

мер, в соответствии со ст. 21.3 ПИКоАП на администрацию организации, в которой лицо отбывает исправительные работы, возлагаются трудовое воспитание такого лица и участие в проведении с ним воспитательной работы.

В соответствии со ст. 14.6 ПИКоАП прокурорский надзор за исполнением законодательства органами, исполняющими постановления о наложении административных взысканий, осуществляется генеральным прокурором Республики Беларусь и подчиненными ему прокурорами.

Принципы административно-деликтного исполнительного процесса, хотя и являются относительно самостоятельными, обуславливают друг друга, представляют собой единую систему руководящих положений, должны быть объединены общими целями и задачами.

Вместе с тем задачи административно-деликтного исполнительного процесса (исполнения административных взысканий) как таковые до настоящего времени не разработаны. В ст. 225 КоАП 1984 г. одной из задач производства по делам об административных правонарушениях было названо «обеспечение исполнения вынесенного постановления». В ПИКоАП в ст. 1.2 «Задачи Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях» одной из задач названо «регулирование исполнения административного взыскания», ст. 2.1 «Задачи административного процесса» [3] вообще нет упоминания об исполнении административных взысканий.

Данный пробел, по нашему мнению, необходимо восполнить. Для чего можно использовать уже имеющиеся наработки в этом вопросе в гражданском процессуальном праве (ст. 459 ГПК) [1] и уголовно-исполнительном праве (ст. 2 УИК) [4].

Исходя из анализа указанных статей, мы предлагаем внести в ПИКоАП статью следующего содержания:

«Статья ____ . Задачи административно-деликтного исполнительного процесса (или Задачи исполнения административных взысканий)

Задачами административно-деликтного исполнительного процесса (исполнения административных взысканий) являются: обеспечение исполнения вступивших в законную силу постановлений о наложении административных взысканий; контроль за их добровольным исполнением, а в необходимых случаях их принудительное исполнение в целях охраны и защиты прав и законных интересов физических, юридических лиц и государства».

Включение в ПИКоАП указанных выше новаций послужит, на наш взгляд, укреплению законности, усилению охраны прав и законных интересов субъектов административно-деликтного исполнительного процесса.

Библиографические ссылки

1. Гражданский процессуальный кодекс Республики Беларусь. Минск : Амалфея, 2009.
2. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями) : принята на Респ. референдуме 24 нояб. 1996 г. Минск : Амалфея, 2006.
3. Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях. Минск : Амалфея, 2010.
4. Уголовно-исполнительный кодекс Республики Беларусь. Минск : Амалфея, 2009.

Дата поступления в редакцию: 13.05.10

УДК 342.951

А.В. Лубенков, преподаватель кафедры административного права и управления органами внутренних дел Академии МВД Республики Беларусь;

Ю.Л. Сиваков, кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры трудового и уголовного права Минского института управления

КЛАССИФИКАЦИЯ МЕР АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ, РЕАЛИЗУЕМЫХ ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В СФЕРЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА

Интересы охраны законности и правопорядка, поддержания государственной дисциплины требуют, чтобы органы государства обеспечивали проведение в жизнь государственной воли, применяя в случае необходимости к тем, кто не следует этой воле добровольно, и принудительные меры, допускаемые законом. Следуя этому принципу, авторы, анализируя подходы специалистов, исследовавших проблемы принуждения в разное время, на основе отечественного опыта охраны правопорядка, предлагают свое видение классификации мер административного принуждения, реализуемых органами внутренних дел в сфере общественного порядка. Предлагается данные меры классифицировать по методу деятельности органов внутренних дел в рассматриваемой сфере на надзорно-профилактические меры; меры непосредственного принуждения; административно-деликтно-юрисдикционные меры и административные меры помощи.

Interests of protection of legality an law and order, maintenance of the state discipline require, that state agencies provide leading to life of the state will, application in the case of necessariness in relation, who does not follow this will voluntarily, and compulsory measures, supposed by the law. Follow these principle, authors, analyzing approaches of specialists, investigated these problems at various time, on the basis of native experience of protection of law and order, offer theirselves vision of the system of administrative and direction measures, realised by law-enforcement agencies in the sphere of a public order

It is offered to classify these measures on a method of activity of these agencies in the given sphere on: supervision -precautionary measures; measures of direct compulsion; administratively-tort-jurisdiction measures and administrative measures of the help.

Обеспечение охраны общественного порядка должно осуществляться применением, в том числе, активных способов целенаправленного воздействия на поведение людей, склонных к его нарушению. Система социального контроля в качестве инструментов государственной и общественной деятельности в этой области традиционно использует методы убеждения и принуждения. Убеждение и принуждение – категории социальные, которые проявляются в содержании связей между участниками конкретных общественных отношений. При этом исторически доказано, что принуждение существует во всяком человеческом общежитии и является необходимым элементом всякой социальной организации.

В советской административно-правовой науке с ее односторонними взглядами на управленческую деятельность исследовались главным образом общие методы управления. В данном аспекте исследовалось и административное принуждение, применяемое милицией, для которой охрана общественного порядка – это традиционная сфера деятельности, задача и функция.

Принуждение, реализуемое ОВД в сфере общественного порядка, следует рассматривать как сложное родовое явление, включающее в себя отличающиеся друг от друга по различным основаниям (признакам) группы административно-правовых норм. Решение вопроса о родовой принадлежности той или иной нормы (их классификация) – необходимое условие законности их практической реализации. Научно-практическое значение данной проблемы убедительно показал А.П. Ключниченко. По его мнению, «такая классификация помогает глубже уяснить существо административного принуждения как единого собирательного понятия, отграничить его от других видов государственного и правового принуждения, его природа может быть достаточно полно уяснена» [8, с. 27]. Однако во взглядах на классификацию данных мер в рассматриваемой сфере среди ученых нет единства [5, с. 73–78; 14, с. 91].

Вопрос о классификации принудительных административно-правовых мер, применяемых милицией, в правовой литературе исследуется достаточно давно, что позволяет определить тенденции развития теоретико-правовых взглядов на данную проблему.

Так, в 50-х гг. XX в. господствовала двухзвенная классификация данных мер, в которой за основу взят формальный признак – принадлежность той или иной меры к административным санкциям. Исходя из этого все принудительные административно-правовые меры делятся на «административные взыскания и иные меры, применяемые при отсутствии правонарушений» [15, с. 173–191]. В то время данная классификация имела достаточное теоретическое и практическое значение, но сейчас ее следует признать упрощенной. Она препятствует уяснению сущности различных по правовой природе мер, потому что, беря за основу формальный признак, подобная классификация не проводит четких границ внутри иных, уже известных групп принудительных административно-правовых мер, реализуемых при отсутствии правонарушений, куда попадают такие разнородные меры, как, например, административное задержание физического лица, привод, принудительное лечение и др. Однако следует отметить, что и в настоящее время эта классификация берется за основу некоторыми авторами, как первоначальный этап деления принудительных административно-правовых мер на группы [10, с. 169].

Второй вариант классификации предложен в 1970 г. И.И. Веремеенко. Все принудительные административно-правовые меры он делит на применяемые в связи с совершением правонарушения и иные. При этом в группу мер, применяемых в связи с совершением правонарушения, он включает лишь административно-процессуальные меры и административно-правовые санкции [5, с. 73–78]. Однако административно-правовая теория и практика того времени не восприняла эту классификацию, несмотря на ее логическую завершенность, теоретическую и практическую ценность.

Главным критерием трехзвенной классификации, предложенной М.И. Еропкиным, является способ охраны правопорядка. Этот критерий связан с такими вспомогательными критериями, как правовое регулирование оснований, условий и порядка применения конкретной принудительной административно-правовой меры и цель ее применения. По его мнению, все принудительные административно-правовые меры следует делить на три группы: 1) административно-предупредительные меры; 2) меры административного пресечения; 3) административные взыска-

ния [6, с. 173–199]. А.П. Ключниченко и некоторые другие ученые считали эту классификацию общепризнанной [8, с. 29].

В то же время, детально исследуя названные три группы принудительных административно-правовых мер, некоторые авторы обращают внимание на их внутреннюю неоднородность по целевому назначению и приходят к выводу о необходимости выделения еще одной группы мер – принудительных административно-правовых мер процессуального обеспечения [7].

Таким образом, по способу охраны общественного порядка принудительные административно-правовые меры подразделяются на четыре группы: 1) меры административного предупреждения (принудительные административно-правовые меры предупреждения); 2) меры административного пресечения (принудительные административно-правовые меры пресечения); 3) меры административно-процессуального обеспечения (принудительные административно-правовые меры процессуального обеспечения); 4) административные наказания (административные взыскания). Однако сторонники трехзвенной классификации утверждают, что «...меры процессуального обеспечения производства по делам об административных правонарушениях самостоятельного юридического значения не имеют, так как поглощаются названными видами мер административного принуждения» [12, с. 24].

Примерно такой же точки зрения придерживается и М.Л. Масленников, исследующий исключительно вопросы производства по делам об административных правонарушениях. Он пишет: «...меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях... выполняют роль пресечения правонарушений, являются мерами административного пресечения» [11, с. 31]. К выводу о существовании внутри группы принудительных административно-правовых мер пресечения самостоятельной группы мер, преследующих цели обеспечения производства по делам, но без выделения их в отдельную группу приходят и некоторые другие авторы.

В связи с принятием в Республике Беларусь ПИКоАП вопрос о наличии или отсутствии процессуально-обеспечительных мер как особой группы мер административного принуждения приобретает не принципиальное значение. Так, ст. 8.1 ПИКоАП их так и называет: «Меры обеспечения административного процесса», однако в литературе встречаются самые разнообразные названия данной группы мер. Мы будем исходить из названия, предложенного законодателем: «Меры обеспечения административного процесса», но принимая во внимание, что все перечисленные в ней меры принудительные, то, на наш взгляд, правильнее было бы назвать данную статью «Принудительные меры обеспечения административного процесса».

Заслуживает внимания и вариант классификации принудительных административно-правовых мер, предложенный Д.Н. Бахрахом. По его мнению, все меры по непосредственной цели применения следует делить на меры административного взыскания, меры административного пресечения и административно-восстановительные меры. При этом, по мнению автора, непосредственная цель одновременно является и способом охраны общественного порядка. Известно, что Д.Н. Бахрах – один из немногих ученых, кто последовательно отрицает принудительный характер предупредительных мер, замечая при этом, что «отмечая большое значение предупредительных средств, следует признать, что они не являются принудительными» [3, с. 27]. Данная позиция явилась логическим следствием суждения автора о том, что основанием применения государственного принуждения является только факт совершения правонарушения. Разделяет эту точку зрения П.И. Кононов [9, с. 27–28], и Ю.С. Рябов [13, с. 16].

Данной позиции вполне соответствует и наше мнение, мы выделяем самостоятельную группу принудительных мер, предусмотренных административно-правовыми нормами, имеющих профилактическую направленность. Материальным выражением данных мер является функциональное проявление надзорных полномочий ОВД по контролю за состоянием общественного порядка.

Логически обоснованной представляется позиция о существовании такой самостоятельной группы мер административного принуждения, как восстановительные меры. По мнению ученых, их цель состоит в возмещении причиненного ущерба, восстановлении прежнего положения вещей. При этом к такого рода мерам в литературе обычно относят: меры материальной ответственности (возмещение вреда, причиненного административным правонарушением, предусмотренное ст. 7.8 КоАП Республики Беларусь), снос самовольно возведенных строений (домов, гаражей) по решению местной администрации, административное выдворение из самовольно занятых жилых помещений, изъятие у организаций незаконно полученного, взыскание недоимки, пени. О необходимости выделения восстановительных мер или, как их еще называют, мер защиты в отдельную группу говорят и ученые при исследовании других отраслей права [1, с. 281].

Весьма интересным нам представляется замечание В.А. Ардашкина, что в административном праве восстановление достигается через привлечение к материальной ответственности либо через пресечение нарушений [2, с. 23–25]. Мы поддерживаем его в том, что это утверждение носит все-

объемлющий характер. Так, К.В. Хомич выделяет данную группу мер в налоговой сфере в силу специфики самой сферы и возникающих в ней отношений [16].

Представляется, что выделить данную группу мер в сфере охраны общественного порядка возможно в силу специфики (скоротечности и ситуационности) отношений, возникающих в данной сфере, а также в силу специфики объекта правонарушений, совершаемых в данной сфере.

В рамках правосознания посредством принудительного исполнения обязанности одной стороной правоотношения обеспечивается реализация субъективного права другой стороны. Данный способ правоохраны применяется, по нашему мнению, главным образом для защиты имущественных прав как государства, так и физических и юридических лиц, т. е. в сфере общественных отношений, являющихся предметом гражданско-правового регулирования.

Таким образом, проведенный анализ встречающихся в литературе классификаций принудительных административно-правовых мер позволяет сделать вывод, что развитие теоретико-правовых взглядов на проблему классификации мер административного принуждения, реализуемых ОВД в сфере общественного порядка, осуществлялось в эволюционно-прогрессивном направлении от простых классификаций к более сложным и многогранным, отвечающим происходящим в обществе социально-правовым преобразованиям. Используемый для классификации в качестве основного такой критерий, как способ охраны общественного порядка, не позволяет в достаточной степени отграничить принудительные административно-правовые меры друг от друга и провести окончательную классификацию.

Ошибки авторов заключались в том, что, исследуя конкретные меры (группы мер) административного принуждения в качестве способа охраны общественного порядка, они игнорировали то, что охрана общественного порядка ОВД осуществляется путем деятельности этих органов. Игнорирование данного замечания приводило к не совсем верному определению классификационных оснований, названию и наполнению классификационных групп.

Деятельность ОВД по охране общественного порядка носит организующий характер, является целенаправленной и осуществляется определенными способами (методами). В соответствии с современными философскими представлениями метод деятельности представляет собой совокупность установленных законом способов, средств деятельности, а это не что иное, как совокупность правовых норм, объединенных определенными признаками в одну группу (метод). В этой связи признаком (основанием) классификации мер административного принуждения, реализуемых ОВД в сфере общественного порядка, должен быть метод деятельности этих органов в данной сфере, а не способ охраны.

Общественный порядок как объект охраны ОВД обуславливает специфические способы (методы) деятельности ОВД по его охране. Российские профессора К.С. Бельский, Б.П. Елисеев, И.И. Кучеров выделили следующие методы деятельности милиции в сфере общественного порядка: административный надзор, прямое принуждение, юрисдикция, помощь [4, с. 11–18]. Мы поддерживаем позицию данных авторов, однако она требует переосмысления в связи с далеко ушедшим вперед белорусским административным законодательством.

С учетом изложенного, а также принимая во внимание действующее в Республике Беларусь административное законодательство, меры административного принуждения, реализуемые ОВД в сфере общественного порядка, должны быть классифицированы по методу деятельности этих органов в данной сфере на надзорно-профилактические меры; меры непосредственного принуждения; административно-деликтно-юрисдикционные меры и административные меры помощи.

Надзорно-профилактические меры административного принуждения, реализуемые ОВД в сфере общественного порядка, – это обусловленная возможностью функционального проявления надзорных полномочий сотрудников ОВД за состоянием общественного порядка совокупность закрепленных в административном законодательстве принудительных норм, предназначенных для выявления и упреждения угроз общественного порядка, а также предупреждения правонарушений в данной сфере.

Меры непосредственного административного принуждения, реализуемые ОВД в сфере общественного порядка, – это содержащиеся в диспозициях административно-правовых норм конкретные властные действия сотрудников ОВД, осуществляемые для прекращения непосредственных противоправных действий путем прямого воздействия на личность.

Административно-деликтно-юрисдикционные меры, реализуемые ОВД в сфере общественного порядка, – это закрепленные нормами административного и административно-процессуального права правомочия (полномочия) сотрудников ОВД, реализуемые для привлечения лица к административной ответственности за нарушения общественного порядка.

Административные меры помощи, реализуемые ОВД в сфере общественного порядка, – это предусмотренные административно-правовыми нормами средства охранительного, медицинского и ино-

го необходимого характера, позволяющие ОВД безусловно содействовать субъектам в реализации их прав и возложенных на них обязанностей.

Таким образом, развитие теоретико-правовых взглядов на проблему классификации мер административного принуждения, реализуемых ОВД в сфере общественного порядка, осуществлялось в эволюционно-прогрессивном направлении, но вне детерминированной связи методов деятельности ОВД в рассматриваемой сфере с основаниями классификации. Это приводило к не совсем верному определению классификационных оснований, названию классификационных групп и их наполнению. Классификация мер административного принуждения, реализуемых ОВД в сфере общественного порядка, должна быть проведена по методу деятельности этих органов в данной сфере на надзорно-профилактические меры; меры непосредственного принуждения; административно-деликтно-юрисдикционные меры и административные меры помощи. Метод деятельности как основание классификации, во-первых, является выводом логического анализа деятельности ОВД по охране общественного порядка, которая осуществляется надзорно-принудительными методами, представляющими собой сгруппированные по определенным признакам группы административно-правовых норм, содержащие принудительные меры, во-вторых, позволяет системно построить классификационные группы и охарактеризовать каждую из них в определенной последовательности.

Библиографические ссылки

1. Алексеев С.С. Общая теория права : в 2 т. М., 1981. Т. 1.
2. Ардашкин В.Д. О принуждении по советскому праву // Совет. государство и право. 1970. № 7.
3. Бахрах Д.Н. Советское законодательство об административной ответственности. Пермь, 1969.
4. Бельский К.С., Елисеев Б.П., Кучеров И.И. О системе специальных методов полицейской деятельности // Государство и право. 2003. № 4.
5. Веремеенко И.И. О классификации мер административного принуждения // Вестн. Москов. ун-та. Сер. 11, Право. 1970. № 4.
6. Еропкин М.И. Правовые основы организации и административной деятельности милиции : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. М., 1956.
7. Кисин В.Р. Меры административно-процессуального принуждения, применяемые милицией. М., 1987.
8. Ключниченко А.П. Меры административного принуждения, применяемые милицией : учеб. пособие. Киев, 1979.
9. Кононов П.И. Законодательство об административном принуждении: проблемы кодификации // Журн. рос. права. 1998. № 8.
10. Манохин В.М., Адушкин Ю.С., Багишаев З.А. Российское административное право : учебник. М., 1996.
11. Масленников М.Л. Производство по делам об административных правонарушениях. М., 1994.
12. Россинский Б.В. Некоторые проблемы совершенствования производства по делам об административных правонарушениях // Государство и право. 1999. № 10.
13. Рябов Ю.С. Административно-предупредительные меры. Пермь, 1974.
14. Севрюгин В.Е. Проблемы административного права. Тюмень, 1994.
15. Студеникина С.С., Власов В.А., Евтихеев И.И. Советское административное право. М., 1950.
16. Хомич К.В. Административно-правовое принуждение в сфере налоговых отношений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Минск, 2002.

Дата поступления в редакцию: 07.06.10

УДК 342.9

С.Г. Луговский, адъюнкт научно-педагогического факультета Академии МВД Республики Беларусь

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ К ПОНЯТИЮ И СОДЕРЖАНИЮ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Исследуются понятие и содержание «безопасности», «личной безопасности», «общественной безопасности», «обеспечение общественной безопасности». Анализируются труды российских и белорусских ученых по современным проблемам общественной безопасности. Обосновывается необходимость выделения безопасности двух видов – внутренней и внешней. Предлагается определение понятий «безопасность», «личная безопасность», «общественная безопасность» и «обеспечение общественной безопасности».

In the article the concept and content of 'safety', 'private safety', 'public safety' and 'provision of public safety' are examined. Opinions of Russian and Belarusian scientists on the present problems of public safety are analyzed. The author demonstrates that it is neces-