

Soviet Civil Process : textbook / ed. by A. F. Kleinman. — Moscow : Moscow State Univ., 1964. — 453 p.

16. В обществе работников советского права // Ежедневник советской юстиции. — 1922. — № 46–47. — С. 35–36. (Цит. по: Ежедневник советской юстиции [Электронный ресурс] // Электронная библиотека БЕЛИНКИ. — Режим доступа: http://elib.uraic.ru/bitstream/123456789/3342/1/sovetskaya_yustitsiya_1922_46-47.pdf. — Дата доступа: 20.10.2021).

17. Князькин, С. И. Экстраординарный характер деятельности надзорной судебной инстанции в гражданском и арбитражном процессе России / С. И. Князькин. — М. : Инфотропик Медиа, 2015. — 224 с.

Knyazkin, S. I. Extraordinary nature of activity of supervisory court in civil and arbitration procedure of Russia / S. I. Knyazkin. — Moscow : Infotropik Media, 2015. — 224 p.

Статья поступила в редакцию 10.12.2021 г.

УДК 342.9 (476)

T. Telyatitskaya
A. Shklyarevsky
BSEU (Minsk)

MAIN INNOVATIONS AND OLD PROBLEMS OF THE NEW CODE OF ADMINISTRATIVE OFFENSES OF THE REPUBLIC OF BELARUS

The article analyzes the main changes made to the administrative-tort legislation of the Republic of Belarus. The most significant innovations are considered. Attention is drawn to a number of provisions of the Code of Administrative Offenses that require further refinement and clarification.

Based on the results of the study, specific proposals were formulated to improve the administrative-tort legislation.

Keywords: *Administrative Offenses Code; administrative offense; administrative responsibility; principles of administrative responsibility; justice; humanism; administrative penalties; administrative responsibility of minors.*

Т. В. Телятицкая
кандидат юридических наук, доцент
А. Н. Шкляревский
кандидат юридических наук, доцент
БГЭУ (Минск)

ОСНОВНЫЕ НОВШЕСТВА И СТАРЫЕ ПРОБЛЕМЫ НОВОГО КОАП РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

В статье проанализированы основные изменения, внесенные в административно-деликтное законодательство Республики Беларусь. Рассмотрены наиболее существенные нововведения. Обращено внимание на ряд положений Кодекса об административных правонарушениях, требующих дальнейшей доработки и уточнения.

По результатам исследования сформулированы конкретные предложения по совершенствованию административно-деликтного законодательства.

Ключевые слова: *Кодекс об административных правонарушениях; административное правонарушение; административная ответственность; принципы административной ответственности; справедливость; гуманизм; административные взыскания; административная ответственность несовершеннолетних.*

Принятие и вступление в силу с 1 марта 2021 г. нового административно-деликтного законодательства актуализировало проблему эффективности его норм.

Период, прошедший со дня вступления в силу новых кодексов об административных правонарушениях, позволяет сделать определенные выводы относительно того, чего удалось достичь, а какие вопросы так и остались не до конца урегулированными или, что более печально, усугубили имевшиеся проблемы.

Наибольшие изменения претерпел Кодекс об административных правонарушениях. Поэтому остановимся на отдельных новшествах именно этого кодекса.

Статья 1.1 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях 2021 г. (далее — КоАП) закрепляет в качестве своей основы, помимо Конституции Республики Беларусь и общепризнанных принципов международного права, также *нормы международных договоров Республики Беларусь, иных международно-правовых актов, содержащих обязательства Республики Беларусь, национальные традиции, социальные и культурные ценности белорусского народа (здесь и далее выделено авторами — Т.Т. и А.Ш.)*. Также сразу можно отметить, что новый КоАП внедрил профилактические меры воздействия в отношении физических лиц, совершивших административные правонарушения, и юридических лиц, подлежащих административной ответственности в соответствии с Кодексом.

В статье 4.2 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях 2003 г. (далее — КоАП 2003 г.) содержались принципы административной ответственности, практически полностью совпадающие с принципами, изложенными в новом КоАП. Исключение составил лишь принцип *неотвратимости ответственности*, который в новый Кодекс по каким-то причинам включен не был. Этот факт представляется досадным упущением разработчиков Кодекса, поскольку неотвратимость является фундаментальным принципом ответственности и означает «неизбежность наступления юридической ответственности, качественное и полное раскрытие правонарушений, обязательную и эффективную карательную реакцию государства в отношении виновных лиц» [1, с. 246]. То есть неотвратимость заключается в том, что любое правонарушение должно быть раскрыто, а виновные в его совершении — понести адекватное содеянному взыскание. Именно на этом принципе и должна строиться деятельность правоохранительных органов, ведущих борьбу с административной деликтностью.

В части 2 статьи 1.3 КоАП впервые ввел положение, не допускающее расширительное толкование норм Кодекса, а также их применение по аналогии. То есть от структур государственной власти требуется руководствоваться «действительным смыслом» указанного правила [2, с. 31, 77]. Сказанное означает, что им «надлежит сначала выявить, а затем реализовать на практике предписание должного поведения, которое суверенная власть желала в данной норме воплотить» [3, с. 79], т.е. руководствоваться буквальным значением слов и фраз, закрепленных в КоАП. По сути это безусловно верное положение. Однако если посмотреть, например, на ст. 10.20 КоАП, предусматривающую административную ответственность за уклонение родителей от трудоустройства по судебному постановлению либо работы, возникает резонный вопрос: а как быть с усыновителями (удочерителями), которые уклоняются от такого рода работы? Ведь при этом они практически полностью уравниваются в правах (и обязанностях!) в отношении усыновленных (удочеренных) детей.

Сразу несколько нововведений можно заметить в ст. 1.4 КоАП о **принципе справедливости**. В рамках ч. 1 рассматриваемой статьи в КоАП впервые был включен *принцип недопустимости повторного привлечения к административной ответственности за одно и то же правонарушение*. Также ч. 2 ст. 1.4 КоАП установила, что административное взыскание может налагаться при отсутствии достаточных оснований применения *профилактических мер воздействия*, но при этом оно должно быть *соразмерным тяжести совершенного административного правонарушения и соответствовать цели*

его наложения. К тому же в данной статье более четко сформулирован подход в отношении административной ответственности юридических лиц. В частности, ч. 3 ст. 1.4 КоАП закрепила, что за совершение административных правонарушений в первую очередь наказывают виновных должностных лиц субъектов хозяйствования, а ответственность организаций рассматривается как дополнительная и применяется в тех случаях, когда ответственность должностного лица явно недостаточна в силу того, что нарушение наносит значительный вред охраняемым интересам. При этом административное взыскание, налагаемое на юридическое лицо и индивидуального предпринимателя, не имеет своими целями *приведение к экономической несостоятельности (банкротству)*, причинение вреда их деловой репутации (ч. 5 ст. 1.4 КоАП).

Принятие специальной нормы, закрепляющей принцип справедливости, означает, что этот принцип будет положен в основу и дальнейшего процесса разработки и принятия других административно-деликтных норм.

Такой подход законодателя представляется весьма позитивным. Однако следует констатировать отсутствие до настоящего времени научно обоснованных критериев принципа справедливости, а также «четких приемов юридической техники, которая могла бы со всей определенностью фиксировать элементы рассогласованности правовых норм с социальной справедливостью» [4, с. 112].

Статья 1.5 КоАП развила содержание **принципа гуманизма**. В частности, ч. 1 рассматриваемой статьи закрепляет, что наложение административного взыскания на физическое лицо, совершившее административное правонарушение, не имеет своими целями унижение его человеческого достоинства, причинение ему физических или *нравственных* страданий. Помимо этого, ч. 2 данной статьи устанавливает, что *применяемые в отношении несовершеннолетних административные взыскания и профилактические меры воздействия не должны причинять вред их здоровью и интеллектуальному развитию*.

Если ранее Кодекс закреплял, что административной ответственности подлежит лицо, *признанное виновным в совершении административного правонарушения*, то новый КоАП устанавливает, что административной ответственности подлежат физические и юридические лица, *совершившие административное правонарушение*. Представляется, что формулировка соответствующей нормы, данная в КоАП 2003 г., более соответствовала критериям привлечения к административной ответственности, поскольку вести речь о привлечении к ней можно только в отношении лица, признанного виновным в совершении административного правонарушения. Что касается лиц, совершивших административное правонарушение, то в качестве таковых могут выступать лица, не подлежащие административной ответственности в силу определенных причин.

КоАП сохраняет деление на 4 категории должностных лиц, закрепляя при этом, что **должностным лицом** является физическое лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию выполняющее *в организациях, Вооруженных Силах Республики Беларусь, других войсках и воинских формированиях* организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции либо уполномоченное в установленном порядке *организациями, Вооруженными Силами Республики Беларусь, другими войсками и воинскими формированиями* на совершение юридически значимых действий, а также государственный служащий, имеющий право в пределах своей компетенции отдавать распоряжения или приказы и принимать решения относительно лиц, не подчиненных ему по службе.

Изменения затронули и ст. 2.1 КоАП, касающуюся понятия «**административное правонарушение**». Если редакция ранее действовавшего КоАП предусматривала, что административное правонарушение — *противоправное виновное, а также характеризующееся иными признаками, предусмотренными настоящим Кодексом*, деяние (действие или бездействие), за которое установлена административная ответственность, то

новый КоАП закрепляет, что административным правонарушением признается *противоправное виновное* деяние (действие или бездействие) *физического лица*, а равно *противоправное* деяние *юридического лица*, за совершение которого установлена административная ответственность. Таким образом, КоАП устанавливает четко определенные признаки для квалификации деяния в качестве административного правонарушения. Более того, уже исходя из данного определения, можно проследить намерение законодателя отказаться от института вины юридического лица.

В отличие от КоАП 2003 г., который предусматривал, что административным правонарушением может быть деяние в виде **оконченного** административного правонарушения и **покушения** на него, новый Кодекс такого деления не проводит. При этом он закрепляет наступление административной ответственности за **попытку** совершения административного правонарушения, понятие которой (п. 11 ч. 1 ст. 1.10 КоАП) целиком совпадает с определением покушения на административное правонарушение, закрепленное в ст. 2.3 КоАП 2003 г.: *умышленное действие физического лица, непосредственно направленное на совершение административного правонарушения, если при этом оно не было доведено до конца по не зависящим от этого лица обстоятельствам*. Таким образом, кроме терминологии (да и то синонимичной) в данном вопросе практически ничего не изменилось.

Что является действительно новым в КоАП, так это деление административных правонарушений на **категории**. Так, согласно ч. 1. ст. 2.2 административные правонарушения подразделяются в зависимости от характера и степени общественной вредности на: 1) **административные проступки**; 2) **значительные административные правонарушения**; 3) **грубые административные правонарушения**.

Также стоит отметить, что новый Кодекс полностью исключил положение о соучастии в административном правонарушении.

В связи с категоризацией административных правонарушений были пересмотрены **сроки, по истечении которых физическое или юридическое лицо считается не подвергавшимся административному взысканию**. Если ст. 2.8 КоАП 2003 г. содержит всего одно общее правило — физическое или юридическое лицо считается не подвергавшимся административному взысканию, если в течение *одного года* со дня окончания исполнения основного и дополнительного административных взысканий не совершит нового административного правонарушения, то ст. 4.9 КоАП 2021 г. предусматривает дифференцированный подход.

В отличие от прежней версии КоАП новый Кодекс уделяет понятию **вины** всего одну статью в рамках главы об административном правонарушении. Статья 2.3 КоАП так же, как и КоАП 2003 г., предусматривает такие формы вины, как умысел и неосторожность, однако в новом Кодексе отсутствует деление умысла на прямой и косвенный, а неосторожности — на легкомыслие или небрежность, что для административных правонарушений представляется совершенно правильным. При этом сами определения умысла и неосторожности остались прежними.

Также стоит отметить, что в КоАП ныне исключена норма о вине юридического лица.

Новый Кодекс несколько изменил **понятие административной ответственности**. Так, КоАП 2003 г. закреплял следующее определение: «Административная ответственность выражается в *применении административного взыскания* к физическому лицу, совершившему административное правонарушение, а также к юридическому лицу, признанному виновным и подлежащему административной ответственности в соответствии с настоящим Кодексом» (ст. 4.1). КоАП 2021 г. предлагает уже иную формулировку: «Административная ответственность выражается в *порицании* лица, совершившего административное правонарушение, и *наложении административного взыскания* на физическое лицо, совершившее административное правонарушение, юридическое лицо, подлежащее административной ответственности» (ст. 4.1).

Здесь же можно заметить, что новый Кодекс впервые закрепляет **цели административной ответственности**. Согласно ч. 2 ст. 4.1 КоАП целями административной ответственности являются:

- *воспитание* физического лица, совершившего административное правонарушение;
- *предупреждение совершения новых правонарушений* как лицом, его совершившим, так и другими физическими или юридическими лицами.

Что касается положения о **возрасте, с которого наступает административная ответственность**, основное правило осталось неизменным: административной ответственности подлежит физическое лицо, достигшее ко времени совершения правонарушения возраста шестнадцати лет. При этом в отличие от ст. 4.3 КоАП 2003 г., которая закрепляла **16 составов**, по которым физическое лицо в возрасте от 14 до 16 лет подлежало административной ответственности, в новом Кодексе их количество сокращено до 6. Представляется возможным вообще уйти от практики привлечения к административной ответственности лиц в возрасте от 14 до 16 лет, применяя к ним в большей степени меры воспитательного воздействия.

Новый Кодекс также расширил положение, касающееся **ответственности военнослужащих и иных лиц, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов или специальных положений о дисциплине**. Статья 4.5 КоАП закрепляет, что «в случае, если санкция предусматривает административное взыскание только в виде штрафа, военнослужащие срочной военной службы освобождаются от административной ответственности с передачей материалов соответствующим органам для решения вопроса о привлечении их к дисциплинарной ответственности». В то же время в статье поясняется, что данное положение неприменимо, если повторное совершение административного правонарушения влечет уголовную ответственность. Здесь правомерно возникает вопрос, что делать в таком случае, т.е. если в статье предусмотрен только штраф и повторное совершение административного правонарушения влечет уголовную ответственность? Ответа на этот вопрос Кодекс не содержит. В то же время, как представляется, отечественному законодателю нужно «последовательно идти по пути обеспечения реализации принципа равенства граждан перед законом путем установления единообразных правил административной ответственности граждан вне зависимости от их принадлежности к той или иной социальной группе» [5, с. 126].

Кодекс впервые вводит институт **профилактических мер воздействия**. Главная особенность профилактических мер воздействия заключается в отсутствии правовых последствий привлечения к ответственности. Иными словами, лицо, к которому были применены профилактические меры, не будет считаться подвергавшимся административному взысканию. Следовательно, при повторном совершении аналогичного правонарушения будет отсутствовать отягчающее обстоятельство совершения административного правонарушения повторно.

Рассматривая главу КоАП, посвященную административным взысканиям, прежде всего можно заметить, что в новом КоАП их осталось всего **8**. Были исключены такие виды административных взысканий, как *исправительные работы, лишение специального права*. *Предупреждение* больше не расценивается как административное взыскание, поскольку является мерой профилактического воздействия. При этом КоАП вводит новое взыскание — *общественные работы*, которые заменили исправительные работы, предусмотренные ст. 6.6 КоАП 2003 г.

В отличие от исправительных работ, которые отработывались по месту работы физического лица, освобожденного от уголовной ответственности с привлечением к административной ответственности, и устанавливались на срок от 1 до 2 месяцев (ст. 6.6 КоАП 2003 г.), общественные работы заключаются в *выполнении физическим лицом в свободное от основной работы, службы или учебы время бесплатных работ, направленных на достижение общественно полезных целей* (ч. 1 ст. 6.5 КоАП 2021 г.). Согласно ч. 2

ст. 6.5 КоАП общественные работы устанавливаются на срок *от 8 до 60 ч* и выполняются *не более 4 ч в день*. Примечательно, что данное взыскание может налагаться судом лишь *с согласия* физического лица, совершившего административное правонарушение (ч. 3 ст. 6.5 КоАП), что «лишает суд права выбора меры взыскания» [6, с. 952].

Положения об **административном аресте** также претерпели некоторые изменения. Одним из нововведений Кодекса стало увеличение срока административного ареста за совершение правонарушений, предусмотренных ч. 3 и 4 ст. 24.23 (повторное нарушение порядка организации или проведения массовых мероприятий). За них предусмотрено наложение административного ареста на срок **от 15 до 30 суток**, в то время как по общим основаниям административный арест устанавливается на срок **до 15 суток** (ч. 1 ст. 6.6 КоАП). В эту же статью вошло положение ст. 7.7 КоАП 2003 г. о том, что срок административного задержания физического лица засчитывается в срок административного ареста.

Как уже отмечалось, новый Кодекс не предусматривает административное взыскание в виде лишения специального права. При этом статья о **лишении права заниматься определенной деятельностью** (ст. 6.7 КоАП) была расширена таким образом, что по сути включила в себя и положение о лишении специального права.

КоАП 2003 г. закреплял возможность лишения права заниматься деятельностью, связанной исключительно с управлением транспортными средствами, и в отношении лица, не имеющего права управления транспортными средствами (ч. 1 ст. 6.9 КоАП 2003 г.). Новый Кодекс сформулировал эту норму более широко. В соответствии с ч. 2 ст. 6.7 КоАП лишение права заниматься определенной деятельностью может налагаться на лицо, не имеющее такого права, совершившее административное правонарушение, за которое в соответствии с санкцией может быть наложено административное взыскание в виде лишения права заниматься определенной деятельностью.

Вместе с этим были изменены и **сроки лишения права заниматься определенной деятельностью**. В КоАП 2003 г. этот срок составлял от 6 месяцев до 1 года. Новый Кодекс предусмотрел лишение права заниматься определенной деятельностью на срок **от 3 месяцев до 5 лет**, но при этом в отношении видов деятельности, на осуществление которых требуется *специальное разрешение (лицензия)*, срок лишения права установлен **от 3 месяцев до 1 года** (ч. 3 ст. 6.7 КоАП).

Иные виды административных взысканий также были пересмотрены. Однако, несмотря на изменения в формулировках, существо данных административных взысканий осталось прежним.

Новый КоАП расширил статью, касающуюся **освобождения от административной ответственности при малозначительности административного правонарушения**. Статья 8.2 КоАП ввела уточнение, что лицо, совершившее административное правонарушение, может быть освобождено от административной ответственности при малозначительности совершенного деяния *независимо от категории административного правонарушения*, что стало актуальным в связи с категоризацией административных правонарушений.

КоАП также вводит абсолютно новую статью, закрепляющую возможность **освобождения от административной ответственности с вынесением предупреждения** при соблюдении условий, установленных для разных категорий административного правонарушения.

Как существенное (и весьма положительное!) следует отметить внесение в КоАП специальной главы, посвященной административной ответственности несовершеннолетних. В то время как КоАП 2003 г. уделял всего одну статью (ст. 4.6 КоАП 2003 г.) **административной ответственности несовершеннолетних**, новый Кодекс посвятил этому вопросу целую главу, включающую 6 статей. В этой главе раскрываются общие положения, особенности наложения административного взыскания на несовершенно-

летнего и особенности освобождения несовершеннолетних от административной ответственности, применимые меры воспитательного воздействия и их содержание, а также срок, по истечении которого несовершеннолетний считается не подвергавшимся административному взысканию.

Новый Кодекс установил ряд новых **особенностей наложения административного взыскания на несовершеннолетнего и освобождения их от административной ответственности**. Новеллой является и статья, посвященная **мерам воспитательного воздействия**.

Таким образом, можно констатировать, что административно-деликтное законодательство, несмотря на все попытки его оптимизации и либерализации, требует дальнейшего внимания со стороны ученых, законодателей и практиков в связи с постоянно меняющимися вызовами времени, развитием общественных отношений в данной области, развитием информационных технологий, изменением геополитической обстановки и др.

Источники

1. Смоленский, М. Б. Теория государства и права : учебник / М. Б. Смоленский. — М. : ИНФРА-М, 2021. — 272 с.
Smolenskiy, M. B. Theory of state and law : textbook / M. B. Smolenskiy. — Moscow : INFRA-M, 2021. — 272 p.
2. Васьковский, Е. В. Руководство к толкованию и применению законов / Е. В. Васьковский. — М. : Юрид. бюро «ГОРОДЕЦ», 1997. — 128 с.
Vaskovsky, E. V. Guide to the interpretation and application of laws / E. V. Vaskovsky. — Moscow : Legal Bureau «GORODETS», 1997. — 128 p.
3. Тихонравов, Е. Ю. Понятие расширительного и ограничительного толкования права / Е. Ю. Тихонравов // Вестн. Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. — 2016. — № 11. — С. 78–90.
Tikhonravov, E. Yu. The concept of broad and restrictive interpretation of law / E. Yu. Tikhonravov // Proc. of Voronezh State Univ. Ser.: Law. — 2016. — № 11. — P. 78–90.
4. Марков, В. С. Разграничение понятий степени общественной опасности преступления и обстоятельств, смягчающих и отягчающих ответственность / В. С. Марков // Вопросы криминологии, уголовного права, процесса и прокурорского надзора : сб. науч. тр. / Всесоюз. ин-т по изучению причин и разработке мер предупреждения преступности. — М., 1975. — С. 111–118.
Markov, V. S. Differentiation of the concepts of the degree of social danger of a crime and circumstances that mitigate and aggravate responsibility / V. S. Markov // Issues of criminology, criminal law, process and prosecutor's supervision : coll. of sci. works / All-Union Inst. for the Study of the Causes and Development of Crime Prevention Measures. — Moscow, 1975. — P. 111–118.
5. Кузнецов, В. И. Административная ответственность военнослужащих / В. И. Кузнецов // Юридическая ответственность: современные вызовы и решения : материалы для VIII Ежегод. науч. чтений памяти проф. С. Н. Братуся / Ин-т законодательства и сравн. правоведения при Правительстве Рос. Федерации ; отв. ред. Н. Г. Доронина. — М. : ИНФРА-М, 2013. — С. 120–126.
Kuznetsov, V. I. Administrative responsibility of military personnel / V. I. Kuznetsov // Legal responsibility: modern challenges and solutions: materials for the VIII Annual sci. readings in memory of prof. S. N. Bratusya / Inst. of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russ. Federation ; resp. ed. N. G. Doronina. — Moscow : INFRA-M, 2013. — P. 120–126.
6. Василевич, С. Г. Общественные работы — новый вид административных взысканий / С. Г. Василевич // Государство и право в XXI веке : материалы междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 95-летию юрид. фак. БГУ, Минск, 26–27 нояб. 2020 г. / Белорус. гос. ун-т ; редкол.: Т. Н. Михалева (гл. ред.) [и др.]. — Минск, 2021. — С. 951–953.
Vasilevich, S. G. Public works — a new type of administrative penalties / S. G. Vasilevich // State and law in the XXI century : materials of the intern. sci. and practical conf. dedicated to the 95th anniversary of the fac. of law of BSU, Minsk, 26–27 Nov. 2020 / Belarusian State Univ. ; ed. board.: T. N. Mikhaleva (chief ed.) [et al.]. — Minsk, 2021. — P. 951–953.

Статья поступила в редакцию 08.12.2021 г.