**СПРАВКА**

**о практике применения норм**

**Кодекса об административных правонарушениях**

**в первом полугодии 2015 года**

*август 2015 года город Астана*

В соответствии с пунктом 5 Плана работы Совета по правовой политике при Президенте Республики Казахстан на 2015 год подготовлена настоящая справка.

В ходе подготовки материалов к заседанию Совета по правовой политике при Президенте Республики Казахстан (далее - СПП) запрошена информация из государственных органов о практике применения норм Кодекса об административных правонарушениях (далее - КоАП) в первом полугодии 2015 года, с отражением проблемных вопросов и предложений по их решению.

Как известно, КоАП в новой редакции разработан во исполнение Послания Главы государства народу Казахстана «Стратегия «Казахстан - 2050»: новый политический курс состоявшегося государства» от 14 декабря 2012 года.

КоАП содержит 920 статей (970 статей в утратившем силу КоАП).

В нем сохранены проверенные временем основные положения ранее действовавшего КоАП и структура с делением на Общую, Особенную и Процедурную части.

КоАП включает в себя следующие основные нововведения.

Первое. Гуманизация, т.е. увеличение в санкциях статей Особенной части административного взыскания в виде предупреждения на 7%, уменьшение размеров штрафов для субъектов малого предпринимательства и физических лиц на 50%.

Второе. Модернизация процедуры привлечения к административной ответственности - введение сокращенного порядка рассмотрения дел, при котором лицо добровольно в течение 7 суток уплачивает лишь 50% от суммы штрафа.

**Третье.** Пересмотр вступивших в законную силу судебных актов в кассационном порядке.

Четвертое. Институт пересмотра вступивших в законную силу постановлений по делу об административных правонарушениях по вновь открывшимся обстоятельствам.

Пятое. Введена норма, позволяющая при установлении обстоятельств, смягчающих ответственность, судье, органу (должностному лицу) сократить сумму административного штрафа, налагаемого на физическое лицо, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, но не более чем на 30 % от общей суммы штрафа.

Шестое. Систематизированы административно-процессуальные нормы путем исключения:

- главы 26 ГПК *«Производство по делам об оспаривании постановлений органов (должностных лиц), уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях»* и переноса ее положений в главу 45 КоАП *«Пересмотр не вступивших в законную силу постановлений по делам об административных правонарушениях»*;

- ряда норм с главы 27 ГПК *«Производство по делам об оспаривании решений и действий (или бездействия) органов государственной власти, местного самоуправления, общественных объединений, организаций, должностных лиц и государственных служащих»* с включением их в самостоятельную главу 44 КоАП *«Обжалование действий (бездействия) органа (должностного лица), осуществляющего производство по делу об административном правонарушении»*.

**Седьмое.** Сокращена подсудность рассмотрения административных дел.

Так, к подведомственности государственных органов отнесены дела об административных правонарушениях, за совершение которых предусматривается взыскание в виде штрафа.

С целью выработки единообразной позиции по применению норм нового КоАП Генеральной прокуратурой совместно с Верховным Судом в январе 2015 года проведено рабочее совещание, по итогам которого в адрес нижестоящих судов и прокуроров направлены соответствующие рекомендации.

Для проработки вопросов повышения эффективности административного законодательства Распоряжением Премьер-Министра Республики Казахстан от 26 мая 2015 года №44-р создана рабочая группа, в состав которой включены представители (на уровне руководителей структурных подразделений) заинтересованных государственных органов (МЮ, ГП, ВС, МФ, МВД, МЗиСР, МИиР, МНЭ, АГС, Национального Банка и Национальной палаты предпринимателей).

Во исполнение 16-го шага Плана нации 100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ Главы государства, а также распоряжения Премьер-Министра Республики Казахстан от 26 мая 2015 года № 44-р Министерством юстиции Республики Казахстан создана специальная Межведомственная научно-консультативная рабочая группа по вопросам совершенствования законодательства об административных правонарушениях *(приказ от 08.07.2015 года №382)*. В состав группы вошли представители (на уровне экспертов и руководителей) заинтересованных государственных органов (МЮ, ГП, ВС, МВД, МФ, МЭ, МО, МСХ, МКиС, МЗиСР, МИиР, МОН, АГС, СК).

Также в целях обеспечения единообразной практики применения нового КоАП и организации разъяснительной работы Генеральной прокуратурой 21-22 мая 2015 года с выездом в г.Алматы и 29 мая в г.Актобе проведены кусто­вые *(регио­нальные)* семинары по вопросу практики применения новелл и проблем при их реализации и совершенствования законодательства.

В семинаре приняли участие представители разработчика *(МЮ)*, территориальные подразделения уполномоченных органов, а также судьи и сотрудники областных прокуратур.

**Практика применения норм Кодекса об административных правонарушениях за 1-ое полугодие 2015 года.**

За 1-ое полугодие 2015 года в рамках применения нового КоАП зарегистрировано 2 116 491административных правонарушений, что на 62% больше, чем в аналогичном периоде 2014 года *(1 307 851)*, рассмотрено 1 931 520 административных дел, что составляет 91,2% от общего числа выявленных правонарушений.

Судами Республики за 1-ое полугодие 2015 года рассмотрено 192 320 *(189 576)* административных дел, из них по новому КоАП 178 746 дел.

Уполномоченными органами применяются все виды административных взысканий.

С ростом регистрации административных правонарушений, по сравнению с аналогичным периодом 2014 года более чем в 4 раза возросло, и количество прекращенных производств по административным делам с 4 218 до 19 634 дел.

Как показал анализ, 88,5% из вынесенных постановлений о прекращении административных производств приходится на протокола, составленные органами внутренних дел – 17 369.

Установлено, что причиной большого объема прекращенных административных производств, возбужденных по ст.73 КоАП *(правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений - 10 082)* является руководство требованием ст.64 КоАП *(освобождение от административной ответственности в связи с примирением сторон)*, согласно которым дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст.73 КоАП, возбуждаются не иначе, как по заявлению потерпевшего и подлежат прекращению за примирением его с лицом, совершившим правонарушение.

С введением с 1 января 2015 года новых УК и КоАП в разряд уголовных проступков переведено более 50 составов административных правонарушений.

По рассмотрению уголовных проступков особых проблем нет, однако резко упала их выявляемость, на которую повлияло следующее:

- полиция перестала ими заниматься, так как они из административных правонарушений превратились в уголовные проступки, причем частного обвинения и наказание по ним зависит от желания и активности заявителей.

- если раньше достаточно было административного протокола, объяснительной, рапорта участкового инспектора полиции, то теперь это уголовное дело, сопоставимое с делами дознания, а порой и следствия. И весь материал должен быть собран за трое суток.

В настоящее время предложения вернуть эти уголовные проступки в КоАП в рамках проекта Закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования уголовно-исполнительного законодательства» рассмотрены в Мажилисе и в целом депутатами одобрены.

Отдельные новеллы КоАП оправдали ожидания, найдя свое практическое применение.

**Первое.** По мерам взыскания одним из гуманизирующих признаков стало увеличение на 7% составов, по которым предусмотрено применение взыскания в виде предупреждения, поэтому в суммарном выражении за 1-ое полугодие их применение увеличилось на треть *(347 292 против 261 596).*

Предусмотрена дифференцированная ответственность субъектов малого и среднего предпринимательства, поскольку у субъектов среднего предпринимательства стоимость активов больше более чем в пять раз, а штрафные санкции – такие же как для субъектов малого предпринимательства.

Наряду с этим, в связи с переходом в разряд уголовных проступков наблюдается в 1,3 раза снижение лиц, подвергнутых административному аресту *(41 933 против 50 729).*

**Второе.** Введение сокращенного порядка рассмотрения дел является стимулирующим механизмом для уплаты штрафа.

За 1-ое полугодие 2015 года по делам, рассмотренным в порядке сокращенного производства, исполнено 419 598 постановлений на сумму 2млрд. 727 млн.тенге, что составляет 25%от всех исполненных штрафов.

То есть, цифры говорят о том, что механизм быстрой уплаты штрафов действует.

Вместе с тем, на практике возникают вопросы о возможности применения данного порядка производства, где санкция статьи наряду со штрафом предусматривает административное взыскание в виде предупреждения; необходимости расширения перечня субъектов, подпадающих под данный порядок *(несовершеннолетние, индивидуальные предприниматели, должностные и юридические лица)*; уточнения категории правонарушений *(при фиксации контрольно-измерительными приборами, работающими в автоматическом режиме)*; возможности увеличения срока добровольной уплаты 50% суммы штрафа и совершенствования порядка уведомления государственным органом об уплате штрафа.

**Третье.** Дополнительная судебная кассационная инстанция введена с целью предоставления гражданам и юридическим лицам права на самостоятельное обжалование вступивших в законную силу судебных актов.

За 1-ое полугодие 2015 года в кассационные инстанции поступило 941 дело, из них 679 постановлений судов первой и апелляционной инстанций оставлены без изменения.

Введение в новый КоАП кассационного порядка пересмотра вступивших в законную силу постановлений по делам об административных правонарушениях является положительным моментом, так как позволяет на месте, в пределах того региона, где принято решение по делу, пересмотреть вступившее в законную силу постановление, что в свою очередь, ускоряет производство по делу.

Вместе с тем, как показывает практика применения закона, регулирующего порядок пересмотра вступивших в законную силу постановлений по делам об административных правонарушениях, полномочия кассационной инстанции не конкретизированы. Указание в части 5 статьи 847 КоАП о том, что порядок подготовки к рассмотрению, рассмотрения и принятия решения по кассационным жалобам и протестам – осуществляется в порядке, предусмотренном главой 45 КоАП, не разрешает те правовые проблемы, которые возникают с момента поступления жалоб и протестов.

По мнению Верховного Суда, функции апелляционной и кассационной инстанций, в силу наделенных полномочий, резко отличаются друг от друга. Суд кассационной инстанции лишен возможности исследовать новые доказательства по делу, рассматривать ходатайства о вызове свидетелей и другие вопросы, которые входят в полномочия судов первой и апелляционной инстанций.

В этой связи, Верховный Суд предлагает пересмотреть порядок рассмотрения дела в кассационном порядке, увеличив сроки рассмотрения дела.

Нельзя не отметить, что в рамках реализации программы «100 шагов по реализации пяти институциальных реформ Главы государства» этот институт будет пересмотрен, его функции будут переданы Верховному Суду, а Генеральный Прокурор будет наделен исключительным правом принесения протеста в Верховный Суд.

**Четвертое.** Процедура пересмотра судебных актов по вновь открывшимся обстоятельствам введена по аналогии с ГПК и УПК. Цель ее исключить излишний пересмотр судебных актов судами вышестоящей инстанции при наличии вновь открывшихся обстоятельств.

Введенный в КоАП порядок пересмотра постановлений по вновь открывшимся обстоятельствам нашел свое практическое применение.

За 1-ое полугодие 2015 года в суды поступило 127 заявлений о пересмотре судебных актов по вновь открывшимся обстоятельствам, в уполномоченные органы - 3 024.

В перспективе предлагается, что данная процедура должна применяться только судом, исключив полномочия государственных органов.

**Пятое.** При наличии смягчающих обстоятельств, введена возможность снижения размера суммы штрафа для физических лиц на 30%.

Анализ показал, что на данный момент эта норма применяется крайне редко, в основном в отношении пенсионеров и по делам, вытекающим из семейно-бытовых отношений.

Так, в порядке ст.819 КоАП субъекты административной практики и суды при установлении обстоятельств, смягчающих ответственность, сократили суммы штрафов до 30% по 1137 административным делам или 0,06%, по которым наложено 18 млн. тенге.

На практике возникают вопросы о необходимости применения этой нормы также в отношении должностных и юридических лиц и конкретизации оснований применения 30% уменьшения штрафа.

**Шестое.** В порядке главы 44 КоАП *(обжалование действий госорганов)*судами первой инстанции в 1-ом полугодии 2015 года рассмотрено 753 дела, по ним удовлетворено 212 жалоб или 28%.

В порядке главы 45 КоАП пересмотрено 1702 постановления уполномоченных органов, из которых 933 или 55% оставлено без изменения, отменено и изменено 769 постановлений или 45%, что свидетельствует о том, что субъектами административной практики допускаются нарушения законодательства при возбуждении и рассмотрении административных дел.

Анализ судебной практики указанных категорий дел показывает, что требуется их дальнейшее совершенствование.

По главе 44 КоАП дела связаны с обжалованием действий по составлению протокола об административном правонарушении, являющегося доказательством по делу, при этом данная процедура фактически дублирует само производство по делу об административном правонарушении в части оценки доказательств.

Положения главы 44 КоАП не определяют, какие действия могут быть обжалованы в судебном порядке, в связи с чем, лицами, привлеченными к административной ответственности, обжалуются действия, непосредственно связанные с возбуждением производства по делу об административном правонарушении.

По данной главе КоАП также обжалуются предписания о необходимости уплаты штрафа за превышение скорости. В этой связи в судах возникает вопрос об относимости дел к главе 44 КоАП. Тогда как из нормы следует, что эти предписания по своей сути являются актами обязательными к исполнению.

В этой связи, целесообразно ограничить возможность обжалования отдельных действий государственных органов, рассмотреть вопрос об обжаловании как действий *(бездействия)* государственных органов, так и их решений *(предписание об уплате штрафов при видеофиксации)*, предлагается ввести процедуру пересмотра постановлений об удовлетворении жалобы на действия должностного лица, поскольку этим затрагиваются права обжалуемых лиц, которые также имеют право на пересмотр вынесенных актов.

**Седьмое.** За судами осталось рассмотрение дел о правонарушениях, за которые в качестве одного из видов взыскания предусмотрены административное выдворение за пределы Республики Казахстан иностранцев либо лиц без гражданства, конфискация предмета, явившегося орудием либо предметом совершения правонарушения, а равно имущества, полученного вследствие его совершения, лишение специального права, лишение лицензии, специального разрешения, квалификационного аттестата *(свидетельства)* на определенный вид деятельности, либо совершение определенных действий, приостановление или запрещение деятельности или отдельных видов деятельности.

Из подведомственности суда уполномоченным органам переданы 143 *(91 полностью и 52 частично)* состава, в санкциях которых предусматривается штраф*.* За судами осталось 242 из 385 составов, что на 40% снизило их нагрузку.

Таким образом, в сравнении с аналогичным периодом прошлого года за 1-ое полугодие 2015 года количество рассмотренных судами дел в порядке нового КоАП (без учета рассмотренных дел по утратившему силу КоАП) снизилось с 189 576 до 178 746 или на 5,7%. Соответственно, судами на 8% меньше наложено постановлений о наложении штрафа *(74 917 против 81 428),* на 15,8% меньше вынесено постановлений об административном аресте *(44 907 против 53 371).*

На основании вышеизложенного, анализ правоприменительной практики показал наличие проблемных вопросов, которые требуют дальнейшего совершенствования действующего КоАП.

В этой связи, отдельные предложения заинтересованных государственных органов, направленные в рамках настоящего анализа, планируется обсудить на заседаниях созданной при Министерстве юстиции специальной Межведомственной научно-консультативной рабочей группы по вопросам совершенствования законодательства об административных правонарушениях.

Ранее 13 июля 2015 года Генеральной прокуратурой в Министерство юстиции направлялся пакет предложений по совершенствованию некоторых норм КоАП.

**Генеральная прокуратура**

**Республики Казахстан**