

РЕШЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

25 мая 2016 г. № Р-1034/2016

**О правовом регулировании приостановления  
деятельности юридических лиц  
и индивидуальных предпринимателей**

Конституционный Суд Республики Беларусь в составе председательствующего – Председателя Конституционного Суда Миклашевича П.П., заместителя Председателя Сергеевой О.Г., судей Бойко Т.С., Вороновича Т.В., Данилюка С.Е., Изотко В.П., Козыревой Л.Г., Подгруши В.В., Рябцева Л.М., Тиковенко А.Г., Чигринова С.П.

рассмотрел в открытом судебном заседании дело «О правовом регулировании приостановления деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

В судебном заседании приняли участие:

полномочный представитель Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь в Конституционном Суде – Мороз Л.Ф., председатель Постоянной комиссии Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь по законодательству и государственному строительству;

полномочный представитель Совета Министров Республики Беларусь в Конституционном Суде – Бодак А.Н., заместитель Министра юстиции Республики Беларусь;

представители:

Верховного Суда Республики Беларусь – Калинин В.Л., первый заместитель Председателя Верховного Суда Республики Беларусь;

Генеральной прокуратуры Республики Беларусь – Лашин А.М., заместитель Генерального прокурора Республики Беларусь;

Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь – Ипатов В.Д., директор Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь.

Производство по делу возбуждено Конституционным Судом 20 апреля 2016 г. в соответствии с частью первой статьи 116 Конституции Республики Беларусь (далее – Конституция), абзацем восьмым части третьей статьи 22 Кодекса Республики Беларусь о судостроительстве и статусе судей, частями первой и третьей статьи 158 Закона Республики Беларусь «О конституционном судопроизводстве» по вопросу правового регулирования приостановления деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Заслушав судью-докладчика Козыреву Л.Г., выступления представителей, проанализировав положения Конституции, Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее – КоАП), Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее – ПИКоАП) и иных законодательных актов Республики Беларусь, исследовав представленные документы и другие материалы дела, Конституционный Суд исходит из следующего.

1. Конституцией установлено, что Республика Беларусь является демократическим социальным правовым государством, обеспечивает законность и правопорядок (части первая и третья статьи 1).

Согласно Конституции человек, его права, свободы и гарантии их реализации являются высшей ценностью и целью общества и государства (часть первая статьи 2); обеспечение прав и свобод граждан Республики Беларусь – высшая цель государства, которое гарантирует их права и свободы, закрепленные в Конституции, законах и предусмотренные международными обязательствами государства (часть первая и третья статьи 21); все равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту прав и законных интересов (статья 22).

Государство предоставляет всем равные права для осуществления хозяйственной и иной деятельности, кроме запрещенной законом, и гарантирует равную защиту и равные условия для развития всех форм собственности; гарантирует всем равные возможности

свободного использования способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности; осуществляет регулирование экономической деятельности в интересах человека и общества (части вторая, четвертая и пятая статьи 13 Конституции).

Из приведенных конституционных положений во взаимосвязи с требованием части первой статьи 59 Конституции следует, что государство обязано принимать все доступные ему меры по обеспечению прав и свобод граждан, законности и правопорядка.

2. В соответствии со статьей 39 Закона «О конституционном судопроизводстве» в Верховный Суд, Генеральную прокуратуру, Министерство юстиции, Национальный центр законодательства и правовых исследований, на юридический факультет Белорусского государственного университета были направлены запросы, в письменных ответах на которые указанные органы и иные государственные организации изложили свое мнение по делу.

Верховный Суд полагает, что приостановление уполномоченными государственными органами деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей по основаниям, установленным законодательством, нельзя признать мерой административной ответственности в том значении, которое закреплено в КоАП. С учетом результатов анализа практики рассмотрения судами дел об административных правонарушениях Верховный Суд не видит необходимости закрепления в КоАП такого вида административного взыскания, как приостановление деятельности субъектов хозяйствования.

По мнению Генеральной прокуратуры, решение органа государственного управления о приостановлении деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в ряде случаев влечет наступление экономических и иных негативных последствий и может рассматриваться как мера административного воздействия в силу своей императивности. Вместе с тем приостановление деятельности не является видом административной ответственности, предусматривающим наложение взыскания, в связи с чем придание приостановлению деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей статуса отдельного вида административного взыскания представляется нецелесообразным. В то же время в целях совершенствования правового регулирования указанных правоотношений Генеральная прокуратура полагает возможным рассмотреть вопрос о дополнении предусмотренных главой 8 ПИКоАП мер обеспечения административного процесса в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей такой мерой, как приостановление их деятельности.

Министерство юстиции отмечает, что законодательством Республики Беларусь в сфере контрольной (надзорной) деятельности закреплён подход, при котором приостановление деятельности является оперативной мерой воздействия со стороны контролирующего (надзорного) органа в отношении проверяемого субъекта в случаях нарушения им законодательства, создающего угрозу национальной безопасности, причинения вреда жизни и здоровью населения, окружающей среде. В то же время приостановление деятельности может рассматриваться как мера пресечения при выявлении признаков административного правонарушения. После начала административного процесса приостановление деятельности можно рассматривать и как меру обеспечения административного процесса, наряду с иными мерами, предусмотренными ПИКоАП. В то же время приостановление деятельности с точки зрения карательных последствий для юридических лиц может быть отнесено к административным взысканиям лишь при закреплении в КоАП соответствующих составов административных правонарушений. Министерство юстиции полагает, что приостановление деятельности по своей правовой природе может применяться в качестве различных мер воздействия на юридические лица за нарушение законодательства и в различном порядке, что, в свою очередь, требует системного и комплексного подхода к правовому регулированию данной сферы правоотношений. Одновременно при закреплении приостановления деятельности в качестве административного взыскания следует учитывать необходимость соблюдения баланса между правовым положением

юридического лица в результате применения данной меры ответственности и реальным практическим эффектом от ее применения в целях пресечения противоправных деяний. Кроме того, в случае отнесения приостановления деятельности к видам административных взысканий потребуются системный пересмотр законодательства в сфере применения указанного правового института.

Национальный центр законодательства и правовых исследований (НЦЗПИ) указывает, что по своей специфике приостановление деятельности носит предупредительный (пресекательный) характер, поскольку выступает средством пресечения правонарушения или применяется к деятельности, создающей угрозу причинения вреда, который может наступить от выявленного административного правонарушения, то есть представляет собой меру пресечения (принуждения), обеспечивающую производство по делу. Приостановление деятельности субъекта хозяйствования по своей природе не является административным взысканием в силу того, что оно не отвечает цели административного взыскания в том понимании, которое заложено законодателем в части 3 статьи 6.1 КоАП. В связи с этим НЦЗПИ полагает, что правовая неопределенность, которая требует закрепления приостановления деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей как вида административного взыскания, в КоАП отсутствует.

Юридический факультет Белорусского государственного университета отмечает, что приостановление деятельности в зависимости от цели и оснований применения может выступать в качестве разных по своей правовой природе мер административного правового принуждения. Приостановление деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей может рассматриваться по своей сути как наказание, то есть административное взыскание. Правовая сущность данной меры административного правового принуждения, а также существующая неопределенность в ее правовой регламентации свидетельствует о возможности ее установления в КоАП как меры административной ответственности. Кроме того, указывается, что в ходе административного процесса до момента вынесения решения по делу об административном правонарушении возможно приостановление деятельности в качестве меры обеспечения административного процесса, порядок применения которой должен быть регламентирован в главе 8 ПИКоАП.

3. Согласно Конституции в Республике Беларусь всем гарантируются равная защита и равные условия для развития всех форм собственности, а также равные возможности свободного использования способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (части вторая, четвертая статьи 13).

По смыслу приведенных конституционных положений во взаимосвязи с положениями статей 2, 21 и 22 Конституции в Республике Беларусь должны создаваться максимально благоприятные условия для функционирования экономической системы в целом, что предполагает необходимость стимулирования свободной хозяйственной деятельности субъектов гражданского оборота и принятия специальных мер, направленных на защиту их прав и законных интересов, при осуществлении государственного регулирования экономики.

Вместе с тем в силу принципа справедливости, проявляющегося, в частности, в необходимости обеспечения баланса прав и обязанностей всех участников гражданского оборота, свобода, признаваемая за лицами, осуществляющими предпринимательскую и иную не запрещенную законом экономическую деятельность, и гарантируемая им защита должны быть уравновешены обращенным к этим лицам требованием ответственного отношения к правам и свободам тех, кого затрагивает их хозяйственная деятельность.

Контрольная функция государства, осуществляемая органами государственной власти в пределах закрепленной за ними компетенции, по своей конституционно-правовой природе характеризуется организующим и регулирующим воздействием на общественные отношения. Права органов государственного управления по приостановлению деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей закреплены в соответствующих законодательных актах.

Так, согласно статье 36 Закона Республики Беларусь от 15 июня 1993 года «О пожарной безопасности» органам государственного пожарного надзора для выполнения возложенных на них обязанностей предоставляется право приостанавливать (запрещать) деятельность организаций, индивидуальных предпринимателей и иных лиц, проверяемых в соответствии с законодательством Республики Беларусь о контрольной (надзорной) деятельности, их цехов (производственных участков), оборудования, производство и (или) реализацию товаров (работ, услуг), а также приостанавливать (запрещать) эксплуатацию государственными органами, нотариусами и гражданами зданий, сооружений, помещений, машин, приборов, оборудования и других устройств, производство и (или) реализацию товаров (работ, услуг) в случае выявления создающих угрозу причинения вреда жизни и здоровью населения нарушений законодательства Республики Беларусь о пожарной безопасности.

Статьей 6<sup>2</sup> Закона Республики Беларусь от 5 января 1998 года «О радиационной безопасности населения» предусмотрено, что Министерство по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь в области обеспечения радиационной безопасности в пределах своей компетенции принимает решения о полном или частичном приостановлении деятельности по обращению с источниками ионизирующего излучения и эксплуатации объектов обращения с радиоактивными отходами до устранения выявленного нарушения требований нормативных правовых актов в области обеспечения радиационной безопасности.

В статье 33 Закона Республики Беларусь от 7 января 2012 года «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» определено, что органы и учреждения, осуществляющие государственный санитарный надзор, их должностные лица при проведении в установленном порядке проверок вправе приостанавливать выполнение работ и оказание услуг в случае выявления нарушений законодательства в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения, создающих угрозу жизни и здоровью населения.

Порядок организации и осуществления контроля (надзора) в Республике Беларусь в форме проверок, а также права и обязанности контролирующих (надзорных) органов, в том числе в части приостановления деятельности, определены Положением о порядке организации и проведения проверок, утвержденным Указом Президента Республики Беларусь от 16 октября 2009 г. № 510 «О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь».

Таким образом, указанными и иными законодательными актами предусматривается, что в случаях противоправности деяний, заключающейся в нарушении законодательства, влекущем создание угрозы национальной безопасности, причинения вреда жизни и здоровью населения, окружающей среде, возможно приостановление (запрет) деятельности хозяйствующих субъектов, их цехов (производственных участков), оборудования, производства и (или) реализации товаров (работ, услуг), эксплуатации транспортных средств, операций по счетам и т.п.

4. В государственном управлении при осуществлении контрольных (надзорных) мероприятий применяются меры административного принуждения, которые позволяют посредством системы правовых ограничений, лишений или обременений понудить обязанных лиц исполнять возложенные на них обязанности, соблюдать установленные законом запреты, а также обеспечить безопасность личности, общества и государства от потенциальных и реальных угроз.

При этом приостановление деятельности в зависимости от цели и оснований применения может выступать в качестве разных по своей правовой природе мер административного правового принуждения. В частности, оно может служить мерой предупредительного характера, применяемой для недопущения вредных для государства и общества последствий. Как правило, административно-предупредительные меры применяются для предотвращения противоправного деяния, его последствий либо недопущения неисполнения лицом возложенных на него обязанностей. Основанием применения мер принуждения в подобных случаях выступает предположение о

возможности наступления неблагоприятных последствий. Такие меры должны использоваться при наличии достоверных сведений о вероятности их наступления, оказывать минимальное воздействие на субъект, но быть достаточными для их недопущения или минимизации.

Как мера пресечения приостановление деятельности может применяться при обнаружении правонарушения для его незамедлительного прекращения. Суть пресечения как самостоятельной формы принуждения заключается в прекращении противоправного деяния (правонарушения).

В настоящее время если деятельность субъекта признается противоправной (в соответствии с терминологией ряда законодательных актов – «в случае выявления нарушений законодательства»), то выносится представление о приостановлении деятельности на определенный срок, следствием чего являются ограничения в правах на этот период, влияющие на основное содержание деятельности организации или индивидуального предпринимателя. В таком случае данная мера может рассматриваться как административное взыскание, поскольку цель ее применения заключается не только в прекращении возникшей угрозы, но и в предупреждении совершения новых административных правонарушений данным субъектом и другими лицами.

Государственное регулирование хозяйственной деятельности представляет собой целенаправленную деятельность соответствующих законодательных, исполнительных и контролирующих органов, которые посредством различных форм и методов, в том числе административного принуждения, обеспечивают достижение поставленных целей, решение экономических и социальных задач, используя и приостановление деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей.

Фактическими основаниями вынесения решений о приостановлении деятельности органами государственного управления в соответствии с их компетенцией выступают деяния лиц, связанные с нарушением определенных правовых норм и, соответственно, носящие характер административных правонарушений, а сами решения по своей правовой природе обладают всеми признаками и имеют характер меры юридической ответственности, выступают разновидностью административных взысканий, но по своей форме таковыми не являются. Рассматриваемые меры, будучи мерами административного пресечения, должны применяться в случае совершения противоправных деяний, в частности административных правонарушений, в особом процессуальном порядке в процессе осуществления правоохранительной деятельности государственных органов.

Законодательство Республики Беларусь предусматривает возможность в случае совершения деяния, обладающего признаками административного правонарушения, налагать на лицо, его совершившее, правоограничения, носящие характер санкций.

Конституционный Суд отмечает, что в ряде случаев характер совершаемых деяний свидетельствует о том, что они создают реальную угрозу национальной безопасности, общественному порядку, защите прав и свобод других лиц, в связи с чем деятельность, в ходе осуществления которой допущены такие нарушения, должна быть приостановлена. Административное приостановление деятельности как мера административного принуждения, применяемая к субъектам, осуществляющим хозяйственную деятельность, связано с ограничениями организационного и экономического характера.

Таким образом, в законодательстве Республики Беларусь усматривается правовая неопределенность в регулировании правоотношений в сфере административной ответственности, связанная с отсутствием норм, устанавливающих меру административной ответственности в виде административного приостановления деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, имеющую целью, с одной стороны, непосредственное воздействие на правонарушителя, направленное на пресечение и предупреждение правонарушения, а с другой – защиту значимых государственных и общественных интересов.

По мнению Конституционного Суда, устранение правовой неопределенности возможно посредством включения в главу 6 КоАП такого самостоятельного вида административного взыскания, как административное приостановление деятельности.

Республика Беларусь является членом Евразийского экономического союза. При этом участие стран в интеграционных процессах предполагает унификацию их финансового, экономического и таможенного законодательства, включая унификацию норм о юридической ответственности.

Конституционный Суд полагает необходимым обратить внимание на регулирование сходных общественных отношений законодательством других государств. Так, согласно Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях к видам административных наказаний отнесено административное приостановление деятельности (пункт 9 части 1 статьи 3.2). В соответствии со статьей 3.12 данного Кодекса административное приостановление деятельности заключается во временном прекращении деятельности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридических лиц, их филиалов, представительств, структурных подразделений, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг.

Учитывая, что административное приостановление деятельности является средством правового воздействия на юридические лица и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих хозяйственную деятельность, установление данной меры в качестве административного взыскания в КоАП будет направлено также на унификацию административного законодательства.

5. КоАП содержит ряд норм, определяющих такие составы правонарушений, при обнаружении признаков которых с целью пресечения соответствующих противоправных деяний и начала административного процесса необходим временный запрет деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, однако в ПИКоАП подобная мера обеспечения административного процесса не предусмотрена.

Повышение уровня защиты прав субъектов хозяйствования в сфере правоотношений, связанных с административным приостановлением деятельности, предполагает включение в ПИКоАП такой меры обеспечения административного процесса, как временный запрет деятельности. Сущность данной меры выражается в частичном или полном ограничении некоторых прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Объектом государственно-властного воздействия выступают имущественные права, необходимые для осуществления любых видов деятельности, не запрещенных законом. В результате применения временного запрета деятельности затрагивается конституционное право каждого на свободное использование способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (часть четвертая статьи 13 Конституции).

Исходя из положений Конституции, устанавливающих, с одной стороны, обязанность государственных органов, должностных и иных лиц, которым доверено исполнение государственных функций, в пределах своей компетенции принимать необходимые меры для осуществления и защиты прав и свобод личности (часть вторая статьи 59), а с другой – право на взыскание в судебном порядке как имущественного вреда, так и материального возмещения морального вреда (часть вторая статьи 60), в системном единстве с конституционными принципами правового государства, критериями допустимых ограничений прав и свобод и гарантиями государственной, в том числе судебной, защиты (статья 22, часть первая статьи 23, статья 60), применение принудительных мер обеспечения административного процесса будет являться законным, если акт о применении данных мер издан на основании специального закона и по сути отвечает конституционным требованиям справедливости и соразмерности.

С учетом изложенного юридическое лицо, индивидуальный предприниматель, в отношении которых вынесен акт о применении принудительных мер обеспечения административного процесса, должны иметь возможность реализовать свое право на судебную защиту, в том числе посредством справедливого правосудия.

Закрепление в ПИКоАП указанной меры обеспечения административного процесса в виде временного запрета деятельности юридических лиц и индивидуальных

предпринимателей имеет целью установление процессуальной гарантии защищенности прав субъектов хозяйствования, включая право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности.

6. Предусмотренное Конституцией право каждого на судебную защиту (часть первая статьи 60) выступает гарантией реализации всех других конституционных прав и свобод и носит универсальный характер.

При установлении правового регулирования приостановления деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, административной ответственности, в том числе при определении составов административных правонарушений, видов административных взысканий, а также мер обеспечения административного процесса, законодатель в силу статей 21, 23, 97 и 98 Конституции обязан исходить из недопустимости отмены или умаления прав и свобод человека и гражданина, как они признаются и гарантируются в соответствии с Конституцией, а также из возможности их ограничения только законом соразмерно конституционно значимым целям в интересах национальной безопасности, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод других лиц.

В целях повышения уровня защиты прав и свобод граждан в сфере правоотношений, связанных с административной ответственностью, законодательные механизмы в этой сфере, по мнению Конституционного Суда, должны соответствовать вытекающей из статей 21, 22, 23 и 60 Конституции обязанности государства в полной мере обеспечивать осуществление права на судебную защиту, которая должна быть справедливой, компетентной и эффективной.

По мнению Конституционного Суда, отсутствие в КоАП положений об ответственности за нарушения законодательства, выражающейся в административном приостановлении деятельности как виде административного взыскания, а в ПИКоАП – такой меры обеспечения административного процесса, как временный запрет деятельности, свидетельствует о наличии правовой неопределенности законодательного регулирования соответствующих отношений. Это может приводить к нарушению прав субъектов хозяйствования, поскольку право на судебную защиту включает в себя не только право на обращение в суд, но и гарантированную государством возможность получения реальной судебной защиты, а также конкретные гарантии оценки законности действий (бездействия) уполномоченных субъектов с точки зрения соблюдения ими норм законов, обоснованности приостановления деятельности, то есть его соответствия конституционным требованиям справедливости, соразмерности, а также правовой безопасности.

Конституционный Суд полагает, что устранение правовой неопределенности в правовом регулировании приостановления деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в законодательных актах путем установления в КоАП административной ответственности за нарушение законодательства, выражающейся в административном приостановлении деятельности как виде административного взыскания, а в ПИКоАП – такой меры обеспечения административного процесса, как временный запрет деятельности, направлено на реализацию конституционных принципов верховенства права и равенства всех перед законом.

На основании изложенного, руководствуясь частями первой и седьмой статьи 116 Конституции Республики Беларусь, абзацем восьмым части третьей статьи 22 и статьями 24 Кодекса Республики Беларусь о судостроительстве и статусе судей, частью второй статьи 74, статьями 75, 77, 80, 84, частью семнадцатой статьи 85 и статьей 160 Закона Республики Беларусь «О конституционном судопроизводстве», Конституционный Суд Республики Беларусь РЕШИЛ:

1. В целях соблюдения конституционных принципов верховенства права и законности, равенства всех перед законом признать необходимым устранить правовую неопределенность в конституционно-правовом регулировании приостановления деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

2. Предложить Совету Министров Республики Беларусь подготовить соответствующий проект закона о внесении дополнений и изменений в Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях, Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях и иные акты законодательства, связанные с правовым регулированием приостановления деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, и внести его в установленном порядке в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь.

3. Решение вступает в силу со дня принятия.

4. Опубликовать решение в соответствии с законодательными актами.

**Председательствующий –  
Председатель Конституционного Суда  
Республики Беларусь**

**П.П.Миклашевич**