

ЭТАПЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ (ЭКОНОМИЧЕСКИХ) ПРАВОНАРУШЕНИЯХ И ПРАКТИКИ ЕГО ПРИМЕНЕНИЯ ХОЗЯЙСТВЕННЫМИ СУДАМИ

Известно, что право в государстве является необходимым рычагом, посредством которого оно определяет задачи и направления деятельности всего государственного механизма, регулирует разносторонние общественные отношения, защищает интересы свои и других лиц. Одним из таких направлений правового регулирования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе осуществления функций государственного управления, т.е. административного права.

В 20—50-е гг. XX ст. в советском государстве развитие такого института административного права, как обжалование решений государственных органов, было осторожно-сдержанным. Большинство жалоб рассматривались государственными органами: министерствами, ведомствами, исполкомами, администрациями учреждений и предприятий, а также партийными комитетами всех уровней.

Однако в 1960-х гг. в СССР началось активное развитие административного законодательства. Это было связано с принятием Указа Президиума Верховного Совета СССР "О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке" от 21.06.1961 г., которым всем гражданам, а также должностным лицам, подвергнутым штрафу в административном порядке, было предоставлено право обжаловать постановление о наложении штрафа в народный суд по месту жительства.

Большой вклад в развитие административного законодательства внесли принятые в 1980 г. Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях, которые закрепили право граждан обжаловать в суд административные взыскания, наложенные на них органами государственного управления, их должностными лицами.

Таким образом, к концу 80-х — началу 90-х гг. XX в. в СССР сложились две основные формы рассмотрения жалоб граждан и иных лиц на решения должностных лиц — административная и судебная.

Первым шагом, оказавшим серьезное влияние на развитие административного законодательства в нашей стране, можно назвать

Концепцию судебно-правовой реформы, утвержденную постановлением Верховного Совета Республики Беларусь от 23.04.1992 г.

Дальнейшее становление государственности в Беларуси и реализация судебно-правовой реформы предполагали кардинальное обновление законодательства и механизма правового регулирования в различных сферах жизни общества и государства. Например, обновление административного законодательства было направлено, в первую очередь, на исключение составов правонарушений, не отражающих на тот период современных социально-экономических условий. Другим направлением стала необходимость закрепления новых составов правонарушений, вытекающих из экономических отношений.

Надо отметить, что национальное законодательство об административных правонарушениях было и остается наиболее динамичной отраслью права. Достаточно сказать, что только с октября 1990 г. по июль 2005 г. было принято 92 закона, которыми в Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях 1984 г. были внесены дополнения и изменения.

Переход нашего государства к рыночной экономике напрямую привел к расширению сферы имущественных (товарно-денежных) отношений, складывающихся в различных сферах деятельности, в результате чего произошло значительное увеличение круга субъектов таких правоотношений.

В связи с принятием Закона Республики Беларусь от 29.01.1991 г. "О предпринимательстве в Республике Беларусь" были созданы необходимые условия для широкого проявления хозяйственной инициативы и предприимчивости граждан на основе реализации принципа равенства всех форм собственности, свободы распоряжения имуществом и выбора сфер деятельности.

Однако до 90-х гг. прошлого столетия отечественное законодательство практически не предусматривало административной ответственности юридических лиц.

В частности, КоАП 1984 г. предусматривал ответственность в основном только физических лиц за совершение соответствующих административных правонарушений. С развитием предпринимательства назрела необходимость регламентации ответственности за правонарушения, совершенные предпринимателями (физическими лицами, обладающими статусом индивидуального предпринимателя, и юридическими лицами), осуществляющими хозяйственную (экономическую) деятельность от своего имени, на свой риск и под свою имущественную ответственность. Институт гражданско-правовой ответственности в этой сфере все вопросы решить не мог. В качестве первых шагов можно заметить появление в законо-

дательстве Республики Беларусь такого понятия, как “экономическое правонарушение”, за совершение которого предусматривается привлечение к экономической ответственности, являющейся разновидностью административной ответственности. Эта практика получила широкое распространение. В результате в настоящее время в республике действует большое количество законодательных актов, предусматривающих административную (экономическую, имущественную) ответственность не только физических, но также юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Наиболее значимыми веками в новой истории административной ответственности субъектов хозяйствования можно обозначить следующие:

– 27.05.1994 г. правительство Республики Беларусь утвердило “Временное положение о порядке применения к субъектам хозяйствования экономических санкций”, которое действовало около пяти лет. В соответствии с названным Положением конкретные санкции (штраф) и органы государственного управления, полномочные их применять, должны были устанавливаться постановлениями правительства. Решение о применении санкций можно было обжаловать (их мог опротестовать прокурор) в вышестоящий орган государственного управления, а после — в хозяйственный суд. Следует подчеркнуть, что на начальном этапе в указанном нормативном акте прослеживалось стремление государства к централизации (установлению единого порядка) применения экономических санкций. В последующем право их установления и порядка применения получили соответствующие министерства и ведомства;

– Декрет Президента Республики Беларусь от 04.08.1997 г. № 14 “О некоторых мерах по упорядочению экономических отношений”. Данный нормативный правовой акт Главы государства содержал большое количество экономических санкций, которые применялись Комитетом государственного контроля Республики Беларусь. Однако одним нормативным документом невозможно было охватить все экономические санкции.

Следующим по значимости в данной области шагом по совершенствованию законодательства можно назвать Указ Президента Республики Беларусь от 15.11.1999 г. № 673 “О некоторых мерах по совершенствованию координации деятельности контролирующих органов Республики Беларусь и порядка применения ими экономических санкций”. Данным документом был установлен единый обязательный порядок проведения проверок (ревизий) финансово-хозяйственной деятельности и применения экономических санкций для всех контролирующих органов, уполномоченных в соответствии с актами законодательства осуществлять проверки (ре-

визии) финансово-хозяйственной деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Кроме того, Указ определил, что экономическая санкция — это установленная актами законодательства мера государственного принуждения, имеющая характер имущественного и (или) неимущественного воздействия и применяемая к субъекту предпринимательской деятельности за совершение экономических правонарушений.

Дальнейшим шагом урегулирования отдельных аспектов в сфере экономических правоотношений можно назвать принятие Указа Президента Республики Беларусь от 16.01.2002 г. № 40 “О дополнительных мерах по урегулированию экономических правоотношений”. В данном акте Главы государства в качестве меры экономической ответственности за совершение субъектами предпринимательской деятельности экономического правонарушения предусматривается конфискация имущества.

Учитывая, что в соответствии со ст. 44 Конституции Республики Беларусь принудительное отчуждение имущества допускается лишь по мотивам общественной необходимости при соблюдении условий и порядка, определенных законом, со своевременным и полным компенсированием стоимости отчужденного имущества, а также по постановлению суда, принимая во внимание субъектный состав положений Указа № 40, появляется необходимость закрепить на законодательном уровне полномочие хозяйственных судов по рассмотрению такой категории дел, как дела об экономических правонарушениях, влекущих конфискацию имущества.

Следствием такой необходимости является Указ Президента Республики Беларусь от 06.06.2002 г. № 288 “О порядке рассмотрения хозяйственными судами дел об экономических правонарушениях, влекущих конфискацию имущества”, которым было установлено, что дела об экономических правонарушениях, влекущих наложение штрафа и (или) конфискацию имущества, являются отдельной категорией дел, рассматриваемой хозяйственными судами по правилам, предусмотренным Хозяйственным процессуальным кодексом Республики Беларусь и иными законодательными актами, с особенностями, установленными настоящим Указом. При этом законодательное закрепление рассмотрения хозяйственными судами данной категории дел наряду с Указом № 288 нашло свое отражение и в Хозяйственном процессуальном кодексе (ХПК) Республики Беларусь 1998 г. Так, Законом Республики Беларусь от 30.11.2002 г. ХПК 1998 г. был дополнен статьей 173, которая называлась “Рассмотрение дел об экономических правонарушениях, влекущих конфискацию имущества”

Составы экономических правонарушений, дела по которым рассматривались хозяйственными судами, и ответственность за их совершение в виде конфискации соответствующего имущества были установлены на тот период такими законодательными актами, как Декрет Президента Республики Беларусь от 04.10.2002 г. № 25 "О дополнительных мерах по борьбе с незаконным обращением автомобильного бензина и дизельного топлива в Республике Беларусь" и ранее названный Указ Президента Республики Беларусь от 16.01.2002 г. № 40 "О дополнительных мерах по регулированию экономических отношений".

Однако с принятием Декрета Президента Республики Беларусь от 28.11.2003 г. № 24 "О получении и использовании иностранной безвозмездной помощи" устанавливается возможность применения к субъектам хозяйствования в судебном порядке альтернативной ответственности за использование иностранной безвозмездной помощи (полностью или частично) не по целевому назначению в виде штрафа в размере до 100 % стоимости полученной иностранной безвозмездной помощи или в виде конфискации полученных товаров (имущества).

Исходя из субъектного состава, предусмотренного Декретом для данного правонарушения, следовало, что рассмотрение такой категории дел относится к подведомственности хозяйственных судов.

Так как на тот период ни ХПК, ни иной законодательный акт не устанавливал процедуру рассмотрения дел об экономических правонарушениях, влекущих наложение штрафа в хозяйственном судопроизводстве, возникла необходимость внесения дополнений в Указ № 288, потому что редакция данного Указа устанавливала порядок рассмотрения хозяйственными судами дел об экономических правонарушениях, за совершение которых к субъектам хозяйствования было предусмотрено применение санкции только в виде конфискации имущества.

После внесения в названный Указ изменений круг рассматриваемых хозяйственными судами дел значительно расширился, что предоставило дополнительные возможности для защиты нарушенных прав и интересов субъектов предпринимательской деятельности в хозяйственном суде в случае применения экономической ответственности в виде штрафа.

Отдельные вопросы рассмотрения дел данной категории, применения норм Указа № 288, а также иных законодательных актов, устанавливающих ответственность за совершение экономических правонарушений, влекущих наложение штрафа и (или) конфискацию имущества, были разъяснены постановлением Пленума Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь от 22.05.2003 г.

№ 3 “О некоторых вопросах рассмотрения хозяйственными судами дел об экономических правонарушениях, влекущих конфискацию имущества”.

Согласно правилам рассмотрения этой категории дел основанием для рассмотрения дела об административном (экономическом) правонарушении, влекущем наложение штрафа и (или) конфискацию имущества, является поступление в хозяйственный суд по подведомственности акта о совершении правонарушения. Такой акт составляется уполномоченными в соответствии с законодательством должностными лицами.

Например, по правонарушениям, предусмотренным подпунктом 1.9 Указа Президента Республики Беларусь от 16.01.2002 г. № 40 “О дополнительных мерах по регулированию экономических отношений”, должностными лицами, уполномоченными составлять акт о совершении экономического правонарушения в отношении субъектов предпринимательской деятельности, являются должностные лица органов Комитета государственного контроля и органов внутренних дел. По правонарушениям, предусмотренным подпунктом 1.2 пункта 1 Декрета Президента Республики Беларусь от 04.11.2002 г. № 25 “О дополнительных мерах по борьбе с незаконным обращением автомобильного бензина и дизельного топлива в Республике Беларусь”, подпунктом 2.1 Указа Президента Республики Беларусь от 14.09.2004 г. № 444 «О введении маркировки товаров контрольными (идентификационными) знаками», акт о совершении правонарушения составляется должностными лицами органов Комитета государственного контроля, органов внутренних дел, налоговых органов; по правонарушениям, предусмотренным частью 2 подпункта 5.1 пункта 5 Декрета Президента Республики Беларусь от 28.11.2003 г. № 24 “О получении и использовании иностранной безвозмездной помощи”, — должностными лицами органов Комитета государственного контроля, Министерства внутренних дел, Министерства по налогам и сборам, Комитета государственной безопасности, Государственного таможенного комитета и Управления делами Президента Республики Беларусь.

Дело об административном (экономическом) правонарушении должно быть рассмотрено с принятием решения не позднее 15 дней со дня поступления акта о совершении правонарушения. При этом срок для рассмотрения дела об административном (экономическом) правонарушении не может быть продлен

Лицами, участвующими в деле об административном (экономическом) правонарушении, являются государственный орган, направивший в хозяйственный суд акт о совершении правонару-

шения, и субъект административного (экономического) правонарушения, в отношении которого составлен акт.

Акт о совершении правонарушения подписывается должностным лицом, составившим акт, а также лицом, в отношении которого этот акт составлен, либо его представителем (лицом, во владении которого находится имущество).

Важно отличать акт о совершении правонарушения, являющийся непосредственным основанием для рассмотрения дела об административном (экономическом) правонарушении, от акта проверки финансово-хозяйственной деятельности субъекта предпринимательской деятельности, на основании которого отдельно составляется акт о совершении правонарушения.

Так, на практике имели место случаи, когда в хозяйственный суд вместо акта об экономическом правонарушении представлялся акт проверки финансово-хозяйственной деятельности субъекта хозяйствования, в котором отражен состав экономического правонарушения, влекущего конфискацию имущества, что явилось поводом для возвращения материалов контролирующему органу ввиду отсутствия основания для возбуждения производства по делу.

Представление в хозяйственный суд акта проверки финансово-хозяйственной деятельности субъекта предпринимательской деятельности, в котором отражено существо правонарушения, не свидетельствует о направлении в суд надлежащего процессуального документа.

При разрешении вопроса о привлечении к административной (экономической) ответственности по данной категории дел хозяйственный суд в каждом конкретном случае выясняет, имело ли место со стороны субъекта предпринимательской деятельности, в отношении которого составлен акт о совершении правонарушения, нарушение обязательных для него предписаний нормативных актов и в чем состоят эти нарушения.

При рассмотрении дела хозяйственный суд дает правовую оценку правонарушению, указанному в акте о совершении правонарушения. Какие-либо изменения или дополнения к акту о совершении правонарушения, влекущие изменение содержания правонарушения, нормативного правового акта, предусматривающего ответственность за данное правонарушение, хозяйственным судом во внимание не принимаются.

По окончании рассмотрения дела, при наличии правовых оснований для привлечения лица, указанного в акте о совершении правонарушения к административной (экономической) ответственности, хозяйственный суд выносит одно из следующих решений: решение о наложении штрафа; решение о наложении штрафа с кон-

фискацией имущества; решение о конфискации имущества. При этом ответственность в виде штрафа применяется хозяйственными судами с учетом характера, последствий совершенного правонарушения.

Хотелось бы сказать и о перспективах дальнейшего развития законодательства об административных (экономических) правонарушениях.

Указом Президента Республики Беларусь от 10.04.2002 г. № 205 "О концепции совершенствования законодательства Республики Беларусь" по вопросу совершенствования административного законодательства указывалось на необходимость принятия нового Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях.

При этом Главой государства были поставлены определенные задачи, в частности:

- придать новому КоАП статус единственного закона об административной ответственности, действующего на территории Республики Беларусь, а все вновь принимаемые нормы об административной ответственности должны включаться в данный Кодекс;
- установить административную ответственность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей как самостоятельных субъектов, что позволит придать стабильность законодательству, регулиющему экономическую (финансовую) ответственность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей за нарушения в сфере финансово-хозяйственной деятельности, вытекающие из административных правоотношений.

Все, в том числе и вышеназванные, основные и принципиальные положения, определенные в Концепции совершенствования законодательства Республики Беларусь, нашли свое отражение в новом КоАП 2003 г.

На основании всего этого можно говорить о том, что КоАП относится к числу наиболее важных нормативных правовых актов. Свидетельством этого может служить информация об огромном количестве лиц, привлекаемых к административной ответственности за административные правонарушения.

Заслуживает внимания и тот концептуальный подход, в соответствии с которым новый КоАП включает в себя только материальные нормы, определяющие, какие деяния являются административными правонарушениями и какие административные взыскания могут быть применены за их совершение.

Вопросы процессуального характера, относящиеся к возбуждению и рассмотрению дел об административных правонарушениях, исполнению решений о наложении административных взысканий, будут

урегулированы в Процессуально-исполнительном кодексе Республики Беларусь об административных правонарушениях (ПІКoАП).

На сегодняшний день работа над проектом ПІКoАП еще не завершена, поэтому останавливаться конкретно на новеллах проекта пока преждевременно, так как в процессе работы возможны изменения, дополнения, исключения некоторых положений.

Подводя итог, хочу отметить, что законодательство об административной ответственности, хотя и имеет определенную нормативную основу, еще полностью не сформировано. Особенно уязвима процессуальная сторона, поскольку административно-процессуальное законодательство еще не стало самостоятельной отраслью права.

В соответствии с нормами ст. 264 ХПК производство по делам об административных правонарушениях юридических лиц и индивидуальных предпринимателей рассматривается по правилам Хозяйственного процессуального кодекса Республики Беларусь. С учетом этих правил хозяйственные суды уже наработали некоторую практику при рассмотрении дел об административных (экономических) правонарушениях. Однако с вступлением в силу нового КоАП и ПІКoАП, которым, по существу, закрепляются характерные, отличные от положений ХПК особенности, определяющие административный процесс, нам необходимо будет по-новому строить свою работу, формировать новые подходы в хозяйственном судопроизводстве, чтобы обеспечить надлежащую защиту прав и законных интересов лиц, обратившихся за такой защитой.

По существу, вопрос о принятии административно-процессуального закона очень важен, так как в таком нормативном правовом акте закрепляются основные задачи и принципы административного процесса, вопросы подведомственности дел об административных правонарушениях, состав участников административного процесса, обстоятельства, исключающие возможность участия в административном процессе, правила доказывания по делу об административном правонарушении, сроки административного процесса, порядок обжалования принятых постановлений о применении административного взыскания, порядок исполнения административных взысканий и другие правила, необходимые для регламентации административного процесса.

Как одна из наиболее динамичных отраслей права законодательство об административных (экономических) правонарушениях не стоит на месте, процесс его совершенствования продолжается и будет продолжаться в дальнейшем в зависимости от определенных предпосылок, факторов и процессов, происходящих в нашем обществе и государстве.