

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

ч. 1 ст. 1.4 ПИК оАП Республики Беларусь речь идет о физическом или юридическом лице, в отношении которого вступило в законную силу постановление о наложении административного взыскания.

Согласно п. 5 ч. 13 ст. 14 закона «Об оружии» оружие подлежит изъятию в случае, если его владелец подвергся административному взысканию за правонарушения против общественного порядка и нравственности, порядка управления, правосудия и деятельности органов уголовной и административной юрисдикции. Данная мера установлена законодателем для профилактики совершения правонарушений владельцем оружия с его использованием в дальнейшем. Повторное совершение лицом определенных правонарушений является основанием для постановки его на профилактический учет. Примером применения административно-предупредительных мер в связи с систематическим совершением административных правонарушений является направление лица, страдающего алкоголизмом или наркоманией, на принудительное лечение в лечебно-трудовой профилакторий. Таким образом, совершение лицом административных правонарушений определенного вида либо определенным субъектом (владельцем оружия) свидетельствует о склонности лица к совершению правонарушений, большой вероятности их совершения и необходимости применения к нему соответствующих мер воздействия.

Представляется, что Ю.С. Рябов обоснованно выделяет в качестве основания применения административно-предупредительных мер судимость лица. В течение правового состояния судимости за осужденным может осуществляться профилактическое наблюдение или превентивный надзор, основания, порядок и условия осуществления которых определяются Уголовно-исполнительным кодексом. Таким образом, данные меры являются уголовно-правовыми. Но наличие судимости за совершение определенной категории преступлений может являться основанием для применения административно-предупредительных мер. Например, изъятие оружия и боеприпасов у лиц, имеющих судимость за совершение правонарушений, а также за совершение иных преступлений, связанных с использованием или применением оружия, совершенных в состоянии алкогольного опьянения либо в состоянии, вызванном потреблением наркотических средств. Определенная категория ранее судимых лиц подлежит постановке на профилактический учет.

Представляется обоснованным рассмотрение в качестве основания применения административно-предупредительных мер совершение лицом определенных преступлений, от уголовной ответственности за которые оно освобождено по основаниям, предусмотренным законодательными актами Республики Беларусь. Данное основание нуждается в научном анализе, так как не каждое преступление может свидетельствовать о склонности лица к совершению противоправных деяний в дальнейшем (например, совершенное по неосторожности, не представляющие большой общественной опасности). Указание же законодателем на нереабилитирующие основания освобождения от уголовной ответственности является неконкретным и неоднозначно толкуемым. Представляется целесообразным закрепление в законе «Об основах деятельности по профилактике правонарушений» конкретных ссылок на УПК с указанием статей и пунктов, по которым лица освобождаются от уголовной ответственности, рассматриваемых в качестве основания постановки на профилактический учет. Реализация данного предложения будет способствовать более точному толкованию рассматриваемой правовой нормы, защите прав и законных интересов граждан.

Наличие у лица психических расстройств, выражающихся в склонности к противоправному поведению, также необходимо рассматривать в качестве основания применения административно-предупредительных мер (постановка на профилактический учет в ОВД, изъятие оружия и боеприпасов и т. д.). В данном случае правоограничения в отношении лица допускаются в интересах общественного порядка, защиты здоровья населения, прав и свобод других лиц.

Неоправданными являются постановка лиц на профилактический учет и осуществление мер индивидуальной профилактики за уклонение от трудовой деятельности в случае, если законность источников их существования вызывает обоснованные сомнения, на основании соответствующего постановления органа внутренних дел (его уполномоченного должностного лица). Согласно ст. 41 Конституции гражданам гарантируется право на труд, а принудительный труд запрещается, кроме работы или службы, определяемой приговором суда или законом о чрезвычайном и военном положении. В связи с этим возникает вопрос о правомерности указания в законе выражения «уклоняющихся от трудовой деятельности», подразумевающего обязанность ее осуществления. Законность источников существования может быть установлена в ходе проведения соответствующих мероприятий (оперативно-розыскных либо следственных действий, проводимых до возбуждения уголовного дела) – устанавливается факт наличия либо отсутствия в деянии лица состава преступления, правомерность получаемых доходов. Таким образом, данное обстоятельство нецелесообразно рассматривать как основание применения административно-предупредительных мер.

С учетом конституционного права граждан Республики Беларусь свободно передвигаться и избирать место жительства (ст. 30) с точки зрения соблюдения законности спорной видится правомерность отнесения законодателем к основаниям применения административно-предупредительных мер пребывание гражданина в определенном социальном положении: лицо без определенного места жительства (отсутствие места жительства, утрата социально полезных и родственных связей, незанятость трудом, в том числе если гражданин занимается бродяжничеством и (или) попрошайничеством, существует за счет других случайных источников). С точки зрения целесообразности оправданно применение профилактических мер в отношении данной категории граждан, так как тяжелое материальное положение, отсутствие постоянного заработка способствуют совершению данным лицом правонарушения, но подмена законности целесообразностью не допустима.

Вышеизложенные суждения позволяют сформулировать основные черты административно-предупредительных мер: они не связаны с совершением административного правонарушения; лица, к которым они были применены, не привлекаются к административной ответственности; принудительный характер указанных мер заключается в совершении властных и односторонних действий уполномоченными субъектами, их основанием является наступление условий, предусмотренных диспозицией административно-правовых норм; основанием применения мер индивидуальной профилактики правонарушений является проявление лицом склонности к совершению правонарушений в виде невыполнения каких-либо обязанностей, совершения правонарушений, а не усмотрение субъекта профилактики с учетом целесообразности; целью их применения являются обеспечение национальной безопасности, общественного порядка, защита нравственности, здоровья населения, прав и свобод других лиц; основания применения данных мер должны быть закреплены в законодательных актах.

В.А. Круглов

О ПОНЯТИИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Одним из видов юридической ответственности является административная ответственность. Исследованию ее понятия посвящены многочисленные научные публикации ученых. Вместе с тем до настоящего времени в этом вопросе не выработана единая позиция.