

РАЗВИТИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОХОЖДЕНИЯ СЛУЖБЫ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ БЕЛАРУСИ (XVI в. – февраль 1917 г.)

Правовое регулирование прохождения службы в ОВД как органов государственного управления интегрировано в общий процесс становления и развития государственности в целом. На наш взгляд, в рамках рассматриваемого вопроса можно выделить следующие исторические этапы правового регулирования прохождения службы в ОВД, связанные с формированием государства Республики Беларусь:

период вхождения в ВКЛ и Речь Посполитую;

период, когда территория республики являлась частью Российской империи.

Так, основными источниками права на территории ВКЛ начиная с XVI в., несомненно, являлись статуты 1529, 1566, 1588 гг. В указанный исторический период полицейских органов в современном понимании законодатель не выделяет, возлагая функции по охране общественного порядка на отдельных должностных лиц государства. Необходимо отметить, что до системной реформы государственного строя ВКЛ 60-х гг. XVI в. функции по обеспечению правопорядка и исполнению судебных решений чаще всего возлагались на детских, замковых конных слуг, вижов (которые назначались из числа персональных слуг служебных личностей великокняжеской администрации). Впоследствии появляются должности возного из числа шляхты. В Статуте 1588 г. выделялись отдельные статьи, предусматривающие ответственность за оскорбление, убийство возного. Их особый правовой статус подчеркивался освобождением от воинской службы во время военных действий. Сегодня сотрудники ОВД Республики Беларусь также подлежат снятию с воинского учета и постановке на специальный учет МВД.

Таким образом, отношения при прохождении правоохранительной службы в проанализированный период характеризовались попыткой законодателя того времени регламентировать и тем самым подчеркнуть особую важность и значимость данного вида государственной службы через закрепление отдельных требований, предъявляемых к лицам, ее несшим, а также повысить их авторитет и обеспечить безопасность посредством жестких мер юридической ответственности за посягательство на них при исполнении служебных обязанностей.

После распада ВКЛ третий статут действовал на территории Беларуси (с некоторыми изменениями) до 1840 г. Однако правоотношения на территории Беларуси после трех разделов Речи Посполитой и присоединения ее земель к Российской империи регулировались по общему правилу уже по законодательству последней. В каждом уезде губернии создавался новый административно-полицейский орган, получивший название «нижний земский суд». Он состоял из нескольких дворян, выразивших желание служить в полиции и рекомендованных в состав нижнего земского суда собранием уездного дворянства. Оно также определяло кандидата на должность руководителя уездной полиции – земского исправника, называвшегося также капитаном-исправником. Срок полномочий земского исправника составлял 3 года. Также в состав суда *избирались* 2 или 3 заседателя: 2 избирались дворянством, а 1 – сельский, приглашался из заседателей «нижней расправы». Однако в отличие от общих правил на территории Беларуси земские исправники *назначались* Сенатом по представлению министра внутренних дел. В белорусских губерниях царское правительство запретило выбирать заседателей из числа крестьян. Служба в полиции в тот период была отнесена к «службе гражданской». С течением времени правительство, осознавая несостоятельность и малоэффективность комплектования полиции путем выборов ее должностных лиц, принимает решение о замене выборов начальников уездной полиции – земских исправников – назначением от правительства, что повлекло разработку системы требований к кандидатам, механизмов и процедур их проверки и оценки. Так, во «Временном положении о полицейских урядниках» на эти должности назначались лица оказавшиеся, «по сделанному Исправником испытанию, наиболее годными к полицейской службе». В первой половине XIX в. проявляется тенденция к централизации и дальнейшему усилению полиции. В 1802 г. была проведена реформа центральных органов управления, и в числе прочих министерств 8 сентября было создано МВД. Это министерство руководило деятельностью губернаторов, которым, в свою очередь, была подчинена на местах полиция. Однако централизованная система общей полиции так и не была создана. В начале второго десятилетия данного периода правовое регулирование прохождения службы в полиции стало обретать черты независимости и самостоятельности ее от местных властей. Так, по именному царскому указу от 5 мая 1811 г., руководители земской и городской полиции обо всех важных происшествиях докладывали непосредственно министру полиции, минуя уездные и губернские власти. Также земской полиции разрешалось производить обыски в домах священнослужителей, подозреваемых в укрывательстве преступников без представителей церкви. Попытка придать большую самостоятельность и влияние органам полиции была предпринята 25 июня 1811 г., когда был принят манифест «Учреждение Министерства полиции». Но уже в 1819 г. Министерство полиции ликвидируется, функции по руководству полицией вновь передаются в МВД, в котором создается Департамент полиции. Необходимо также отметить, что в 1880 г. началась реорганизация полиции. В структуре МВД был создан Департамент государственной полиции. В результате реформ МВД стало главным министерством в государстве и возглавлялось, как правило, самыми близкими к царю людьми. По важнейшим вопросам государственной деятельности министр внутренних дел получал руководящие указания от царя, а в чрезвычайных обстоятельствах – полномочия действовать, не ожидая разрешения последнего, что в очередной раз подчеркивало особую важность и незаменимость службы в ОВД для реализации функций государства.

Особого внимания заслуживает «Устав о службе по определению от Правительства» (1910). Отдельные его нормы устанавливали порядок принятия на службу, производства в чины, перехода из военной в гражданскую службу, ограничения для лиц, состоящих на службе. В ст. 557, например, определялся порядок квартирного довольствия полицейских чиновников. В главе «Об общих планах и обязанностях гражданской службы» регламентировался статус государственного служащего, а в главе «Об увольнении в отпуски, от должностей и от службы» – порядок прохождения и прекращения государственной службы. В гл. 5 анализируемого акта закреплялись нормы о ведении кадровой работы и порядке управления государственной службой.

Нельзя не согласиться с мнением ученого Р.С. Мулукаева в части того, что на правовое регулирование прохождения службы в полиции оказывала влияние напряженная политическая обстановка как в мире, так и внутри Российской империи начала XX в. Указанные обстоятельства детерминировали рост законодательных актов, касавшихся силового ведомства, которые принимали с опозданием, когда обстановка требовала еще большего укрепления полиции. Результаты нерасторопности и оторванности власти

от реальной ситуации, в которой находилось полицейское ведомство на местах, привело его в состояние невозможности выполнять возложенные функции и противостоять возникавшим рискам и угрозам, что подтвердили революционные события февраля 1917 г. и, как итог, разрушение всей системы полиции.

Таким образом, можно сделать вывод, что исторически правовое регулирование прохождения службы в ОВД включает в себя систему нормативных правовых актов, которая содержит нормы, регулирующие отношения при прохождении указанной службы. Сущность данного вида регулирования определяется его многоаспектностью, базированием на принципах, закрепленных в административно-правовых нормах.

УДК 342.95:351.74

С.В. Добрян

РАСШИРЕНИЕ ПЕРЕЧНЯ СЛУЧАЕВ ПРИМЕНЕНИЯ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ В КАЧЕСТВЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ВЗЫСКАНИЯ

Одним из предложений Министерства внутренних дел Республики Беларусь в рамках либерализации законодательства об административных правонарушениях является расширение перечня статей Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях, санкции которых предусматривали бы предупреждение в качестве административного взыскания.

По сведениям единого государственного банка данных о правонарушениях, в 2015 г. административное взыскание в виде предупреждения было наложено в 58 844 случаях, что составило 15,7 % общего количества зарегистрированных административных правонарушений.

В соответствии со ст. 6.4 КоАП предупреждение состоит в письменном предостережении лица о недопустимости противоправного поведения. Как видно из законодательного определения, по содержанию карательного воздействия предупреждение является морально-правовой мерой воздействия и представляет собой специально выраженную отрицательную оценку поведения нарушителя со стороны государства. На основании этого предупреждение справедливо считается самой мягкой мерой административной ответственности, следовательно целесообразно ее применение в отношении лиц, признанных виновными в совершении административных правонарушений, которые причинили минимальный вред охраняемым общественным отношениям.

Вместе с тем в ст. 6.4 КоАП не содержится каких-либо специальных правил наложения административного взыскания в виде предупреждения. Исключением является норма, предусмотренная ч. 3 ст. 4.6 КоАП, в соответствии с которой административное взыскание в виде предупреждения может налагаться на несовершеннолетних в возрасте 14–18 лет независимо от того, предусмотрено ли оно в санкции статьи Особенной части КоАП.

Поэтому инициатива МВД Республики Беларусь по расширению круга административных правонарушений, за совершение которых может налагаться предупреждение, имеет 2 пути реализации. В первом случае этот процесс может заключаться в пересмотре санкций всех статей Особенной части КоАП в целях определения возможности дополнения санкций административным взысканием в виде предупреждения. Такой подход использовался при подготовке действующей редакции КоАП.

Во втором случае можно разработать специальные правила, определяющие порядок наложения административного взыскания в виде предупреждения. При их разработке необходимо учитывать в первую очередь степень общественной опасности совершенного деяния, характер и размер причиненного вреда, личность правонарушителя.

В отличие от уголовного законодательства КоАП не содержит законодательной классификации категорий административных правонарушений. Поэтому степень общественной опасности совершенного деяния следует определять объемом карательного воздействия, содержащегося в санкции конкретной статьи Особенной части КоАП.

Сегодня предупреждение в качестве административного взыскания в санкциях статей Особенной части предусмотрено 174 раза. Единоразово оно предусмотрено в абсолютно определенной санкции (ч. 1 ст. 23.53 КоАП), в четырех альтернативных санкциях предупреждение предусмотрено наряду со штрафом и административным арестом (ст. 11.23, ч. 1 ст. 23.34, ст. 24.1 и ст. 24.6 КоАП), согласно санкциям ст. 23.29, ст. 23.30, ч. 1–4 ст. 23.31, ст. 23.32 и ч. 1 ст. 23.55 КоАП предупреждение может налагаться в сочетании с таким дополнительным взысканием, как депортация, а в соответствии с ч. 1 и 3 ст. 12.43 КоАП – с конфискацией.

Во всех случаях, за исключением ч. 1 ст. 23.53 КоАП, предупреждению в качестве альтернативы предусматривается штраф. Размеры максимальных пределов таких штрафов, налагаемых на физических лиц, существенно различаются в зависимости от разных групп правонарушений: от 1 до 50 базовых величин, а в санкции ст. 23.29 – до 100 базовых величин. В отношении индивидуальных предпринимателей предупреждение предусмотрено в санкциях статей Особенной части КоАП наряду со штрафом, максимальные размеры которого предусмотрены в диапазоне от 50 до 200 базовых величин, а в отношении юридических лиц – от 50 до 500 базовых величин.

Такой широкий диапазон максимальных размеров штрафов не позволяет определить в качестве универсального критерия возможности применения предупреждения для всех категорий правонарушений только максимальные или минимальные размеры штрафов. В первоначальной редакции Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь в ч. 1 ст. 10.3, которая была исключена Законом Республики Беларусь от 12 июля 2013 г. № 64-3, предусматривалась упрощенная процедура привлечения к административной ответственности без составления протокола и уплаты штрафа на месте в случаях совершения административного правонарушения, влекущего наложение административного взыскания в виде предупреждения или штрафа, не превышающего двух базовых величин. Представляется, что это и была попытка определения категории административных правонарушений, которые обладают наименьшей степенью общественной опасности.

Таким образом, в качестве правил, определяющих порядок наложения административного взыскания в виде предупреждения, можно выделить следующие: во-первых, лицо впервые совершило административное правонарушение, во-вторых, максимальный размер штрафа, предусмотренного в санкции статьи Особенной части не превышает двух базовых величин, в-третьих, административным правонарушением не причинен материальный вред.

Указанные правила предлагается закрепить в ст. 6.4 КоАП, дополнив ее ч. 2:

«2. Административное взыскание в виде предупреждения может налагаться независимо от того, предусмотрено ли оно в санкции статьи Особенной части настоящего Кодекса, на лицо, впервые совершившее административное правонарушение, не повлекшее причинение материального ущерба, если максимальный размер штрафа за его совершение не превышает двух базовых величин».