

но и в ее новом названии «Распитие алкогольных, слабоалкогольных напитков или пива в общественном месте либо появление в общественном месте или на работе в состоянии опьянения». Кроме того, перечень терминов в этой статье дополнен терминами «пиво» и «слабоалкогольные напитки».

Некоторые вопросы вызывает формулировка ч. 2 рассматриваемой статьи: «Нахождение на рабочем месте в рабочее время в состоянии алкогольного, наркотического или токсикоманического опьянения». Будет ли расцениваться как административное правонарушение нахождение на рабочем месте в состоянии алкогольного, наркотического или токсикоманического опьянения в нерабочее время? Или будет, то словосочетание «в рабочее время» целесообразно исключить.

В ч. 3 ст. 17.3 устанавливается административная ответственность за действия, предусмотренные ч. 1 и 2 данной статьи, совершенные повторно в течение одного года после наложения административного взыскания за такие же нарушения.

Таким образом, в соответствии с новой редакцией ст. 17.3 как административное правонарушение следует квалифицировать не только распитие алкогольных напитков в общественных местах либо появление в общественном месте в пьяном виде, оскорбляющем человеческое достоинство и нравственность, но и распитие слабоалкогольных напитков или пива в общественных местах, не предназначенных для их распития, а также нахождение на рабочем месте в рабочее время в состоянии алкогольного, наркотического или токсикоманического опьянения, что, безусловно, является значимой мерой в борьбе с алкоголизацией населения.

В республике за два месяца 2010 г. выявлено 33 021 правонарушение данной категории, что на 1558 больше, чем за два месяца 2009 г. По Могилевской области за два месяца 2009 г. выявлено 3913 таких правонарушений, а за два месяца текущего года 4016, из них предусмотренных ч. 1 – 2494 правонарушения, ч. 2 – 1524. А с 23 февраля 2010 г. по 25 марта 2010 г. по Могилевской области выявлено 234 правонарушения, предусмотренных ст. 17.3 КоАП, из них предусмотренных ч. 1 – 108, ч. 2 – 93, ч. 3 – 31. При этом из указанного количества вступивших в законную силу постановлений о наложении административных взысканий 28 вынесено по фактам употребления пива в общественных местах.

Учитывая, что законодателем расширен «ассортимент» напитков, путем покупки которых осуществляется вовлечение несовершеннолетнего в антиобщественное поведение, может увеличиться и количество привлеченных к административной ответственности по ст. 17.4 КоАП. За два месяца 2009 г. в республике выявлено 526 правонарушений, предусмотренных этой статьей (в Могилевской области – 75), а за два месяца текущего года – 557 (в Могилевской области – 56).

Глава 17 КоАП дополнена ст. 17.10 «Пропаганда и (или) публичное демонстрирование, изготовление и (или) распространение нацистской символики или атрибутики» и 17.11 «Изготовление, распространение и (или) хранение экстремистских материалов». Однако если в примечании к ст. 17.10 разъяснено, что понимается под нацистской символикой и атрибутикой, то для того чтобы уяснить, что следует понимать под экстремистскими материалами, необходимо обратиться к закону Республики Беларусь от 4 января 2007 г. № 203-З «О противодействии экстремизму» (в редакции законов от 21 июля 2008 г. № 417-З, 28 декабря 2009 г. № 78-З).

В соответствии с положениями ст. 3.30 ПИКоАП протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 17.10 и 17.11, уполномочены составлять должностные лица органов внутренних дел и органов государственной безопасности. Однако на момент написания статьи в Едином государственном банке данных о правонарушениях МВД Республики Беларусь не зарегистрировано ни одного протокола по ст. 17.10 и 17.11 КоАП.

Проанализировав сведения о зарегистрированных с начала текущего года административных правонарушениях, по которым вступили в силу постановления о наложении административного взыскания, и принимая во внимание внесенные в рассматриваемую главу изменения, можно предположить, что в дальнейшем существенно возрастет количество правонарушений, предусмотренных ст. 17.3 и 17.4, а вот о реализации ст. 17.10 и 17.11 сможем судить только по итогам первого года применения нового законодательства.

И.В. Козелецкий

О ПОНЯТИИ И СУЩНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНОГО НАДЗОРА

Как управленческая категория, контрольно-надзорная деятельность исторически связана с государственным управлением. Эффективное управление коллективами немислимо без надлежащего контроля и надзора. Посредством контрольной функции реализуется обратная связь, позволяющая субъекту управления получить информацию о результатах управляющего воздействия, при необходимости скорректировать это воздействие.

Усложнение контрольной функции и необходимость ее ограничения привели в результате к ее дифференциации, выделению из нее контроля представительных органов, административного ведомственного и надведомственного контроля, прокурорского, административного и судебного надзора.

Первоначально появившийся контроль был в современном понимании ведомственным, он осуществлялся в тех сферах, которые были подведомственны, подконтрольны субъекту управления.

Надведомственный контроль получил наибольшее развитие в тоталитарных государствах с их жесткой вертикалью государственного регулирования всех вопросов развития общества. В нашей истории такой вид контроля широко применялся правящей партией, которая в СССР узурпировала государственные функции, направляла и контролировала деятельность не только народного хозяйства, но и судебной и даже представительной власти. Сейчас такой контроль остается, пожалуй, лишь в сфере финансов, где происходит формирование, распределение и расходование денежных и материальных ресурсов государства. Образованы специальные контрольные органы финансового контроля.

Административный надзор, наблюдающий лишь за внешним состоянием объектов, их соответствием установленным правовым предписаниям, предстает как наиболее юридизированный вид социального контроля наряду с общим надзором прокуратуры, но узко специализированный по сферам управления.

В научных работах можно встретить различные трактовки понятия «административный надзор». По моему мнению, основным и главным элементом, выделяющим административный надзор, является его объект – человеческая деятельность в пределах, установленных правовыми нормами, правомочность деятельности. Целесообразность человеческой деятельности объектом административного надзора быть не может. Объект административного надзора более сложен, чем объект управления, и охватывает и общественные отношения, возникающие в процессе государственного управления, и материальные ценности общества, подверженные внешнему воздействию. В этом заключается главное отличие надзора от контроля.

Но объект воздействия – не единственное, что отличает административный надзор от смежных видов управленческой деятельности. Для того чтобы более полно определить данную деятельность, сравним ее с контролем исполнительной власти. Административный надзор, как и контроль, не участвуя непосредственно в производстве, реально влияет на конечный результат поднадзорной (подконтрольной) деятельности.

Административный надзор также проявляет себя как вспомогательная функция, однако цель его заключается не в налаживании функционирования объекта, что означает какие-либо качественные изменения в нем, а лишь в удержании поднадзорного объекта в заданном правовом режиме, в состоянии готовности поднадзорного объекта к последующему управляющему воздействию. Соответственно и задача контроля – обеспечение выполнения управленческого решения, а задача административного надзора – охрана общественных отношений в сфере надзора, предупреждение и пресечение их нарушения в случаях неправомерных действий должностных лиц и граждан.

Отличаются административный надзор и контроль также субъектами, их осуществляющими. Контроль – функция вышестоящего органа, должностного лица, тогда как надзор осуществляется специальными органами исполнительной власти, причем не всякими их должностными лицами, а лишь являющимися по должности государственными инспекторами.

Административный надзор непременно связан с делением управления на конкретные отрасли. Органы административного надзора в большинстве своем входят в отраслевые системы управления. Например, к ведению Министерства здравоохранения отнесен санитарно-эпидемиологический надзор, который не ограничен системой министерства.

Следовательно административно-надзорная деятельность по своему характеру есть деятельность межотраслевая, а то обстоятельство, что в качестве другой стороны правоотношений в связи с надзором выступают и граждане, подтверждает надведомственный характер функции надзора.

Еще одно существенное отличие рассматриваемых видов социального контроля состоит в различном наборе средств воздействия на объект в случае выявления нарушений. Контролирующий субъект предпринимает меры дисциплинарного характера (взыскания), отменяет либо изменяет неправомерное решение. Субъект административного надзора не может применять такие средства в отношении не подчиненных ему объектов. В его арсенале – применение мер административного предупреждения и пресечения: дача обязательного для исполнения предписания, запрещение эксплуатации источника повышенной опасности, требование прекратить противоправную деятельность, изъятие, административное задержание и даже такие жесткие меры пресечения, как применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия. В случае же выявления правонарушения, ответственность за которое установлена уголовным законодательством или законодательством об административных правонарушениях, субъекты контроля информируют уполномоченные органы о таком факте, а субъекты надзора во многих случаях уполномочены осуществлять необходимые первоначальные действия (изъятие предмета или орудия правонарушения, фиксация следов и сбор доказательств, оформление необходимых административно-процессуальных документов и направление материалов по подведомственности). Часто субъект административного надзора является и субъектом административной юрисдикции.

Административный надзор ближе всего к прокурорскому надзору. При рассмотрении соотношения прокурорского и административного надзора подчеркивается право последнего вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность объекта.

Таким образом, представляется, что административный надзор можно определить как специальную самостоятельную функцию государственного управления, заключающуюся в систематическом наблюдении специальных субъектов за поддержанием специального объекта в заданном состоянии и характеризующуюся специфическим нормативным регулированием, применением специальных методов деятельности. Сущность административного надзора характеризуется его задачами и целями, способностью данной деятельности, не проникая в содержание функционирования объекта, внешне влиять на его состояние, обеспечивая тем самым необходимые условия для выполнения органами управления задач по переводу объекта из одного состояния в другое.

В.В. Коляго

ОСНОВАНИЯ ПРИМЕНЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРЕДУПРЕДИТЕЛЬНЫХ МЕР

Основанием применения административно-предупредительных мер выступают определенные юридические факты. В науке административного права отсутствует единый подход к данному вопросу. Так, А.Н. Крамник считает, что применение мер, преследующих цель предупреждения правонарушений, определяется поведением лиц, недопущением, предотвращением совершения правонарушения и нередко зависит от усмотрения уполномоченного должностного лица или выполнения им своих обязанностей; не существует одного основания для всех административно-предупредительных мер; применение административно-предупредительных мер не требует наличия правонарушения; не могут быть административно-предупредительными меры принуждения, которые применяются в связи с совершением правонарушения.

А.П. Ключниченко полагает, что основаниями применения административно-предупредительных мер является наступление особых условий, связанных с необходимостью обеспечения общественной безопасности. С данным мнением соглашается и А.В. Серегин, дополняя лишь цели их применения: охрана жизни и здоровья людей, интересов общества и государства, а также предупреждение правонарушений.

Таким образом, одни авторы при рассмотрении оснований применения административно-предупредительных мер акцентируют внимание на усмотрении должностных лиц, другие указывают на наличие особых условий, связанных с необходимостью достижения определенных целей. Представляется, что для защиты прав и законных интересов граждан при применении административно-предупредительных мер во исполнение ст. 23 Конституции в законодательных актах должны быть закреплены конкретные основания их применения. Ю.С. Рябов к таким основаниям относил: факты совершения административных проступков; реальное предположение о возможном правонарушении или объективно противоправном деянии; судимость лица или факт его привлечения лица к административной ответственности; наступление реальной опасности, угрожающей интересам общества, жизни и здоровью людей.

С учетом сложившейся правоприменительной практики, требований законодательства, теоретических разработок административно-правовой науки представляется целесообразным в качестве оснований применения административно-предупредительных мер рассматривать совершение лицом административных правонарушений (единичный факт, повторное совершение либо систематическое), за которые оно было подвергнуто административному взысканию. Согласно п. 12