-06/1-4610 П1378), реализованы положения, отраженные в докладной записке Генеральной прокуратуры от 28 сентября 2018 г. № 22-08д/2 и направленные на повышение эффективности ответственности за правонарушения в области безопасности дорожного движения, совершенные в состоянии алкогольного опьянения.

В частности повышены:

предельный размер штрафа, налагаемого на физическое лицо за нарушение законодательства в области безопасности движения и эксплуатации транспорта со 100 до 200 базовых величин (ч. 3 ст. 5.4 КоАП);

предельный срок лишения специального права с 3 до 5 лет (ч. 1 ст. 5.7 КоАП).

4. По вопросам введения института профилактических мер воздействия, расширения перечня оснований для освобождения от административной ответственности.

С целью усиления профилактической составляющей административной ответственности, сужения сферы применения административного взыскания до пределов, оптимально необходимых для поддержания общественного порядка, в административно-деликтное законодательство предлагается ввести институт **профилактических мер административного воздействия** (предлагается включить в раздел III проекта КоАП главу 6 "Профилактические меры административного воздействия").

В частности, такими мерами будут являться устное замечание, предупреждение, начисление штрафных баллов, меры воспитательного воздействия (в отношении несовершеннолетних), применение которых будет осуществляться **в рамках института освобождения** от административной ответственности, а штрафных баллов – также наряду с наложением административного взыскания.

Указанные профилактические меры, по общему правилу, предлагается назначать **вместо административного взыскания** за совершение правонарушений, не относящихся к категории грубых. В зависимости от определенных условий их применение будет обязательным (например, предупреждение за однократно совершенные административные проступки) либо факультативным (например, меры воспитательного воздействия к несовершеннолетним).

Так, **устное замечание** (разъяснение физическому лицу противоправного характера и общественной вредности совершенного им

административного правонарушения и предостережении о недопустимости противоправного поведения с его стороны) предлагается объявлять в устной форме **при малозначительности** совершенного физическим лицом административного правонарушения **до начала административного процесса** (т.е. без составления протокола об административном правонарушении и иных процессуальных документов).

Предупреждение (письменное предостережение лица, совершившего административное правонарушение, о недопустимости противоправного поведения с его стороны и правовых последствиях повторного совершения административного правонарушения) предлагается применять к физическим и юридическим лицам в случае признания ими факта совершения административного правонарушения и согласия на освобождение от административной ответственности с вынесением предупреждения:

императивно – за совершенные однократно административные проступки;

по усмотрению суда, органа, ведущего процесс, – за совершенные однократно значительные административные правонарушения.

При этом лицо будет считаться совершившим административный проступок (значительное административное правонарушение) однократно в случае, если в течение одного года до его совершения оно не подвергалось административному взысканию и не освобождалось от административной ответственности с вынесением предупреждения за такое же нарушение.

На стадии подготовки дела к рассмотрению предупреждение будет применяться в упрощенном порядке (без составления протокола об административном правонарушении с вынесением постановления об освобождении от административной ответственности). В случае, если административное правонарушение фиксируется работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, для применения предупреждения будет учитываться лишь критерий однократности административного правонарушения.

Начисление штрафных баллов (профилактическая мера административного воздействия, применяемая для предупреждения совершения физическим лицом систематического нарушения порядка пользования правом управления транспортными средствами) будет применяться при совершении ряда административных правонарушений против безопасности дорожного движения (предусмотренных ч. 1–5 ст. 19.11, ч. 2–4 ст. 19.12, ст. 19.13, 19.14, 19.16, 19.18, 19.20, ч. 1–3 ст. 19.25, ч. 1 ст. 19.27 проекта КоАП).

За совершение административного проступка будет начисляться 1 штрафной балл, значительного административного правонарушения – 2

штрафных балла, грубого административного правонарушения – 3 штрафных балла.

Штрафные баллы списываются по истечении одного года с момента их начисления либо со дня вступления в законную силу постановления о наложении административного взыскания за административное правонарушение, предусмотренное ст. 19.17 проекта КоАП.

Одновременно КоАП предлагается дополнить ст. 19.17 ”Систематическое нарушение правил дорожного движения“, предусматривающей лишение права управления транспортными средствами за совершение физическим лицом административных правонарушений, повлекшее суммарное начисление десяти и более штрафных баллов в течение одного года.

Таким образом профилактическая роль штрафных баллов заключается в предупреждении систематического нарушения правил дорожного движения и предотвращении ситуации, в которой лицо может быть лишено права управления транспортными средствами.

Меры воспитательного воздействия (разъяснение законодательства, возложение обязанности принести извинение потерпевшему, возложение обязанности загладить причиненный вред, ограничение досуга) могут быть назначены несовершеннолетнему в качестве альтернативы административному взысканию при освобождении его от административной ответственности.

Ключевой особенностью профилактических мер административного воздействия будет являться отсутствие правовых последствий привлечения к ответственности (состояния подверженности административному взысканию, повторности административного правонарушения при совершении нового аналогичного правонарушения).

5. По вопросу круга деяний, влекущих административную ответственность только по требованию потерпевшего.

Проектом КоАП предлагается сохранить существующий порядок начала и ведения административного процесса по правонарушениям, влекущим ответственность только по требованию потерпевшего. В целом выдерживая подход по отнесению к таковым деяний, затрагивающих, преимущественно, частные интересы организаций и граждан.

При этом независимо от требования потерпевшего или его законного представителя при совершении деяний, содержащих признаки таких правонарушений, административный процесс может быть начат прокурором либо по его письменному поручению органом, ведущим административный процесс, если:

данном деянием причинен значительный вред интересам государства или общества;

деяние совершено в отношении лица, находящегося в материальной, служебной или иной зависимости от лица, его совершившего, либо по иным причинам не способного самостоятельно обратиться за защитой своих прав и законных интересов.

6. По вопросу исключения правовых институтов, характерных по своей сути для уголовного, а не административно-деликтного законодательства (соучастие в правонарушении, покушение на правонарушение).

По результатам проведенного анализа, в том числе с учетом данных правоприменительной практики, видится обоснованным **отказаться от применения административной ответственности за покушение на административное правонарушение и соучастие в административном правонарушении**, поскольку указанные институты являются малоприменимыми, а соответствующие деяния не причиняют существенного вреда охраняемым КоАП общественным отношениям. При этом предусматривается административная ответственность за попытку совершения отдельных административных правонарушений путем указания соответствующего признака в диспозиции нормы об административной ответственности.

Также **оптимизируются положения о вине физического лица** (сохраняется лишь деление на формы вины) и исключается институт вины юридического лица.

При этом **сохранены иные общие с уголовным законом правовые институты** (повторность и совокупность административных правонарушений, являющееся административное правонарушение (в объеме, необходимом для целей применения КоАП), необходимая оборона, крайняя необходимость, обоснованный риск и др.), поскольку их исключение нарушит системность правового регулирования административной ответственности.

7. По вопросу упорядочения сроков наложения административных взысканий.

Проектом КоАП предлагается упорядочить и унифицировать сроки наложения административного взыскания, избрав в качестве основного критерия определения указанного срока субъект совершения административного правонарушения.

Так, срок наложения административного взыскания за совершение административного правонарушения физическим лицом предлагается установить в размере двух месяцев со дня его совершения.

Для индивидуального предпринимателя (за совершение административного правонарушения, связанного с осуществляемой им

предпринимательской деятельностью), юридического лица и его должностного лица (за совершение должностным лицом административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением им своих служебных обязанностей) такой срок будет ограничен 3 годами со дня совершения и 6 месяцами со дня обнаружения административного правонарушения.

В случае совершения физическим лицом длящегося административного правонарушения, не связанного с неисполнением обязанности, которая должна быть выполнена к установленному сроку, указанный срок составит два месяца со дня его обнаружения либо прекращения в случае, когда данное правонарушение было прекращено до его обнаружения.

Таким образом, в целом, предлагается **сохранить существующий подход к срокам наложения административных взысканий**, сохранив как общий двухмесячный (для большинства административных правонарушений), так и наличие специальных (увеличенных) сроков давности. Данное решение обусловлено как спецификой выявления и расследования тех административных правонарушений, в отношении которых установлены увеличенные сроки давности, так и необходимостью исключения бюрократической волокиты при расследовании основного массива административных правонарушений.

8. По вопросу совершенствования условий административной ответственности субъектов хозяйствования.

В проекте КоАП сохранен существующий подход к формату ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей за совершение административных правонарушений.

Его суть состоит в том, что за совершение административных правонарушений в экономической сфере **в первую очередь наказывают виновных должностных лиц субъектов хозяйствования**. Ответственность же организаций рассматривается как дополнительная. Она применяется в тех случаях, когда ответственность должностного лица явно недостаточна в силу того, что нарушение приносит значительный вред интересам государства и общества, а также связано с получением субъектами хозяйствования существенных экономических преимуществ в результате незаконной деятельности.

В проекте КоАП данный подход:

закреплен в норме-принципе (ч. 4 ст. 1.4 проекта КоАП);

раскрыт во входящих в предмет доказывания конкретных условиях привлечения субъекта хозяйствования к административной ответственности (ст. 4.6 проекта КоАП);

реализован при формировании санкций в Особенной части проекта КоАП.

Этот подход, разработанный в рамках проводившейся в 2017 г. комплексной работы по улучшению условий ведения бизнеса, был одобрен Главой государства при внесении соответствующих изменений в КоАП.

Проектом КоАП также предлагается **отказаться от института вины юридического лица.**

При этом также предлагается предусмотреть возможность наложения взыскания на юридических лиц за участие в дорожном движении принадлежащих им транспортных средства без разрешения на допуск к участию в дорожном движении, а также за эксплуатацию в дорожном движении транспортных средств без договора обязательного страхования гражданской ответственности (часть 3 статьи 4.8 проекта КоАП).

9. По вопросу закрепления экономического стимула для оперативной уплаты штрафа.

Проектом КоАП **сохранены предусмотренные действующим КоАП стимулы** для оперативного устранения последствий совершенного административного правонарушения.

В частности, добровольное возмещение, устранение причиненного вреда, исполнение возложенной на лицо обязанности, за неисполнение которой налагается административное взыскание, является основанием для снижения размера штрафа, налагаемого на правонарушителя, в два раза (ст. 7.7 проекта КоАП). Кроме того, административная ответственность не применяется за отдельные деяния (прежде всего, налоговые и таможенные нарушения) при условии устранения допущенных нарушений, возмещения причиненного государству или иным лицам вреда не позднее 5 рабочих дней с момента выявления правонарушения (ст. 3.5 проекта КоАП).

В случае наложения административного взыскания в упрощенном порядке (при признании вины и согласии на применение административного взыскания без составления протокола об административном правонарушении) назначается минимальный штраф. При неуплате в установленный срок такого штрафа, его размер увеличивается на 2 базовые величины (ч. 6 ст. 5.4 проекта КоАП).

Дополнительно к указанным мерам проект КоАП предусматривает введение еще одного стимула: при оперативной уплате наложенного на физическое лицо штрафа, его размер уменьшается на 50 %.

ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ КОДЕКСА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

При подготовке Особенной части проекта КоАП предлагается:

1. Скорректировать санкции статей Особенной части КоАП с целью обеспечения системной дифференциации административных взысканий в зависимости от категории правонарушения и причиненного вреда.

2. Исключить нормы об административной ответственности, которые:

не востребованы правоприменителем (в течение последних 3-х лет не применялась вообще либо имелись единичные случаи их применения),

носят формальный характер (правонарушение не связано с наступлением реальных вредных последствий);

утратили актуальность в связи с изменением положений отраслевого законодательства;

охватываются иными мерами воздействия (гражданско-правовыми, общими нормами Особенной части КоАП, дисциплинарными мерами и др.).

3. Перераспределить статьи (части статей) Особенной части КоАП между главами (статьями) в соответствии с родовым и непосредственным объектом отдельных административных правонарушений.