

**Y.A. Nikitin**, Candidate of Juridical Sciences, Deputy Head of Department of the prosecutor's office of Minsk region  
DIFFERENCES IN APPROACHES TO REGULATORY LAW, REGULATORY ROAD SAFETY

*This paper analyzes the controversial issues concerning the legitimacy of the traffic police of the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Belarus when stopping cars to check documents for persons of Governors of the list of documents that are required to be in possession of the driver, as well as their rights and obligations. In order to resolve contentious issues in law enforcement by the author proposed to make amendments to the Road Traffic Rules and the Code of Administrative Offences.*

*Keywords: checking of documents, rights and duties of road users, drivers, traffic police, the documents needed to verify compliance by drivers of traffic rules, medical health certificate.*

УДК 342.9

**Д.П. Семенюк**, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административной деятельности органов внутренних дел факультета милиции Академии МВД Республики Беларусь  
(e-mail: ns1005@mail.ru)

### ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕР АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

*Рассматриваются вопросы применения мер административной ответственности в свете либерализации административного законодательства. Исследуется административно-деликтное и процессуально-исполнительное законодательство, регламентирующее наложение предупреждения. Предлагаются новые подходы к формированию системы административных взысканий.*

*Ключевые слова: административная ответственность, административный процесс, Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях, Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях, система административных взысканий, административное предупреждение.*

Президент Республики Беларусь, выступая на коллегии МВД 28 января 2016 г., подчеркнул, что государство будет и впредь придавать приоритетное значение вопросам борьбы с преступностью, защиты прав и законных интересов граждан. Таким образом в свете поставленных Президентом задач, одним из направлений обеспечения законности и правопорядка государства выделяется совершенствование применения мер административной ответственности. Речь идет о введении в КоАП и ПИКоАП положений, определяющих возможность вынесения уполномоченными должностными лицами предупреждения за совершение административного правонарушения без начала административного процесса.

Если административная ответственность является реакцией государства на совершенное лицом противоправное деяние, то административное взыскание – мера такой ответственности, средство, позволяющее «покарать лицо» согласно общественной вредности и характеру совершенного правонарушения, а также характеристика самого лица и совокупность всех смягчающих и отягчающих его вину обстоятельств. Один из видов таких административных взысканий – предупреждение (ст. 6.4 КоАП) – состоит в письменном предостережении лица о недопустимости противоправного поведения. Определить правовую природу предупреждения можно, исследуя его признаки в совокупности с другими видами административных взысканий.

Предупреждение как административное взыскание относится к мерам административного и государственного принуждения наряду с мерами административного пресечения, обеспечения административного процесса, профилактическими, восстановительными мерами и др. При рассмотрении официального предостережения как меры принуждения, применяемой в сфере семейно-бытовых отношений, это отмечают И.Л. Федчук и А.А. Постникова [3, с. 52].

По степени самостоятельности административные взыскания подразделяются на основные, смешанные и дополнительные (ст. 6.3 КоАП). В основе данного деления – нормативно закрепленное правило, согласно которому за одно административное правонарушение могут быть наложены основное либо основное и дополнительные административные взыскания. Предупреждение относится к основным взысканиям и применяется к гражданам, юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям; из всех видов административных взысканий оно является самым мягким и сочетает в себе признаки принуждения и индивидуальной профилактики.

А.Н. Крамник представляет предупреждение как меру морального характера, в связи с чем названное взыскание можно определить как административное взыскание, выражающееся в письменном закреплении в вынесенном постановлении о наложении административного взыскания слова «предупредить», воздействующего на виновное лицо морально.

По юридической силе и последствиям предупреждение – такая же мера ответственности, как и другие административные взыскания, но по-иному воздействующая на правонарушителя – морально [2, с. 306]. А.И. Сухаркова подчеркивает, что «по своему содержанию данное административное взыскание примыкает к мерам воспитательного характера, но не совпадает с ними. Не отрицая морального воздействия предупреждения на правонарушителя, следует отметить, что содержание этой меры административного взыскания состоит не только в указании виновному управомоченным органом на нарушение нормы административного права, сколько в отрицательной оценке государством поведения нарушителя, влекущей для него последствия как морального, так и правового характера» [3, с. 119].

С.Г. Василевич, например, называет предупреждение «наименее суровой по своему карательному воздействию мерой административной ответственности, применяемой за незначительное правонарушение и налагаемой в письменной форме уполномоченным субъектом административной юрисдикции» [4, с. 160].

Аналогичную точку зрения разделяет и И.И. Мах: «предупреждение применяется в качестве самостоятельной меры наказания за совершение незначительных административных правонарушений, а также к лицам, которые впервые совершили проступок, но положительно характеризуются на работе или в быту. Устные предупреждения должностных лиц гражданам нельзя рассматривать как взыскания.

Предупреждение о прекращении противоправного поведения производится с целью пресечения последнего и в установленных законодательством случаях является обязательным первым предупредительным средством. Во избежание путаницы было бы целесообразно рассматриваемое средство воздействия назвать предостережением» [5, с. 404].

По мнению С.В. Добрияна, «по содержанию карательного воздействия предупреждение является морально-правовой мерой воздействия и представляет собой специально выраженную отрицательную оценку поведения нарушителя со стороны государства. На основании этого предупреждение справедливо считается самой мягкой мерой административной ответственности, следовательно, целесообразно ее применение в отношении лиц, признанных виновными в совершении административных правонарушений, которые причинили минимальный вред охраняемым общественным отношениям» [6].

Предупреждение как административное взыскание следует отличать от официального предупреждения как меры профилактики, налагаемой в соответствии со ст. 26 Закона Республики Беларусь от 4 января 2014 г. № 122-З «Об основах деятельности по профилактике правонарушений» и являющейся письменным разъяснением гражданину о недопустимости подготовки или совершения правонарушений в целях предупреждения повторности совершения им правонарушений.

В этой связи В.В. Коляго говорит, что «основанием применения официального предупреждения является наступление предусмотренных в законе обстоятельств: совершение лицом, состоящим на профилактическом учете, административного правонарушения либо наличие достаточных оснований полагать о его намерении совершить правонарушение. При этом данная мера не является мерой ответственности за совершение правонарушения, а последнее выступает в качестве характеризующего личность обстоятельства, свидетельствующего о склонности лица к данным деяниям, необходимости принятия в связи с этим усилий по недопущению их совершения в будущем путем применения официального предупреждения» [7, с. 136].

В последнее время широко обсуждается вопрос о применении устного предупреждения как профилактической меры и придании ему определенного правового статуса.

В.А. Круглов уточняет, что «предупреждение необходимо отличать от устного замечания. Предупреждение... выносится только письменно в постановлении по делу... является административным взысканием, и его применение влечет для нарушителя соответствующие правовые последствия. Замечание применяется, как правило, в профилактических целях и широко используется в работе надзорных и контролирующих органов» [8, с. 136].

Таким образом, в правоприменительной деятельности по предупреждению и пресечению административных правонарушений можно выделить три схожих меры воздействия: предупре-

ждение как меру административной ответственности, официальное предупреждение как меру индивидуальной профилактики и устное предупреждение (замечание) как неофициальную профилактическую меру воздействия на правонарушителя.

Особое значение для пресечения и профилактики административных правонарушений представляет предупреждение как административное взыскание. Согласно сведениям единого государственного банка данных о правонарушениях в 2015 г. административное взыскание в виде предупреждения было наложено в 58 844 случаях, что составило 15,7 % общего количества зарегистрированных административных правонарушений [6].

Подвергая исследованию действующий КоАП по состоянию на январь 2016 г., С.В. Добрян указывает, что «предупреждение в качестве административного взыскания в санкциях статей Особенной части предусмотрено 174 раза. Единожды предусмотрено в абсолютно определенной санкции (ч. 1 ст. 23.53 КоАП), в четырех альтернативных санкциях предупреждение предусмотрено наряду со штрафом и административным арестом (ст. 11.23, ч. 1 ст. 23.34, ст. 24.1 и ст. 24.6 КоАП), согласно санкциям ст. 23.29, ст. 23.30, ч. 1, 2, 3 и 4 ст. 23.31, ст. 23.32 и ч. 1 ст. 23.55 КоАП предупреждение может налагаться в сочетании с таким дополнительным взысканием, как депортация, а в соответствии с ч. 1 и 3 ст. 12.43 КоАП – с конфискацией» [6].

Анализ КоАП и приведенных научных точек зрения позволяет выделить ряд признаков предупреждения как административного взыскания:

понятие и содержание взыскания закрепляется ст. 6.4 КоАП;

является основным административным взысканием, применяемым самостоятельно и не присоединяемым дополнительно к другим взысканиям (ст. 6.3 КоАП);

налагается в случае, если закрепляется в санкции статьи Особенной части КоАП (ч. 1 ст. 7.1 КоАП);

как исключение налагается на несовершеннолетних в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет независимо от того, предусмотрено ли оно в санкции статьи Особенной части КоАП (ч. 3 ст. 4.6 КоАП);

отличается от иных административных взысканий только моральным и профилактическим характером воздействия, так как не направлено на ограничение свободы, права собственности и не обращается на имущество или денежные средства (ст. 6.4 КоАП);

применяется судом, органами, ведущими административный процесс, уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях. Перечень таких государственных органов довольно широк и закреплён в гл. 3 ПИКоАП. Это делает предупреждение «универсальной» мерой административной ответственности и предопределяет более частое ее применение;

влечет состояние наказуемости, так как лицо считается подвергшимся административному взысканию, если в течение одного года со дня окончания исполнения основного и дополнительного административных взысканий не совершит нового административного правонарушения (ст. 2.8 КоАП). Вследствие этого учитывается при квалификации повторного правонарушения (ст. 2.5 КоАП) либо как обстоятельство,отягчающее административную ответственность (п. 2 ч. 1 ст. 7.3 КоАП);

учитывается в едином государственном банке данных правонарушений;

может налагаться на физических лиц, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц в соответствии с санкциями статьи Особенной части КоАП;

к предупреждению могут присоединяться такие дополнительные взыскания, как депортация и конфискация;

предусматривается штраф в качестве альтернативного предупреждению взыскания.

Из вышесказанного следует, что предупреждение является более мягким административным взысканием, хотя обладает теми же признаками, что и иные административные взыскания, влечет те же негативные последствия, что и они.

В целях либерализации административного законодательства МВД Республики Беларусь выступило с инициативой по расширению круга административных правонарушений, за совершение которых может налагаться предупреждение. По мнению С.В. Добрян, этого можно достичь, во-первых, путем пересмотра санкций всех статей Особенной части КоАП для определения возможности дополнения санкций административным взысканием в виде предупреждения. Такой подход использовался при подготовке действующей редакции КоАП. Во-вторых, путем разработки специальных правил, определяющих порядок наложения административного взыскания в виде предупреждения. При их разработке предлагается учитывать в первую оче-

редь степень общественной опасности совершенного деяния, характер и размер причиненного вреда, личность правонарушителя [6].

Приоритетным ученым предлагает выделить второе направление, законодательно закрепив его в ст. 6.4 КоАП. В данном случае речь идет о следующих правилах наложения рассматриваемого взыскания: «во-первых, лицо впервые совершило административное правонарушение, во-вторых, максимальный размер штрафа, предусмотренного в санкции статьи Особенной части, не превышает двух базовых величин, в-третьих, административным правонарушением не причинен материальный вред» [6]. Однако представляется, что в данном случае количество предупреждений не уменьшится, так как диапазон альтернативных взысканий в виде штрафов чаще всего превышает две базовые величины, а в отношении юридических лиц штраф может быть от 50 до 500 базовых величин. Таким образом, логична необходимость пересмотра санкций статей в целях уменьшения размера штрафа.

Либерализация законодательства может заключаться не только в увеличении доли предупреждений в структуре взысканий, но и прежде всего в сокращении как наложенных взысканий, так и числа лиц, привлеченных к административной ответственности. Как сказано выше, предупреждение имеет такое же карательное воздействие на лицо и влечет состояние административной наказуемости. Количество наложенных административных взысканий неуклонно растет, в том числе и за счет предупреждений. Так, например, число административных правонарушений, по которым органами внутренних дел вынесены постановления о наложении административного взыскания в Республике Беларусь, составило: в 2010 г. – 2 596,2 тыс., в 2011 г. – 2 728,8 тыс.; в 2012 г. – 2 686,9 тыс.; в 2013 г. – 3 122,3 тыс.; в 2014 г. – 3 967,2 тыс. [8].

С учетом анализа существующего положения дел по данному вопросу в целях либерализации административного законодательства предлагается исключить предупреждение из системы административных взысканий (ст. 6.2 КоАП), заменив его административным предупреждением, которое будет являться мерой административной профилактики. Для этого следует дополнить гл. 8 КоАП «Основания для освобождения от административной ответственности» ст. 8.9 «Освобождение от административной ответственности с вынесением административного предупреждения». Указанное дополнение позволит предусмотреть освобождение от административной ответственности с применением меры профилактики. Включение в КоАП норм, регламентирующих административную профилактику, будет соответствовать ч. 2 ст. 2 Закона Республики Беларусь от 4 января 2014 г. № 122-З «Об основах деятельности по профилактике правонарушений».

Подходя к рассматриваемой проблеме основательно, следует определить правила освобождения лица от административной ответственности с вынесением административного предупреждения. Так, лицо может быть освобождено от административной ответственности в соответствии с решением должностного лица, ведущего административный процесс; если оно не подвергалось административному взысканию (ст. 2.8 КоАП); признало себя виновным в совершении административного правонарушения.

Перечень правонарушений, за которые возможно вынесение административного предупреждения, должен быть перечислен в ст. 8.9 КоАП. Также он может быть пересмотрен за счет включения или исключения из него новых статей. Например, санкция ст. 17.9 «Курение (потребление) табачных изделий в запрещенных местах» предусматривает наложение штрафа в размере до четырех базовых величин. Целесообразно включение указания на нее в ст. 8.9 КоАП, в связи с чем в отношении лица, впервые совершившего правонарушение и не подвергавшегося административному взысканию, может быть вынесено административное предупреждение. Правовые последствия вынесения административного предупреждения (моральный характер воздействия, обстоятельство, отягчающее вину) ограничиваются одним годом со дня его вынесения, если лицо не совершит нового административного правонарушения.

На основании изложенного содержание ст. 8.9 КоАП сформулировать следующим образом:

1. Лицо, совершившее административное правонарушение может быть освобождено от административной ответственности с вынесением административного предупреждения.
2. Административное предупреждение является мерой административной профилактики, которая состоит в письменном предостережении лица о недопустимости противоправного поведения.
3. Административное предупреждение может быть вынесено лицу, не подвергавшемуся административному взысканию, признавшему себя виновным в совершении административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрено ч. 1 ст. 9.4, ст. 9.7, ст. 9.10, ст. 9.12,

ч. 3 ст. 9.15, ч. 1 ст. 9.23, ст. 9.24, ст. 10.6, ст. 11.7, ст. 11.8, ч. 4 ст. 11.16, ст. 11.18, ч. 1 ст. 11.23, ст. 11.32, ст. 11.60, ч. 1 ст. 11.65, ч. 2 ст. 11.65, ч. 2 ст. 11.72, ч. 1 ст. 11.12 настоящего Кодекса<sup>1</sup>.

4. Лицо считается не подвергавшимся административному предупреждению, если в течение одного года со дня его вынесения не совершит нового административного правонарушения.

Таким образом, в целях комплексного регулирования порядка вынесения административного предупреждения предлагается:

исключить из гл. 6 КоАП ст. 6.4 «предупреждение»;

исключить п. 1 ч. 1 ст. 6.2 КоАП, содержащий указание на вид административного взыскания «предупреждение»;

исключить в санкциях статей Особенной части КоАП «предупреждение»;

исключить такое правовое последствие административного взыскания как наказуемость (ст. 2.8 КоАП);

не учитывать предупреждение при повторном совершении преступления (ст. 2.5 КоАП);

учитывать предупреждение как обстоятельство, отягчающее административную ответственность (ст. 7.3 КоАП). В связи с этим дополнить ч. 1 ст. 7.3 КоАП п. 13 «совершение административного правонарушения лицом, в отношении которого вынесено административное предупреждение»;

налагать предупреждение на несовершеннолетних в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет независимо от того, предусмотрено ли оно в ст. 8.9 КоАП. Сформулировать ч. 3 ст. 4.6 КоАП в редакции «В отношении несовершеннолетних в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет может выноситься административное предупреждение независимо от того, предусмотрено ли оно ч. 3 ст. 8.9 настоящего Кодекса».

Процессуальный порядок вынесения административного предупреждения может являться темой отдельной научной публикации.

При этом следует отметить, что указанный порядок должен быть регламентирован в ПИКоАП. Здесь целесообразно закрепить, что административное предупреждение выносится постановлением об административном предупреждении лицом, ведущим административный процесс, без составления протокола об административном правонарушении либо лицом, указанным в гл. 3 ПИКоАП при наложении административного взыскания. Порядок вынесения постановления об административном предупреждении и его обжалования закрепить в соответствующих статьях ПИКоАП.

Включение в КоАП и ПИКоАП предлагаемых новелл либерализирует административное законодательство. Будет снижена «карательная» направленность административно-правовых санкций и увеличена роль административной профилактики в деятельности правоохранительных органов. Произойдет «упрощение» и оперативность административного процесса в части вынесения административного предупреждения. В связи с этим прогнозируется снижение на 15–20 % количества лиц, привлекаемых к административной ответственности.

1. Федчук, И.Л. Официальное предостережение как мера принуждения, применяемая в сфере семейно-бытовых отношений / И.Л. Федчук, А.А. Постникова // Вест. Акад. МВД Респ. Беларусь. – 2008. – № 2. – С. 48–53.

2. Крамник, А.Н. Административное право : пособие для студентов : в 2 ч. / А.Н. Крамник. – Ч. 2. Административно-деликтное право. Общая часть. – 2-е изд., перераб. и доп. – Минск : Изд. центр БГУ, 2009. – 379 с.

3. Административное право : учеб. пособие : в 2 ч. / А.И. Сухаркова [и др.] ; под общ. ред. И.В. Козелецкого, А.И. Сухарковой ; М-во внутр. дел Респ. Беларусь, учреждение образования «Акад. М-ва внутр. дел Респ. Беларусь». – Ч. 2 : Административно-деликтное право. Процессуально-исполнительное право. – Минск : Акад. МВД, 2013. – 454 с.

4. Административно-деликтное право : учеб. пособие / Г.А. Василевич, С.Г. Василевич, С.В. Добрян. – Минск : Адукацыя і выхаванне, 2013. – 648 с.

5. Мах, И.И. Административное право Республики Беларусь : курс лекций / И.И. Мах. – Минск : Амалфея, 2008. – 704 с.

6. Добрян, С.В. К вопросу о расширении случаев применения предупреждения в качестве административного взыскания / С.В. Добрян // Проблемы борьбы с преступностью и подготовки кадров для правоохранительных органов : тез. докл. Междунар. науч.-практ. конф., Минск, 7 апр. 2016 г. / М-во внутр. дел. Респ. Беларусь, учреждение образования «Акад. М-ва внутр. дел Респ. Беларусь». – Минск : Акад. МВД, 2016.

<sup>1</sup> В статье рассмотрены правила, в соответствии с которыми конкретный состав административного правонарушения включается в ч. 3 ст. 8.9 КоАП. Ввиду ограниченного объема статьи перечень составов приводится в сокращенном виде.

7. Коляго, В.В. Административно-правовое регулирование профилактической деятельности милиции общественной безопасности : монография / В.В. Коляго ; под ред. Л.М. Рябцева ; М-во внутр. дел Респ. Беларусь, учреждение образования «Акад. М-ва внутр. дел Респ. Беларусь». – Минск : Акад. МВД, 2011. – 203 с.

8. Правонарушения в Республике Беларусь // Статистический сборник / Нац. стат. ком. Респ. Беларусь. – 2015. – 175 с.

Дата поступления в редакцию: 12.02.16

*D.P. Semeniuk, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Associate Professor at the Department of Administrative Activities of the Bodies of Internal Affairs of the Faculty of Militia of the Academy of the MIA of the Republic of Belarus*

#### WAYS OF IMPROVING THE APPLICATION WARNINGS AS ADMINISTRATIVE LIABILITY

*The application of administrative sanctions in the light of the liberalization of administrative law. We investigate the administrative tort and procedural enforcement legislation governing the imposition of warnings. We offer new approaches to the formation of the system of administrative penalties.*

*Keywords: administrative responsibility, administrative process, the Code of Administrative Offences, Procedural-Executive Code of Administrative Offences, the system of administrative penalties, administrative warning.*

УДК 342.9

*С.А. Старовойт, кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры административной деятельности органов внутренних дел факультета милиции Академии МВД Республики Беларусь (e-mail: slavastar7@mail.ru)*

### АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ ПРОТИВ СОБСТВЕННОСТИ ФИЗИЧЕСКИХ И ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ, ЕЕ ПОНЯТИЕ И ПРИЗНАКИ

*Анализируются теоретические разработки, положения действующего законодательства. Выделяются существенные признаки административной ответственности за правонарушения, посягающие на собственность физических и юридических лиц. Предлагается авторское видение определения рассматриваемого вида административной ответственности.*

*Ключевые слова: административная ответственность, административное правонарушение, право собственности физических и юридических лиц.*

Первые теоретические труды, посвященные институту административной ответственности, начали появляться в 50–60-х гг. XX в. Особенно значимыми среди них можно назвать работы Д.Н. Бахраха, И.А. Галагана, А.Е. Лунева, Л.Л. Попова, В.Г. Розенфельда, А.В. Серегина, М.С. Студеникиной, А.П. Шергина и др. В своих научных трудах автор рассматривали основные проблемы реализации административной ответственности в условиях социалистического общества, что в определенной мере способствовало устранению существовавших в то время правовых пробелов в части порядка рассмотрения и разрешения дел об административных правонарушениях.

В настоящее время рассмотрение проблем административной ответственности по-прежнему актуально, и представители научной общественности все так же не теряют интереса и уделяют внимание их изучению. Такая ситуация во многом связана с усложнением и расширением общественных отношений, находящихся в сфере административно-правового регулирования.

Среди современников вклад в разработку и исследование теории института административной ответственности внесли Г.А. Василевич, С.Г. Василевич, Д.А. Гавриленко, С.В. Добрян, С.М. Забелов, И.В. Козелецкий, А.Н. Крамник, А.В. Круглов, Л.М. Рябцев, А.И. Сухаркова, О.И. Чуприс и др. Некоторые из названных авторов в своих публикациях освещали отдельные вопросы административной ответственности за правонарушения против собственности (Г.А. Василевич [1], С.Г. Василевич [2, 3], И.В. Козелецкий [4], А.Н. Крамник [5, 6]), в частности они подвергли исследованию преимущественно признаки юридических составов конкретных правонарушений против собственности.

В рамках заявленной темы интерес представляют именно особенности административной ответственности за правонарушения, посягающие на право собственности физических и юриди-