

16. Шафалович, А. А. Система функций юридических фактов / А. А. Шафалович // Право.by. — 2012. — № 4. — С. 28–32.

*Shafalovich, A. A. System of functions of legal facts / A. A. Shafalovich // Pravo.by. — 2012. — № 4. — P. 28–32.*

*Статья поступила в редакцию 30.11.2020 г.*

УДК 342.9 (476)

<http://edoc.bseu.by/>

**A. Shklyarevsky**  
BSEU (Minsk)

## MEASURES OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY IN SOME EUROPEAN COUNTRIES: A COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS

*The article examines the penalties applied to administrative offenders in individual European countries. The specificity of the legislation on administrative responsibility of foreign countries is reflected, due to the absence in most countries of a single codified legislation in this area. Particular attention is paid to the amount and conditions for the application of fines, which are present in the legislation of all countries. Attention is focused on specific punishments not known to Belarusian legislation.*

**Keywords:** administrative responsibility; administrative offense; punishment; offender; penalty; legislation.

**А. Н. Шкляревский**  
кандидат юридических наук  
БГЭУ (Минск)

## МЕРЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В ОТДЕЛЬНЫХ ЕВРОПЕЙСКИХ СТРАНАХ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

*В статье рассматриваются наказания, применяемые к административным правонарушителям в отдельных европейских странах. Отражена специфика законодательства об административной ответственности зарубежных стран, обусловленная отсутствием в большинстве стран единого кодифицированного законодательства в данной области. Особое внимание уделено размерам и условиям применения штрафов, присутствующих в законодательстве всех стран. Акцентировано внимание на специфических наказаниях, неизвестных белорусскому законодательству.*

**Ключевые слова:** административная ответственность; административное правонарушение; наказание; правонарушитель; штраф; законодательство.

**Введение.** В настоящее время Республика Беларусь вступила на путь интенсивного обновления законодательства, в том числе административно-деликтного. Решение данной задачи весьма актуально, так как, по справедливому замечанию Г. А. Василевича и С. Г. Василевича, Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях образца 2003 г. (далее — КоАП) оказался самым нестабильным [1, с. 29]. «На протяжении длительного периода времени в административном законодательстве Республики Беларусь наблюдалась тенденция формирования карательной государственной политики, где имело место не только значительное увеличение количества составов административных правонарушений, но и существенное ужесточение мер административной ответственности за их совершение» [2, с. 166].

Основной задачей КоАП было наказание виновных лиц, в то время как профилактике правонарушений, устранению причин и условий их совершения вовсе не уделялось внимания, что не могло не повлечь существенный рост количества административных правонарушений.

Очевидной стала не просто необходимость принятия нового законодательства об административной ответственности, а формирование новой правовой культуры, коренная ревизия составов административных правонарушений и мер взысканий, предусмотренных за их совершение, поиск новых направлений в борьбе с правонарушителями. И здесь весьма полезным видится изучение аналогичного зарубежного опыта.

Особый интерес представляют меры административного воздействия, применяемые к нарушителям, поскольку именно они, помимо собственно наказательной функции, выступают фактором, сдерживающим потенциальных нарушителей.

**Основная часть.** Спецификой законодательства об административной ответственности зарубежных стран является то, что в подавляющем большинстве у них отсутствует единое кодифицированное законодательство в данной области, наподобие КоАП Республики Беларусь. Лишь несколько государств Западной Европы имеют самостоятельное законодательство об административных правонарушениях. Но обычно оно содержит нормы о процедурах применения санкций, а не определения правонарушений и установление санкций за их нарушение. Например, в Испании Закон об общем юридическом статусе публичной администрации и административной процедуре и королевский Декрет от 4 августа 1993 г. № 1398 дополняют предписания законодательства о проведении расследований [3]. Аналогичное положение существует в Нидерландах, где общий Закон (*Algemene wet bestuursrecht*) об административном праве регулирует процедуру наложения административных санкций и их природу, но не определяет правонарушения. В Германии, наоборот, существует закон 1968 г. о правонарушениях (*Ordnungswidrigkeiten*), который дает узкое определение правонарушения как незаконного умышленного действия, наказываемого штрафом, который может быть наложен государственным органом или судом в предусмотренных законом случаях. Кроме того, ст. 111–130 определяют четыре категории правонарушений и штрафов, иногда довольно высоких, которые могут быть наложены, в частности за сокрытие личности перед государственной властью, различные общественные правонарушения, злоупотребление в использовании официальных знаков, подделку документов, распространение фальшивых векселей [3].

Во Франции существуют многочисленные правонарушения, регулируемые специальными законами и подзаконными актами, санкции за совершение которых не связаны с лишением свободы. Административные санкции в последние годы не стали предметом отдельного законодательства, но они выделились из общей сферы правонарушений; их отличает возможность судебного оспаривания решений о наложении санкций. В Италии, напротив, проводится политика, называемая «депенализацией», которая состоит в замене уголовных санкций административными (Закон от 24 ноября 1981 г. № 689; Закон о делегировании от 25 июня 1999 г. № 205; законодательный Декрет от 30 декабря 1999 г. № 507) [3].

В целом же в Европейском союзе в рамках проводимой политики либерализации наблюдается отказ государств от уголовного наказания в пользу замены его административной ответственностью. Это можно объяснить следующими причинами: «1) более сжатые сроки по сравнению с уголовным процессом; 2) более высокая экспертная квалификация организаций, уполномоченных налагать санкции; 3) последствия с большим экономическим эффектом; сохранение экономического ритма, хотя наказания могут быть и более серьезными, чем то, которое назначается в уголовном судопроизводстве; 4) следствие декриминализации («депенализации») экономических правонарушений: менее позорно быть приговоренным к административному взысканию соответ-

ствующей специализированной инстанцией, чем судьей, рассматривающим все правонарушение в совокупности» [4, с. 47].

Наиболее близкая нам географически и политически страна — Россия, не скрывает карательной сущности мер административной ответственности, прямо называя их термином «наказания» (вместо белорусских «взысканий»). При этом ранее действовавший кодекс РСФСР об административных правонарушениях от 20.06.1984 г. все-таки использовал дефиницию «взыскания». Соответственно, путем введения нового термина «законодатель подчеркнул карательное содержание и предназначение этих мер, а также их близость к мерам уголовной ответственности» [5, с. 175]. Отдельные российские ученые-административисты пытаются несколько сгладить появившийся карательный уклон административно-деликтного законодательства, говоря о том, что «понятие “кара” в административной ответственности достаточно условно и не направлено на унижение человеческого достоинства физического лица, совершившего административное правонарушение, на причинение физических страданий или нанесение вреда деловой репутации юридического лица» [6, с. 58] и признают использование законодателем термина «наказание», а не «взыскание» более удачным вариантом. Тем не менее, применение мер административной ответственности влечет причинение правонарушителю — физическому лицу по меньшей мере нравственных страданий, на что справедливо указывает Н. Г. Салищева [7, с. 66], а что касается привлечения к ответственности юридических лиц, то в любом случае «обычно в цивилизованных странах уровень деловой репутации уменьшается, если субъект является правонарушителем» [8, с. 129].

Таким образом, в действующем КоАП Российской Федерации от 30.12.2001 г. (с изм. и доп.) акцентируется внимание на более опасном характере административной противоправности и делается попытка установить определенную дистанцию между мерами административной и дисциплинарной ответственности (между административными наказаниями и дисциплинарными взысканиями), что представляется не совсем оправданным, поскольку «административные и дисциплинарные проступки по степени общественной опасности существенно не различаются. Различия между ними обнаруживаются при анализе характера общественных отношений, которым причиняется вред в результате их совершения» [9, с. 124].

Следует отметить, что в некоторых странах одновременно используются разные термины для обозначения по сути одного и того же. Например, административно-деликтное законодательство Словацкой Республики в обобщенном Законе о проступках 1990 г. использует термин «взыскание», аргументируя это как раз тем, что термин «наказание» следует оставить для уголовного законодательства. Но в то же время в специальном законодательстве фигурируют исключительно «наказания» [10, s. 293].

Не углубляясь далее в дискуссию относительно терминологии, поскольку речь идет в общем-то о едином понятии, обозначим, что в настоящей статье эти термины используются как равнозначные, наряду с «санкциями» и «мерами административной ответственности».

В подавляющем большинстве европейских стран именно санкция выступает тем критерием, по которому разграничиваются административные правонарушения и проступления. Например, в уже упоминавшемся словацком законодательстве границей, разделяющей административные проступки от преступлений, является размер ущерба 266 евро: все, что выше — это преступления, что ниже — административные правонарушения [10, s. 294]. В уголовном законодательстве Венгрии все криминальные деяния делятся на преступления и проступки по критерию срока лишения свободы, который может быть назначен за их совершение (лишение свободы на срок свыше двух лет — преступление, менее — проступок). Один из старейших уголовных кодексов Европы — УК Нидерландов 1886 г. выносит проступки в отдельную главу (Книга 3), основываясь опять же на размерах и сроках санкций, которые могут быть назначены за их совершение

[11, с. 464–504]. Исходя из вида и размера установленных санкций можно разделить административные правонарушения от преступления и в Уголовном кодексе Швеции 1962 г.

Таким образом, зачастую развитие административно-деликтного законодательства в зарубежных странах идет по пути полного или частичного выделения из уголовного права тех противоправных деяний, за которые предусмотрены меньшие размеры и (или) сроки наказаний.

Самой распространенной мерой административной ответственности в европейских странах, как и в Республике Беларусь, является штраф, который предусматривается практически за все правонарушения, лишь иногда выступая как альтернативная санкция наряду с иными мерами ответственности. Различаются лишь размеры штрафов и единицы его измерения. Так, в Российской Федерации «КоАП был принят с формулировкой ст. 3.5, определяющей и исчисляющей размеры административных штрафов (в условиях высокой тогда инфляции, галопирующей в Российской Федерации все предыдущие 90-е гг.) в привязке к минимальному размеру оплаты труда (МРОТ)» [12, с. 304]. Однако спустя несколько лет, с учетом улучшения экономической ситуации в стране, был осуществлен переход на установление размеров штрафов в твердых денежных суммах. Кроме того, в ст. 3.5 КоАП РФ предусмотрено, что штраф может выражаться в величине, кратной: стоимости предмета административного правонарушения на момент окончания или пресечения административного правонарушения; сумме неуплаченных налогов, сборов или таможенных пошлин; сумме выручки правонарушителя от реализации товара (работы, услуги); сумме затрат, включенных в себестоимость продукции по государственному оборонному заказу, не относящихся к производству такой продукции; сумме излишнего дохода либо сумме убытков, которых лицо избежало в результате неправомерного использования инсайдерской информации и (или) манипулирования рынком и др. (всего 15 пунктов).

КоАП РФ закрепил максимальный размер административного штрафа до 500 тыс. руб. для физических лиц, до 1 млн для должностных лиц и до 60 млн для юридических лиц (ст. 3.5 КоАП РФ).

Следует обратить внимание на позицию Конституционного Суда Российской Федерации, высказанную в Постановлении от 25.02.2014 № 4-П «По делу о проверке конституционности ряда норм Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях». В ней было определено, что «административный штраф — мера ответственности, применяемая в целях предупреждения совершения новых правонарушений, поэтому его размеры должны обладать разумным сдерживающим эффектом». При этом, как указал Конституционный Суд РФ, если минимальный размер штрафа за административное правонарушение составляет сто тысяч рублей и более, он может быть снижен судом ниже низшего предела, если организация докажет, что его уплата крайне негативно скажется на ее финансовом положении.

Конституционный Суд указал, что до внесения изменений принятие решения о назначении юридическому лицу штрафа ниже минимального предела допускается только в исключительных случаях и только в судебном порядке. Если административное наказание было назначено административным органом, то суд вправе по заявлению организации снизить размер назначенного административного штрафа.

В Германии штраф также является основным видом взыскания, преследующим две цели: репрессивную (наказание за совершенное правонарушение) и превентивную (сдерживающий фактор для будущих правонарушений со стороны как самого правонарушителя, так и его окружения), что нашло отражение в § 17 Федерального закона об административных правонарушениях. Штрафы в Германии весьма высоки, особенно для юридических лиц. Например, за совершение неосторожного правонарушения они могут достигать 5 млн евро, а за умышленное — 10 млн евро (§ 30 Федерального закона об административных правонарушениях).

Кроме того, в немецком законодательстве выделяют еще так называемый «предупредительный штраф» (Verwarnungsgeld) в случае совершения мелких правонарушений. Его размер колеблется от 5 до 55 евро (§ 6, 56 (1) Федерального закона об административных правонарушениях). «Предупреждение с взиманием предупредительных сумм только тогда действительно, когда правонарушитель с ними согласен и неотложно либо в определенный административными органами срок оплачивает их. Одновременно с наложением предупредительного штрафа на виновного не могут быть возложены иные взыскания. Если же правонарушитель не согласен с предъявленными ему обвинениями, он может их опротестовать» [13, с. 161].

Предусмотрена возможность существенного снижения размера штрафа и в законодательстве Словакии в случае, «если это обосновано “более высокими” принципами, исходящими из Конституции и международных документов, имеющих преимущество по сравнению с Законом» [10, с. 295].

В Польше размеры штрафов за административные правонарушения, установленные Законом о проступках, колеблются от 20 до 5000 злотых (от 5 до 1205 евро). При их наложении обязательным является учет финансового и имущественного положения правонарушителя. Специальными законами могут быть установлены более высокие размеры штрафов, доходящие до 100 тыс. злотых.

Таким образом, законодательства отдельных стран устанавливают штрафы в качестве основной меры наказания правонарушителей, варьируя лишь их размерами, порядком назначения и уплаты.

В то же время практически любое законодательство предусматривает и иные виды санкций, что представляет большой интерес для отечественной правовой науки ввиду возможного заимствования позитивного зарубежного опыта.

Так, в законодательстве Германии в качестве административного наказания предусмотрено изъятие предметов, связанных с нарушением (§ 22 Федерального закона об административных правонарушениях), которое применяется только вместе со штрафом. В случае совершения малозначительного правонарушения есть возможность ограничиться предупреждением (или предупредительным штрафом, о котором говорилось выше). Широко применяется в Германии и такая мера ответственности, как отзыв или отказ в предоставлении льгот и возможностей, состоящая в понуждении соответствующих лиц выполнять свои административные обязанности.

В Словакии, Чехии и Польше «применительно к каждой категории административных правонарушений предложен собственный набор допустимых для этих деликтов санкций. Установлены санкции, которые административные органы могут применить на основании законов о проступках и на основании специальных законов, регулирующих правонарушения в разных отраслях публичного управления» [6, с. 64].

В соответствии с § 11 (1) Закона о проступках Словацкой республики наряду со штрафом могут быть применены: предупреждение; запрет деятельности; конфискация имущества. В Чехии, в дополнение к этим взысканиям, предусмотрена публикация решения о правонарушении (Закон Чешской Республики «Об ответственности за проступки и разбирательство по ним»).

В Болгарии за административные правонарушения предусмотрены всего три взыскания: а) общественное порицание; б) штраф; в) временное лишение права заниматься определенной профессией или видом деятельности (ст. 13 Закона Болгарии об административных правонарушениях и санкциях).

Большим разнообразием отличается польская система санкций. В ней к основным административным взысканиям отнесены: предупреждение, штраф, лишение свободы от 5 до 30 дней (это «исключительная мера наказания» и может применяться только за умышленное правонарушение); ограничение свободы на один месяц (включающее в себя обязанность выполнить 24–40 ч бесплатной общественно полезной работы). В качест-

ве дополнительных взысканий могут назначаться: запрет на вождение автомобиля; конфискация вещи; сатисфакция; обязанность возместить ущерб; публикация решения в установленном порядке. Причем данный перечень является открытым.

В Российской Федерации среди иных (кроме штрафа) наказаний предусмотрены: предупреждение; конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения; лишение специального права, предоставленного физическому лицу; административный арест; административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства; дисквалификация; административное приостановление деятельности; обязательные работы; административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения (ст. 3.2 КоАП РФ).

Особо интенсивно развивается административно-деликтное законодательство в сфере ответственности коллективных субъектов. В большинстве случаев такого рода санкции направлены на ограничение предпринимательской свободы. Это, например, приостановление некоторых прав (Нидерланды, Финляндия); лишение предоставленных льгот (например, субсидий или налоговых преимуществ); запрет определенной деятельности (участия в публичных заявках на подряд, выпуска конкретных товаров, заключения контрактов, рекламной деятельности — Польша, Финляндия); регулирование организации и выпуска продукции (Нидерланды); смещение директора (ЕС); конфискация (Нидерланды, Финляндия); закрытие всего предприятия или его некоторых отделов (ЕС); публикация судебного решения (Финляндия, Нидерланды) [14, с. 195].

**Заключение.** Таким образом, сравнительно-правовое исследование мер административной ответственности ряда европейских стран позволяет выделить общие закономерности и тенденции развития, проанализировать различия и сформировать ориентиры, обуславливающие национальные особенности, а также рассмотреть вопросы коммуникации между некоторыми значимыми для нас государствами. Можно сделать вывод, что все рассматриваемые страны стараются системно урегулировать меры административной ответственности на законодательном уровне исходя из принципа «Nullum crimen, nulla poena sine lege» («нет преступления, нет наказания без закона»), в соответствии с которым «в законодательстве не должно быть таких существенных пробелов и таких несовершенств, которые бы давали возможность для произвольных действий» [15, с. 112]. Отсюда следует необходимость законной формы определения вида и размера санкции, условий и способа ее применения; система санкций должна соответствовать серьезности правонарушения. В рамках же дальнейшего развития межгосударственного сотрудничества прослеживается объективная необходимость предусмотреть общие принципы и порядок взаимодействия органов административной юрисдикции.

## Источники

1. *Василевич, Г. А.* Совершенствование законодательства об административной ответственности / Г. А. Василевич, С. Г. Василевич // Юстиция Беларуси. — 2020. — № 2. — С. 29–32.  
*Vasilevich, G. A.* Improvement of the legislation on administrative responsibility / G. A. Vasilevich, S. G. Vasilevich // Justice of Belarus. — 2020. — № 2. — P. 29–32.
2. *Телятицкая, Т. В.* Совершенствование механизма административного принуждения субъектов хозяйствования в Республике Беларусь / Т. В. Телятицкая // 25 років становлення Сумської філії Харківського національного університету внутрішніх справ: славетна історія та горизонти майбутнього: матеріали міжнар. наук.-практ. конф., Суми, 21–22 лют. 2020 р. / Сум. філ. Харків. нац. ун-ту внутр. справ; редкол.: С. Лукаш [та ін.]. — Суми: Ельдорадо, 2020. — С. 166–168.  
*Telyatitskaya, T. V.* Improving the mechanism of administrative coercion of business entities in the Republic of Belarus / T. V. Telyatitskaya // 25 years of the formation of the Sumy branch of the Kharkiv national university for the internal information: the history and horizons of the future: materials of the intern. sci. and practical conf., Sumi, 21–22 Mar. 2020 / Sumy branch of Kharkiv Nat. Univ. of internal affairs; editorial board: S. Lukash [et al.]. — Sumy: Eldorado, 2020. — P. 166–168.

3. *Марку, Ж.* Административные акты и процедуры России и других государств Европы [Электронный ресурс] / Ж. Марку // Файловый архив студентов. — Режим доступа: <https://studfile.net/preview/5269479/page:5/>. — Дата доступа: 11.11.2020.

*Marku, G.* Administrative acts and procedures of Russia and other states of Europe [Electronic resource] / G. Marku // Student File Archive. — Mode of access: <https://studfile.net/preview/5269479/page:8/>. — Date of access: 11.11.2020.

4. Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ж. Марку. — М. : Статут, 2011. — 320 с.

Administrative procedures and control in the light of European experience / edited by T. Ya. Khabrieva, G. Marku. — Moscow : Statut, 2011. — 320 p.

5. *Серков, П. П.* Административная ответственность: проблемы и пути совершенствования : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / П. П. Серков. — М., 2010. — 351 л.

*Serkov, P. P.* Administrative responsibility: problems and ways of improvement : diss. ... of dr of law sciences : 12.00.14 / P. P. Serkov. — Moscow, 2010. — 351 sh.

6. *Зенькович, Е. В.* Административная ответственность в ряде стран Европы: сравнительное исследование : монография / Е. В. Зенькович. — М. : Норма : ИНФРА-М, 2020. — 128 с.

*Zenkovich, E. V.* Administrative responsibility in a number of European countries: comparative research : monograph / E. V. Zenkovich. — Moscow : Norma : INFRA-M, 2020. — 128 p.

7. *Салищева, Н. Г.* Гражданин и административная юрисдикция в СССР / Н. Г. Салищева. — М. : Наука, 1970. — 164 с.

*Salishcheva, N. G.* Citizen and administrative jurisdiction in the USSR / N. G. Salishcheva. — Moscow : Nauka, 1970. — 164 p.

8. *Василевич, С. Г.* Актуальные проблемы административно-деликтного права на современном этапе / С. Г. Василевич. — Минск : БГУ, 2017. — 279 с.

*Vasilevich, S. G.* Topical problems of administrative and tort law at the present stage / S. G. Vasilevich. — Minsk : BSU, 2017. — 279 p.

9. *Телятицкая, Т. В.* Административное право: ответы на экзаменационные вопросы / Т. В. Телятицкая. — Минск : Тетралит, 2013. — 224 с.

*Telyatitskaya, T. V.* Administrative law: answers to examination questions / T. V. Telyatitskaya. — Minsk : Tetralit, 2013. — 224 p.

10. *Vrabko, M.* Správne právo hmotné : Všeobecná časť / M. Vrabko. — Výrobca : C. H. Beck, 2012. — 453 s.

11. Уголовный кодекс Голландии / науч. ред. Б. В. Волженкин ; пер. с англ. И. В. Мироновой. — 2-е изд. — СПб. : Юрид. центр Пресс, 2001. — 510 с.

12. *Кирин, А. В.* Административно-деликтное право: теория и законодательные основы : монография / А. В. Кирин. — М. : Норма : ИНФРА-М, 2012. — 464 с.

*Kirin, A. V.* Administrative and tort law: theory and legislative framework : monograph / A. V. Kirin. — Moscow : Norma : INFRA-M, 2012. — 464 p.

13. *Майле, А. Д.* Особенности германского административно-деликтного законодательства / А. Д. Майле, С. А. Старостин // Вестн. Ун-та им. О. Е. Кутафина. — 2018. — № 1. — С. 158–166.

*Maile, A. D.* Features of the German administrative-tort legislation / A. D. Maile, S. A. Starostin // Courier of Kutafin Moscow State Law Univ. — 2018. — № 1. — P. 158–166.

14. *Телятицкая, Т. В.* Некоторые вопросы административно-деликтного законодательства в Республике Беларусь и за рубежом / Т. В. Телятицкая // Право.by. — 2008. — № 1. — С. 192–198.

*Telyatitskaya, T. V.* Some issues of administrative and tort legislation in the Republic of Belarus and abroad / T. V. Telyatitskaya // Pravo.by. — 2008. — № 1. — P. 192–198.

15. *Муравьев, С. С.* Принцип законности («nullum crimen, nulla poena sine lege») и его реализация в международном уголовном праве / С. С. Муравьев // Вестн. Моск. гос. лингвист. ун-та. — 2007. — № 534. — С. 111–116.

*Muravyov, S. S.* Principle of legality («nullum crimen, nulla poena sine lege») and its implementation in international criminal law / S. S. Muravyov // Bull. of the Moscow State Ling. Univ. — 2007. — № 534. — P. 111–116.

Статья поступила в редакцию 30.11.2020 г.