

**В. А. Федотов**

*г. Гомель, ГГУ имени Ф. Скорины*

## **ПОЛИСИСТЕМНЫЙ ХАРАКТЕР ДЕЙСТВИЯ НОРМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ В ПРОСТРАНСТВЕ**

В условиях социально-экономических преобразований в Республики Беларусь совершенствование законодательства об административной ответственности – одна из актуальных задач органов государственной власти и управления.

Регламентация норм и правил об административной ответственности является одним из наиболее важных направлений правоприменительной деятельности органов государственного управления, где приоритетом выступают защита человека, его прав и свобод, законных интересов, прав юридических лиц, установленного порядка осуществления государственной власти и управления. Вместе с тем, пробелы и противоречия, а также отсутствие необходимых элементов правового обеспечения мер административного воздействия существенно снижают эффективность их применения, не позволяют в полной мере реализовать государственные интересы.

Новеллой белорусского законодательства является введение в Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях 2003 г. (КоАП) норм об административной ответственности иностранных юридических лиц, а также белорусских граждан и

лиц без гражданства, совершивших административные правонарушения вне пределов Беларуси. По существу Кодекс определил новое направление в регламентации норм о международной (трансграничной) административной ответственности на основе полисистемного взаимодействия правовых систем, с которым отношение тесно связано.

В основу применимого права к административному правонарушению, осложненному иностранным элементом положен критерий места его совершения: физическое или юридическое лицо, признанное виновным в совершении административного правонарушения на территории Беларуси, подлежит административной ответственности в соответствии с КоАП (п. 1 ст. 1.4.). При этом, находящиеся на территории республики иностранные граждане и лица без гражданства, а также иностранные юридические лица подлежат административной ответственности на общих основаниях с гражданами и юридическими лицами Беларуси, если иное не установлено данной статьей (п. 2 ст. 1.4). Применение этого правила п. 2 ст. 1.4 КоАП к иностранным лицам возможно, если они находятся на территории Республики Беларусь. В тоже время иностранные лица могут совершать виновные противоправные деяния вне пространственных пределов Беларуси, но в сфере правовой регламентации общественных отношений белорусского законодательства.

Кроме того, в качестве иностранных лиц законодателем названы лишь иностранные граждане и лица без гражданства, а также иностранные юридические лица. Из сферы применения п. 2 ст. 1.4. КоАП исключены иные иностранные субъекты: организации без статуса юридического лица (в том числе филиалы и представительства), объединения юридических лиц и др.

Термин «иностранное юридическое лицо», используемый в п. 2 ст. 1.4. КоАП требует уточнения, поскольку эта правовая категория предусмотрена отдельными нормативными правовыми актами Беларуси, но лишь для целей их применения. В основу определения национальной принадлежности гражданским законодательством республики положен критерий регистрации (инкорпорации). В нормативных правовых актах внешнеторгового и валютного законодательства Республики Беларусь используется комбинированный признак: закон места нахождения и регистрации. Отсутствие единого методологического подхода влечет за собой разное толкование понятия «иностранное юридическое лицо», определению государственной принадлежности организации, а соответственно установлению ее правового статуса (ст. 1112 Гражданского кодекса Беларуси).

Личный закон физического лица и национальность юридического лица являются критериями, определяющими правовой статус лиц не только в гражданско-правовых, но и в сфере правовой регламентации иных общественных отношений.

Находящиеся на территории Республики Беларусь юридические лица прошли государственную регистрацию в установленном порядке по белорусскому законодательству, либо признаны в качестве юридического лица законодательным актом. Все они являются белорусскими юридическими лицами (т. е. имеют принадлежность к Беларуси), в т. ч. коммерческие организации с иностранным участием. Пунктом 2 ст. 1.4 КоАП субъектом административной ответственности названы «находящиеся на территории Республики Беларусь ... иностранные юридические лица...». Но на территории Беларуси таких организаций нет, соответственно данное положение КоАП неприменимо. Иностранными юридическими лицами в Беларуси признаются организации, учрежденные за рубежом (ст. 1111 Гражданского кодекса Беларуси), с местом нахождения на территории иностранного государства (ст. 1 Закона Республики Беларусь от 25 ноября 2004 г. «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности»).

Экстерриториальное действие норм КоАП в отношении организаций с местом нахождения за рубежом, на наш взгляд, возможно лишь при наличии соответствующего международного договора, предусматривающего нормы об административной ответственности иностранного юридического лица. При наличии оснований за нарушение законодательства Беларуси к административной ответственности возможно привлечение также должностного лица иностранной организации, независимо от его места пребывания (проживания).

Следует отметить, что ч. 2 ст. 1.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях 2001 г. (КоАП РФ) предусматривает международно-правовую основу для применения мер административного воздействия: «Лицо, совершившее административное правонарушение за пределами Российской Федерации, подлежит административной ответственности в соответствии с настоящим Кодексом в случаях, предусмотренных международным договором Российской Федерации...». При этом специальное правило предусмотрено в отношении юридического лица, совершившего административное правонарушение в виде незаконного вознаграждения (ст. 19.28): за совершенное административное правонарушение за пределами Российской Федерации, организация подлежит административной ответственности в соответствии с КоАП РФ в случае, если указанное административное правонарушение направлено против интересов РФ, а также в случаях, предусмотренных международным договором РФ, если указанное юридическое лицо не было привлечено за соответствующие действия к уголовной или административной ответственности в иностранном государстве.

Экстерриториальную сферу применения имеет п. 3 ст. 1.4. КоАП: «Подлежит административной ответственности в соответствии с настоящим Кодексом физическое лицо, совершившее административное правонарушение на судне под флагом Республики Беларусь, находящемся вне пределов внутренних вод Республики Беларусь, или на воздушном судне, зарегистрированном в Республике Беларусь, находящемся в воздушном пространстве вне пределов Республики Беларусь, на военном корабле или военном воздушном судне Республики Беларусь независимо от места их нахождения, а также на территории официального представительства Республики Беларусь, на которую распространяется административная юрисдикция Республики Беларусь». Вне пределов Беларуси данное положение применимо в отношении условной территории, именно в таком контексте следует, на наш взгляд, трактовать применение административной юрисдикции Беларуси. На территорию иностранного государства административная юрисдикция белорусского государства не распространяется.

Вопрос об ответственности за административное правонарушение, совершенное на территории Беларуси иностранным гражданином, который в соответствии с международными договорами Республики Беларусь пользуется иммунитетом от административной юрисдикции государства пребывания определен п. 4 ст. 1.4. КоАП. Однако, неурегулированным остается вопрос об административной ответственности международных организаций, участвующих в гражданско-правовых отношениях в статусе юридического лица или организации с правами юридического лица. По общему правилу, международная межправительственная организация обладает иммунитетом, но он не носит абсолютного характера и в частноправовых отношениях может быть ограничен. Кроме того, местонахождение международной организации указывает на применение национального законодательства с изъятиями в применении, что обусловлено статусом самой организации. Международная межправительственная организация не имеет национальности, но вступая в гражданско-правовые отношения, подчиняется законам страны местонахождения. Данное обстоятельство в известной мере создает основание для применения административных норм.

В соответствии с п. 5 ст. 1.4 КоАП гражданин Беларуси и лицо без гражданства, постоянно проживающие на территории республики, совершившие административные правонарушения вне пределов Республики Беларусь, подлежат ответственности по КоАП, если совершенные ими деяния признаны в Беларуси административными правонарушениями и наказуемы в государстве, на территории которого они были совершены, и если эти лица не были привлечены к ответственности в этом государстве. В указанных случаях административное взыскание налагается на лицо в пределах санкции статьи КоАП, но не должно превышать верхний предел санкции, предусмотренной законом государства, на территории которого было совершено правонарушение.

На наш взгляд, п. 5 ст. 1.4 КоАП в известной мере противоречит общепризнанным принципам равенства государств, невмешательства во внутренние дела и др. (ст. 18 Конституции Республики Беларусь). Реализация указанного пункта (как и п. 2 данной статьи)

возможно лишь при наличии международного соглашения с иностранным государством. К сожалению, п. 5 ст. 1.4 КоАП не предусматривает соответствующего межгосударственного правового механизма взаимодействия Беларуси с иностранными государствами. Привлечение к ответственности физических или юридических лиц – прерогатива государств, его компетентных органов и должностных лиц, на территории которых находятся указанные субъекты.

Полагаем, что законодателю необходимо уточнить положение п. 5 ст. 1.4 КоАП о совершении административных правонарушений вне пределов Беларуси, если эти деяния признаны в Республике Беларусь административными правонарушениями и наказуемы в государстве, на территории которого они были совершены. Во-первых, единого для всех стран перечня административных проступков не существует вовсе. Во-вторых, принятое в Беларуси деление мер юридической ответственности по отраслевой принадлежности признается отнюдь не во всех странах. В-третьих, по общему правилу применимым правом к правонарушению является закон места его совершения, который может ограничить действие закона места проживания физического лица по основаниям не предусмотренным КоАП. По смыслу ст. 1.4 КоАП п. 5 применим в императивном порядке, если физическое лицо не было привлечено к ответственности в иностранном государстве. В-четвертых, ни КоАП, ни Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях 2006 г. (ПИКоАП) не предусматривают конкретного механизма реализации мер административной ответственности в отношении белорусских граждан и лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории Беларуси, но находящихся за границей. Исключением из данного правила, пожалуй, является лишь механизм правового обеспечения реализации мер административной ответственности по нормам отдельных международных соглашений, например, Конвенции о взаимном признании и исполнении решений по делам об административных нарушениях правил дорожного движения 1997 г., Международной конвенции о взаимном административном содействии в предотвращении, расследовании и пресечении таможенных правонарушений 1977 г. и др.

Обеспечение трансграничного действия национальных норм об административной ответственности, при отсутствии соответствующего международного соглашения, противоречит принципу равенства государств – одному из основных принципов международного права. Как известно, Республика Беларусь в своей внешней политике исходит из принципов равенства государств, неприменения силы или угрозы силой, нерушимости границ, мирного урегулирования споров, невмешательства во внутренние дела и других общепризнанных принципов и норм международного права (ст. 18 Конституции Беларуси). КоАП разработан в соответствии с нормами Конституции Республики Беларусь и общепризнанными принципами международного права (п. 3 ст. 1.1). Полагаем, что в данном Кодексе необходимо предусмотреть механизм реализации норм административной ответственности иностранных юридических лиц, основанный на международном договоре (соглашении).

Реализация норм об административной ответственности Беларуси на территории иностранного государства при отсутствии международного договора, на наш взгляд, возможна на условиях взаимности. Однако нормы о взаимности не предусмотрены КоАП. Кодифицированный закон не предусматривает возможность применения на территории Беларуси мер административного воздействия иностранного государства к своим гражданам и организациям. Согласно п. 2 ст. 1.1 КоАП, «...Кодекс является единственным законом об административных правонарушениях, действующим на территории Республики Беларусь». Применение иностранных законов, устанавливающих административную ответственность, исключено. Аналогичные нормы предусмотрены ПИКоАП.

Таким образом, вопрос об экстерриториальном действии административного законодательства в пространстве имеет важное теоретико-прикладное значение. Отмеченные недостатки регламентации положений ст. 1.4 КоАП указывают на несовершенство механизма административной ответственности, что в ряде случаев не позволяет применить нормы административного воздействия к лицам, совершившим административные пра-

вонарушения. Полагаем, что рассмотренные положения ст. 1.4 КоАП, по существу имеющие международный характер применения, представляют собой вектор развития административного законодательства на современном этапе социально-экономических преобразований в Республики Беларусь.