

3. Государственное управление: о философских оснований до созидания сильного и процветающего государства / Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь ; под ред. С. Н. Князева. – Минск : Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь, 2007. – 461 с.

4. Козелецкий, И. В. Правовое положение министерств Республики Беларусь : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / И. В. Козелецкий ; Акад. М-ва внутр. дел. Респ. Беларусь. – Минск, 2004. – 20 с.

5. Конституционное право современной России / Б. Н. Габричидзе [и др.]. – М. : Дело и сервис, 2001. – 416 с.

6. Краснобаева, Л. А. Тенденции формирования и функционирования государственных аппаратов стран – членов СНГ (на примере Республики Беларусь, Российской Федерации и Украины) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Л. А. Краснобаева ; Белорус. гос. ун-т. – Минск, 2004. – 19 с.

7. Маньковский, И. Ю. К вопросу о соотношении понятий «орган государства» и «орган государственной власти» / И. Ю. Маньковский // Правовые проблемы укрепления российской государственности : сб. ст. / Том. гос. ун-т ; редкол.: М. М. Журавлев [и др.]. – Томск, 2015. – С. 6–8.

8. Николаев, К. А. Термины «государственный орган», «орган государственной власти», «государственного управления»: что вкладывать и их содержание? (Приглашение к дискуссии) / К. А. Николаев, В. К. Николаев // Актуал. проблемы современности: наука и о-во. – 2017. – № 1. – С. 7–15.

9. Парасюк, Е. А. Механизм государства: к исследованию понятия / Е. А. Парасюк // Вестн. Адыг. гос. ун-та. – 2009. – № 2. – С. 176–182.

10. Урюпина, Н. А. Соотношение терминов «федеральный государственный орган» и «орган государственной власти» / Н. А. Урюпина // Изв. Тул. гос. ун-та. Экон. и юрид. науки. – 2019. – № 2. – С. 140–147.

11. Чепунов, О. И. Вопросы классификации органов власти / О. И. Чепунов // Изв. Том. политех. ун-та. – 2007. – № 7. – С. 151–155.

12. Черкасов, К. В. К вопросу о соотношении понятий «орган государственной власти» и «государственный орган» / К. В. Черкасов // Пробелы в рос. законодательстве. – 2013. – № 2. – С. 84–85.

Дата поступления в редакцию: 02.11.2021

УДК 342.92

**С. В. Добриян**, кандидат юридических наук, доцент, начальник кафедры административной деятельности органов внутренних дел факультета милиции Академии МВД Республики Беларусь  
e-mail: svd\_7997@mail.ru

## **ПРАВОВАЯ ПРИРОДА И ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ ПРИМЕНЕНИЯ ПРОФИЛАКТИЧЕСКИХ МЕР ВОЗДЕЙСТВИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ**

*Рассматривается правовая природа профилактических мер воздействия и определено их место в системе мер административного принуждения. На основе анализа норм действующего административно-деликтного и процессуально-исполнительного законодательства Республики Беларусь, а также правоприменительной практики акцентируется внимание на отдельных проблемных вопросах применения данных мер.*

*Ключевые слова: административная ответственность, профилактические меры воздействия, устное замечание, предупреждение, меры воспитательного воздействия.*

**S. V. Dobriyan**, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor,  
Head of the Department of Administrative Activities of Internal Affairs Bodies of the Militia Faculty  
of the Academy of the MIA of the Republic of Belarus  
e-mail: svd\_7997@mail.ru

## **LEGAL NATURE AND PROBLEM ASPECTS OF APPLICATION OF PREVENTIVE MEASURES IN THE REPUBLIC OF BELARUS**

*The article examines the legal nature of preventive measures and determines their place in the system of measures of administrative coercion. Some problematic issues of the application of these measures are stressed on the basis of the analysis of the norms of the current administrative delictual and procedural executive legislation of the Republic of Belarus, as well as law-enforcement practice.*

*Keywords: administrative responsibility, preventive measures, verbal warning, written warning, measures of educational influence.*

Важнейшим результатом реформирования законодательства Республики Беларусь об административных правонарушениях, итогом которой стала новая редакция Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях (КоАП), вступившего в действие с 1 марта 2021 г., следует считать усиление профилактической составляющей административно-деликтного законодательства. С этой целью в качестве альтернативы административным взысканиям в гл. 6 КоАП закреплён институт профилактических мер воздействия.

В соответствии со ст. 5.1 КоАП к лицу, совершившему административное правонарушение, в целях предупреждения совершения им новых административных правонарушений могут применяться следующие профилактические меры воздействия: устное замечание, предупреждение, меры воспитательного воздействия (в отношении несовершеннолетних) [3].

Указанные профилактические меры по общему правилу могут назначаться вместо административного взыскания за совершение правонарушений, не относящихся к категории грубых. В зависимости от определенных условий их применение является обязательным (например, предупреждение за однократно совершенные административные проступки) либо применяется по усмотрению должностных лиц органов, ведущих административный процесс (например, устное замечание, предупреждение за совершенное значительное административное правонарушение, меры воспитательного воздействия к несовершеннолетним).

Относительно субъектов административной ответственности перечень профилактических мер распределён следующим образом: к физическим лицам, достигшим 18-летнего возраста, могут применяться устное замечание и предупреждение; к физическим лицам в возрасте от 14 до 18 лет – устное замечание, предупреждение и меры воспитательного воздействия; к индивидуальному предпринимателю и юридическому лицу – только предупреждение.

Основанием применения профилактических мер воздействия является совершение лицом административного правонарушения при наличии оснований для освобождения лица от административной ответственности в соответствии со ст. 8.2, 8.3 и 9.3 КоАП. Перечень профилактических мер воздействия, закреплённых в ч. 1 ст. 5.1 КоАП, является исчерпывающим.

Устное замечание выражается в разъяснении физическому лицу противоправного характера и общественной вредности совершенного им административного правонарушения и предостережении о недопустимости противоправного поведения с его стороны. Оно объявляется в устной форме до начала административного процесса при совершении физическим лицом административного правонарушения, малозначительность которого очевидна, и обстоятельства его совершения указывают, что по своему содержанию и направленности деяние не могло причинить какого-либо значимого вреда охраняемым КоАП отношениям.

Разъяснение физическому лицу противоправного характера и общественной вредности совершенного им административного правонарушения выражается в объяснении сути запрещённого действия (действий), а также их вредных последствий либо содержания обязанности, невыполнение которой образует состав административного правонарушения.

Подобная мера воздействия в различных формах применения закреплена в законодательстве об административных правонарушениях Армении, Молдовы, Казахстана, Кыргызстана, Узбекистана, Украины, России и Таджикистана [3]. Основное отличие данной меры по законодательству Республики Беларусь заключается в том, что решение об освобождении от административной ответственности принимает должностное лицо, которое уполномочено на составление протокола об административном правонарушении, а не органы либо должностные лица, рассматривающие дела об административных правонарушениях. При этом административный процесс не начинается, что в конечном итоге и приводит к значительной процессуальной экономии.

Предупреждение состоит в письменном предостережении лица, совершившего административное правонарушение, о недопустимости противоправного поведения с его стороны и правовых последствиях повторного совершения административного правонарушения. Оно применяется при освобождении от административной ответственности лица, совершившего проступок либо значительное правонарушение, в случае признания этим лицом факта совершения административного правонарушения и согласия на освобождение от административной ответственности с вынесением предупреждения.

Лицо, совершившее административный проступок, при соблюдении условий, предусмотренных ч. 1 ст. 8.3 КоАП, должно быть освобождено от административной ответственности с вынесением ему предупреждения. В данном случае административный процесс ведется в упрощенном порядке.

Должностное лицо органа, ведущего административный процесс, обязано освободить лицо от административной ответственности, вынеся постановление об освобождении от административной ответственности с вынесением предупреждения в соответствии со ст. 10.5 Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях (ПКИоАП).

Возможность освобождения от административной ответственности за значительные административные правонарушения при тех же условиях является уже не обязанностью, а правом должностного лица, уполномоченного на составление протокола об административном правонарушении. При этом ведение административного процесса в ускоренном порядке не допускается.

Решение об освобождении от административной ответственности с вынесением предупреждения принимается по окончании подготовки дела об административном правонарушении или на стадии рассмотрения дела по существу уполномоченными государственными органами в виде постановления о прекращении дела.

Меры воспитательного воздействия применяются к несовершеннолетним, совершившим административное правонарушение, в случаях освобождения их от административной ответственности, а также когда в санкции статьи Особенной части КоАП наряду со штрафом предусмотрены административные взыскания, которые не могут применяться в отношении несовершеннолетнего, а у него отсутствует заработок, стипендия или иной доход.

Меры воспитательного воздействия к несовершеннолетним могут применяться в случае освобождения их от административной ответственности за совершение любой категории административного правонарушения как альтернатива административному взысканию.

В административно-правовой науке сложилась общепринятая классификация мер административного принуждения, которые подразделяются на следующие группы: административно-предупредительные меры, меры административного пресечения, меры административной ответственности и меры административно-процессуального обеспечения.

Рассматривая правовую природу профилактических мер воздействия и их место в системе мер административного принуждения, необходимо выделить их основные характерные признаки:

- 1) применяются уполномоченными органами административной юрисдикции как реакция на совершение физическим или юридическим лицом административного правонарушения;
- 2) применяются в целях предупреждения совершения этими лицами новых административных правонарушений;
- 3) их применение связано с принятием решения об освобождении лица от административной ответственности по основаниям, предусмотренным КоАП;
- 4) указанные меры применяются самостоятельно и не могут сочетаться с административными взысканиями;
- 5) применяются, как правило, в случае признания лицом, совершившим административное правонарушение, своей вины и выражения согласия на применение к нему данных мер (исключение составляют меры воспитательного воздействия в отношении несовершеннолетних, для которых указанные условия необязательны);
- 6) процессуальный порядок применения профилактических мер воздействия регламентирован ПКИоАП.

Отличие профилактических мер воздействия от иных мер административно-правового принуждения было рассмотрено ранее и проводилось по фактическим основаниям и срокам применения, а также правовым последствиям для лица, в отношении которого они применены, на основании чего был сделан вывод о законодательном закреплении самостоятельной группы мер административного принуждения [2, с. 44].

По своему целевому предназначению указанные меры могут считаться разновидностью административно-предупредительных мер, под которыми понимаются способы и средства принудительного характера, направленные на предупреждение возможных правонарушений и недопущение их вредных последствий, предотвращение наступления обстоятельств, угрожающих

жизни и безопасности граждан или нормальной деятельности государственных органов, предприятий, учреждений и организаций [1, с. 23].

В то же время целями административной ответственности согласно ч. 2 ст. 4.1 КоАП являются воспитание физического лица, совершившего административное правонарушение, предупреждение совершения новых правонарушений как лицом, его совершившим, так и другими физическими или юридическими лицами. И пусть «воспитание физического лица» не указано в ст. 5.1 КоАП как цель применения профилактических мер воздействия, их воспитательная составляющая вытекает из фактического содержания каждой из этих мер, что особенно видно на примере мер воспитательного воздействия, применяемых в отношении несовершеннолетних. Следовательно, цели мер административной ответственности и профилактических мер воздействия идентичны.

В рамках рассматриваемого вопроса важно подчеркнуть и то, что признание лицом своей вины как условие освобождения от административной ответственности позволяет не только повысить роль воспитательной функции новых кодексов, но и его направленность на защиту прав гражданина, в отношении которого ведется процесс. Если лицо не согласно с вменяемым ему правонарушением, то должностное лицо обязано доказать его вину, подготовить дело об административном правонарушении в установленном порядке и направить его на рассмотрение согласно компетенции.

Идентичны и процессуальные основания применения указанных мер. Согласно ч. 1 ст. 1.3 КоАП применение в отношении физических и юридических лиц профилактических мер воздействия осуществляется не иначе как по постановлению (за исключением устного замечания) суда, органа, ведущего административный процесс. В соответствии с исключением, предусмотренным ч. 1 ст. 1.3 КоАП, процессуальные документы о применении устного замечания не составляются. Информация об объявлении физическому лицу устного замечания не накапливается в информационных системах.

В свою очередь, постановление об освобождении лица от административной ответственности с применением профилактических мер воздействия выносится в соответствии со ст. 10.5, либо п. 2 ч. 1 ст. 11.23, либо ч. 2 ст. 12.11 ПИКоАП.

Ключевой особенностью профилактических мер административного воздействия будет являться отсутствие правовых последствий привлечения к ответственности (состояние подверженности административному взысканию, наличие повторности при совершении нового аналогичного правонарушения). В то же время учет постановлений о вынесении предупреждений в едином государственном банке данных о правонарушениях позволяет четко отслеживать однократное применение данной меры в течение одного года, учитываемое при определении порядка ведения административного процесса и принятии решений при совершении административных правонарушений I и II категорий.

Уточняя ранее высказанную позицию о месте профилактических мер воздействия в системе мер административно-правового принуждения, учитывая законодательную принадлежность рассматриваемого института, считаем целесообразным в системе мер административного принуждения объединить административные взыскания и профилактические меры воздействия в одну группу – меры, предусмотренные законодательством об административных правонарушениях.

Важно отметить еще и то, что действующая система профилактических мер воздействия имеет значительный потенциал к увеличению. Так, в процессе реформирования КоАП серьезно прорабатывался вопрос о включении в данную группу мер штрафных баллов за нарушения в сфере дорожного движения. Предлагалось их начислять за те нарушения, совершение которых оказывает наибольшее негативное влияние на безопасность дорожного движения. Например, в этот список не попадали нарушения, связанные с нарушением правил остановки и стоянки, управление транспортным средством без регистрационного знака либо не застрахованного в установленном порядке. Количество штрафных баллов должно было определяться категорией административного правонарушения. В зависимости от его тяжести предусмотрено начисление от 1 до 3 баллов. Штрафные баллы предлагалось списывать по истечении одного года с момента их начисления, а также в случае лишения права управления транспортными средствами при наборе 10 и более штрафных баллов.

Кроме штрафных баллов возможно появление и иных профилактических мер. Например, в ст. 52 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 г. № 235-V (с изменениями и дополнениями по состоянию на 2 июля 2021 г.) предусматривается возможность применения следующих мер административно-правового воздействия: проверка знаний правил дорожного движения, установление особых требований к поведению правонарушителя, проверка знаний правил безопасного обращения с гражданским и служебным оружием.

Первые полгода действия новых КоАП и ПИКоАП выявили отдельные проблемные аспекты применения мер воспитательного воздействия в отношении несовершеннолетних. Нет единого подхода к применению положений п. 2 ч. 1 ст. 9.2 КоАП, согласно которому, если санкцией статьи предусматривается административное взыскание только в виде штрафа, а у несовершеннолетнего отсутствуют заработок, стипендия или иной доход, к нему применяются меры воспитательного воздействия. Имеют место случаи, когда вместо принятия решения об освобождении от административной ответственности с применением мер воспитательного воздействия выносится постановление о наложении административного взыскания, в котором штраф согласно указанному пункту заменяется мерами воспитательного воздействия.

Такая практика противоречит законодательному определению административной ответственности, которая в соответствии с ч. 1 ст. 4.1 КоАП выражается в порицании лица, совершившего административное правонарушение, и наложении на него административного взыскания. Следовательно, привлечение к административной ответственности всегда связано с наложением на лицо взыскания.

Факт привлечения к административной ответственности имеет значение для применения к несовершеннолетнему иных мер принудительного воздействия. Согласно абз. 3 ч. 5 ст. 14 Закона Республики Беларусь от 31 мая 2003 г. № 200-3 «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» основанием направления в специальные учреждения образования закрытого типа является совершение несовершеннолетним одного из указанных административных правонарушений после проведения индивидуальной профилактической работы, если в течение года он три раза был привлечен к административной ответственности.

Исключение из системы административных взысканий предупреждения и перевод его в разряд профилактических мер воздействия создало ситуацию, при которой не представляется возможным применение такой меры индивидуальной воздействия, как направление в специальные учреждения образования закрытого типа, к несовершеннолетним в возрасте от 14 до 18 лет, не имеющим какого-либо дохода, и у которых сформировалось нежелание вести правопослушный образ жизни. В то же время несовершеннолетние, не достигшие возраста привлечения к административной ответственности, могут быть направлены в такие учреждения в соответствии с абз. 4 ч. 5 ст. 14 указанного закона.

На основании изложенного представляется обоснованным дополнить абз. 3 ч. 5 ст. 14 Закона Республики Беларусь от 31 мая 2003 г. № 200-3 «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», изложив его в следующей редакции:

«в течение года он три раза привлечен к административной ответственности и (или) освобожден от административной ответственности с вынесением ему предупреждения и (или) применением мер воспитательного воздействия за совершение административных правонарушений, предусмотренных статьями 10.1, или 11.1, или 11.3, или 18.14, или 18.15, или 19.1, или 19.3, или 19.5, или 19.6 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях, и после проведения индивидуальной профилактической работы вновь привлечен к административной ответственности за совершение одного из указанных в настоящем абзаце административных правонарушений и у него сформировалось нежелание вести правопослушный образ жизни;».

Таким образом, следует отметить, что профилактические меры воздействия позволяют органам административной юрисдикции, с одной стороны, пресечь совершаемое правонарушение и дать правовую оценку поведению лица, его совершившего, а с другой – предоставить лицу возможность осознать общественную вредность своего деяния либо содержание неисполненной обязанности в целях недопущения таких нарушений в дальнейшем и, освободив его от административной ответственности, не «вешать на него ярлык» правонарушителя.

Профилактические меры воздействия по своим целям, законодательной регламентации, фактическим и процессуальным основаниям применения наиболее тесно связаны с административными взысканиями и в системе мер административно-правового принуждения их можно объединить в одну группу – меры, предусмотренные законодательством об административных правонарушениях.

#### Список использованных источников

1. Административное право : учеб. пособие : в 2 ч. / А. И. Сухаркова [и др.] ; под общ. ред. И. В. Козелецкого, А. И. Сухарковой. – Минск : Акад. МВД, 2013. – Ч. 2 : Административно-деликтное право. Процессуально-исполнительное право. – 454 с.
2. Добриян, С. В. Правовая природа профилактических мер воздействия / С. В. Добриян // Проблемы борьбы с преступностью и подготовки кадров для правоохранительных органов : Междунар. науч.-практ. конф., Минск, 26 февр. 2021 г. : тез. докл. / Акад. М-ва внутр. дел Респ. Беларусь ; редкол.: П. В. Гридюшко (отв. ред.) [и др.]. – Минск, 2021. – С. 44–45.
3. Кодекс Украины об административных правонарушениях [Электронный ресурс] / СоюзПравоИнформ. – Режим доступа: [http://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=8653; rgn=751; rgn=2352; rgn=26352; hrgn=25958; rgn=150; rgn=68438; rgn=77148](http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=8653; rgn=751; rgn=2352; rgn=26352; hrgn=25958; rgn=150; rgn=68438; rgn=77148). – Дата доступа: 10.11.2021.

Дата поступления в редакцию: 22.11.2021

УДК 342.9:35

**И. И. Мах**, кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры административной деятельности органов внутренних дел факультета милиции Академии МВД Республики Беларусь  
e-mail: igor.makh@mail.ru

#### О СУБЪЕКТАХ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮРИСДИКЦИИ

*Проанализирована научная литература и законодательство Республики Беларусь по вопросам административной юрисдикции, ее содержания, сущности, а также субъектам, осуществляющим административно-юрисдикционную деятельность.*

*Выдвигаются авторские понятия «административно-юрисдикционная деятельность», «субъект административной юрисдикции». Предлагается новая классификация субъектов, осуществляющих административно-юрисдикционную деятельность, которая может стать основой для дальнейшего уточнения компетенций исследуемых государственных органов и возможной их оптимизации. Акцентируется внимание на контрольных и надзорных органах, вносятся предложения по совершенствованию их административно-юрисдикционной деятельности.*

*Ключевые слова: административная юрисдикция, административно-юрисдикционная деятельность, субъекты административно-юрисдикционной деятельности.*

**I. I. Mah**, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Professor at the Chair of Administrative Activities of Internal Affairs Bodies of the Militia Faculty of the Academy of the MIA of the Republic of Belarus  
e-mail: igor.makh@mail.ru

#### ON SUBJECTS OF ADMINISTRATIVE JURISDICTION

*The article analyzes the scientific literature and legislation of the Republic of Belarus concerned the issues of administrative jurisdiction, its content, essence, as well as the subjects engaged in administrative and jurisdictional activities.*

*The following author's concepts are proposed: "administrative and jurisdictional activity", "subject of administrative jurisdiction". A new classification of subjects engaged in administrative and jurisdictional activities is proposed, which can become the basis for further clarification of the competencies of the studied state bodies and their possible optimization. Attention is focused on the control and supervisory bodies, and proposals are made to improve their administrative and jurisdictional activities.*

*Keywords: administrative jurisdiction, administrative and jurisdictional activity, subjects of administrative and jurisdictional activity.*