

2. Кодекс Белорусской ССР об административных правонарушениях : 6 дек. 1984 г., № 4048-X // Собр. законов БССР, указов Президиума Верхов. Совета БССР, постановлений Совета Министров БССР. – 1984. – № 35. – Ст. 505.

3. Об усилении борьбы с пьянством : Указ Президиума Верховного совета СССР, 16 мая 1985 г., № 9 // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1985 . – № 21. – Ст. 369.

4. О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Беларусь : Указ Президиума Верховного Совета Белорусской ССР от 14 нояб. 1985 г. № 448-XI // Собр. законов БССР, указов Президиума Верхов. Совета БССР, постановлений Совета Министров БССР. – 1985 г. – № 32. – Ст. 449.

5. Уголовный кодекс Республики Беларусь : 29 дек. 1960 г. : принят Верховным Советом Респ. 29 дек. 1960 г. // Собр. Законов БССР. – 1961 г. – № 1. – Ст. 4.

6. Уголовный кодекс Республики Беларусь [Электронный ресурс] : 9 июля 1999 г., № 275-3 : принят Палатой представителей 2 июня 1999 г. : одобр. Советом Респ. 24 июня 1999 г. : в ред. Закона Респ. Беларусь от 15.07.2015 г. // Консультант-Плюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.

7. Об основах деятельности по профилактике правонарушений [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 4 янв. 2014 г., № 122-3 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.

УДК 342.9

*И. Л. Федчук*

*I. L. Fedchuk*

*заместитель начальника*

*кафедры административной деятельности ОВД*

*Академии МВД Республики Беларусь,*

*кандидат юридических наук, доцент*

**ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ  
И ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ  
МЕР АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ  
В СФЕРЕ СЕМЕЙНО-БЫТОВЫХ ОТНОШЕНИЙ**

**PROBLEMS OF LEGAL REGULATION  
AND IMPLEMENTATION BY THE INTERNAL  
AFFAIRS BODIES OF ADMINISTRATIVE WARNING  
IN THE SPHERE OF FAMILY-DOMESTIC RELATIONS**

*Аннотация.* Административно-правовые меры принудительного характера составляют значительный удельный вес в общем объеме административно-правовых средств, имеющих в распоряжении органов внутренних дел. Эти средства являются наиболее действенными в противодействии правонарушениям в сфере семейно-бытовых отношений, их применение всегда связано с вторжением в сфе-

*ру личных прав и интересов граждан и нуждается в системе гарантий законности такого вторжения. В практике применения данных средств нередко допускаются ошибки, а иногда нарушения законности. Автором предпринята попытка осмысления проблем правового регулирования и применения органами внутренних дел мер административного предупреждения в сфере семейно-бытовых отношений, а также предложены пути их решения.*

***Summary.** Administrative-legal measures of compulsory character constitute a significant share in the total amount of administrative-legal means at the disposal of the bodies of internal Affairs. These tools are most effective in combating crime in the sphere of family-domestic relations, their application is always associated with the invasion of the sphere of personal rights and interests of citizens and needs in the system of guarantees of the legality of the invasion. In practice, application of these products often make mistakes, and sometimes violations of the law. The author attempts to comprehend the problems of legal regulation and application of the internal Affairs bodies of administrative warning in the sphere of family-household relations and the ways of their solution.*

***Ключевые слова:** административное принуждение, административное предупреждение, органы внутренних дел, семейно-бытовые отношения, насилие в семье.*

***Keywords:** administrative enforcement, administrative warning, the police, family and domestic relations, domestic violence.*

Необходимость рассмотрения оснований, порядка и практики применения ОВД прежде всего административно-правовых мер принудительного характера объясняется, во-первых, их значительным удельным весом в общем объеме административно-правовых средств, имеющих в распоряжении этих органов. Во-вторых, эти средства являются наиболее эффективными в противодействии указанным правонарушениям, их применение всегда связано с вторжением в сферу личных прав и интересов граждан и нуждается в системе гарантий законности такого вторжения. В практике применения данных средств нередко допускаются ошибки, а иногда нарушения законности.

Следует отметить, что указанные средства применяются широким кругом работников ОВД, основания и порядок их применения определяются множеством нормативных правовых актов (в том числе ведомственного характера), некоторые из них нельзя назвать совершенными. Это обстоятельство, а также недостаточное количество методических рекомендаций по тактике применения ряда административно-правовых средств порождает многие вопросы в правоприменительной практике, которые нуждаются в разрешении.

Неблагополучие в борьбе с правонарушениями в семейно-бытовой сфере во многом объясняется также недооценкой и недостаточным использованием административно-правовых мер воздействия, которые позволяют предупредить опасные антиобщественные эксцессы на ранней ступени развития. Материалы проверок убеждают в том, что меры административного характера используются непоследовательно, эпизодически и без должной перспективы организации борьбы с правонарушениями рассматриваемого вида. В связи с незначительным характером общественной вредности административных правонарушений ОВД часто не уделяют этой проблеме должного внимания, а сам процесс предупре-

ждения и пресечения таких правонарушений отходит на второй план. Полный анализ практики наложения административных взысканий в целом провести трудно, поскольку государственной статистической отчетностью до сих пор не предусмотрен учет сведений об этом, хотя, несомненно, такие данные очень важны для анализа и разработки мер по предупреждению правонарушений и тем более преступлений.

Таким образом, недостатки правоохранительных органов в борьбе с правонарушениями, совершаемыми в сфере семейно-бытовых отношений, объясняются в основном низким профессионализмом работников, не имеющих достаточной практики в выявлении и предупреждении правонарушений в данной сфере, их нежеланием глубоко вникнуть в суть проблемы, непониманием того, что подобные дела особенно сложны, участники противоправных действий в основном являются близкими между собой людьми. Это обуславливает необходимость повышения профессионального уровня лиц, занимающихся правоприменительной деятельностью.

Указанное подтверждается данными опроса 300 респондентов из числа сотрудников органов внутренних дел. Лишь 20 % опрошенных считают достаточными свои познания в области противодействия правонарушениям, совершаемым в сфере семейно-бытовых отношений. Большинство (52 %) считают, что их познания в данной области недостаточны и требуют совершенствования, а 28 % не смогли дать оценку своим знаниям.

Таким образом, использование мер противодействия правонарушениям в сфере семейно-бытовых отношений должно базироваться на следующих основных положениях: во-первых, компетентность лиц, осуществляющих противодействие данному виду правонарушений, то есть для применения любой меры необходимо допускать профессионально подготовленных, квалифицированных работников, специализирующихся в указанной области. Во-вторых, конкретность используемых мер. В-третьих, взаимодействие правоохранительных органов, органов здравоохранения, образования, культуры и других, а также международных организаций, занимающихся борьбой с семейно-бытовым насилием. В-четвертых, раннее выявление лиц, которые могут совершить правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений. И, наконец, активная, наступательная пропаганда нетерпимости в обществе семейно-бытового насилия.

Административно-предупредительные меры выражаются, как правило, в виде определенных ограничений и запретов, что, в свою очередь, также характеризует их принудительную природу. Административно-предупредительные меры не связаны с совершением правонарушений, а направлены на их предотвращение, эти меры предшествуют применению других мер административного принуждения, реализуемых в случаях совершения административных правонарушений [1, с. 467].

Применительно к предмету настоящего исследования предупреждение правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений – это комплекс меро-

приятий, осуществляемых органами государственной власти и их должностными лицами, включающий в себя элементы профилактического воздействия и направленный на недопущение совершения противоправных деяний в сфере семейно-бытовых отношений посредством административно-правовых средств воздействия путем устранения причин и условий, их порождающих.

Данная группа мер призвана способствовать предупреждению возникновения правонарушений и иных социально вредных явлений в сфере реализации исполнительной власти [3, л. 106]. Следует отметить, что любое правонарушение легче предупредить (предотвратить), чем в дальнейшем разыскивать виновного и привлекать его к ответственности, а также восстанавливать нарушенные права иных лиц. В данном случае необходимо вести речь о мерах по предупреждению административных правонарушений с целью предотвращения совершения преступления.

По нашему мнению, административно-предупредительные меры применяются уполномоченными должностными лицами органов государственной власти в связи с уже совершенным административным правонарушением (преступлением) в целях установления личности виновного, а также обстоятельств дела для недопущения (предупреждения) дальнейшего совершения им антиобщественного проступка либо при отсутствии противоправного деяния, но для обнаружения признаков такового.

Следовательно, административно-предупредительные меры применяются либо вне связи с совершением правонарушения, лишь при наличии его реальной угрозы, либо для предотвращения перерастания определенного проступка в другое, более серьезное правонарушение или преступление.

Учитывая большое количество административно-предупредительных мер, в том числе и применяемых в целях предупреждения правонарушений, совершаемых в сфере семейно-бытовых отношений, целесообразно остановиться на тех из них, которые, на наш взгляд, с одной стороны, наиболее распространены в правоприменительной деятельности, а с другой – зачастую связаны с некоторыми трудностями их применения.

К числу административно-принудительных мер, по нашему мнению, необходимо отнести следующие.

**1. Профилактическая беседа.** Данная мера административного предупреждения закреплена в ст. 24 Закона Республики Беларусь от 4 января 2014 г. № 122-З «Об основах деятельности по профилактике правонарушений» (далее – Закон об основах деятельности по профилактике правонарушений). Профилактическая беседа – это устное разъяснение гражданину общественной опасности подготовки и совершения правонарушений, правовых последствий, наступающих в результате совершения правонарушений, а также убеждение гражданина в недопустимости их совершения.

Закон выделяет определенный круг лиц, в отношении которых может применяться данная мера индивидуальной профилактики правонарушений:

- освобожденные из исправительного учреждения, исправительного учреждения открытого типа, арестного дома и прибывшие к избранному месту жительства;
- поведение которых в общественных местах, по месту жительства, работы, учебы либо образ жизни дают основание полагать о возможности совершения им правонарушения;
- в случае, указанном в ч. 4 ст. 25 данного Закона, при условии принятия решения о проведении профилактической беседы должностным лицом субъекта профилактики правонарушений, рассматривающего дело об административном правонарушении.

Профилактическая беседа – самая распространенная и наиболее часто применяемая мера. Отчеты ОВД по окончании проведения профилактических мероприятий, направленных на предупреждение правонарушений в сфере семейных отношений, пестрят сведениями о проведенных профилактических беседах, причем чем большее количество данных бесед было проведено, тем позитивнее будет оценка работы ОВД в данном направлении. Однако 66 % опрошенных практических сотрудников органов внутренних дел считают, что практическое применение профилактической беседы зачастую не приносит положительного результата. Профилактическая беседа, как правило, ограничивается предупреждением о возможности, в случае совершения правонарушений, применения административных и уголовных санкций.

На наш взгляд, это связано с тем, что традиционное применение профилактической беседы утратило тот смысл, который заложен в данной мере как в мере эффективного предупредительного воздействия. Прежде всего, проведению профилактической беседы должна предшествовать тщательная предварительная подготовка. Как показывает опыт работы с лицами, от которых можно ожидать совершения насилия в семье, для того, чтобы беседа прошла эффективно, она должна быть построена определенным образом и складываться из нескольких последовательных этапов, каждый из которых имеет свою специфическую задачу и предполагает использование специальных приемов. Во-первых, общие правила проведения профилактической беседы должны быть прописаны в ведомственном нормативном правовом акте. Во-вторых, проведение такой профилактической беседы, по нашему мнению, возможно только с привлечением психолога.

При подготовке к проведению профилактической беседы важно правильно выбрать тему беседы, определить цели и задачи ее проведения, собрать теоретический и фактический материал. От этого зависит эффективность данной меры индивидуальной профилактики правонарушений. Одним из важнейших условий проведения профилактической беседы является учет индивидуальных особенностей лиц, подвергающихся профилактическому воздействию (например, существенное отличие должно иметь содержание профилактической беседы с несовершеннолетним и пожилым лицом, вернувшимся из мест лишения

свободы и т. д.). В связи с тем, что в процессе реализации данной меры затрагиваются вопросы личной жизни гражданина, необходимо тщательно определять круг задаваемых вопросов, чтобы не получить впоследствии отрицательный эффект.

В ходе осуществления профилактики правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений у сотрудников ОВД возникает необходимость проведения бесед с различной категорией граждан (ранее судимые, несовершеннолетние и т. д.), однако в практической деятельности, как правило, не учитываются психологические особенности личности, беседа носит формальный характер, в связи с чем низка ее результативность. Поэтому нами разработаны рекомендации для должностных лиц, осуществляющих профилактическую работу по реализации рассматриваемой меры.

**2. Официальное предупреждение.** Основания и порядок вынесения и объявления официального предупреждения закреплены в ст. 26 и 27 Закона об основах деятельности по профилактике правонарушений. Официальное предупреждение – письменное разъяснение гражданину о недопустимости подготовки или совершения правонарушений в целях предупреждения повторности совершения им правонарушений.

Характеризуя официальное предупреждение как меру индивидуальной профилактики и предупреждения насилия в семье, необходимо отметить, что оно в большей мере носит предупредительный характер. Применение официального предупреждения должно связываться не с какими-либо конкретными правонарушениями, а с особенностями личности, возможностью совершения гражданином антиобщественных действий. Данная мера не является наказанием за совершенные правонарушения. Предыдущее поведение, в том числе совершение правонарушений, может рассматриваться лишь как обстоятельство, указывающее на возможность совершения антиобщественных поступков конкретным лицом в будущем. Поэтому само содержание такой меры подчинено задачам предупреждения: лицу разъясняется ответственность за правонарушения, оно предупреждается о недопустимости антиобщественного поведения. Работники ОВД должны стремиться использовать предостережение как более действенную форму раннего индивидуально-профилактического вмешательства.

Предупреждение означает, что государственный орган предупреждает нарушителя, во-первых, о том, что он сам и все его проступки известны и зарегистрированы, и, во-вторых, что к нему при повторении подобных действий могут быть приняты меры административного или уголовного воздействия.

Как правило, поведение лиц, совершающих насилие в семье, посягает одновременно на несколько охраняемых законом благ: личность, спокойствие, нормальные условия отдыха, честь и достоинство граждан. Выделить из этого поведения правонарушения в «чистом» виде не представляется возможным из-за отсутствия фиксированной информации по каждому из них. Поэтому в осно-

ву констатации нарушения кладется принцип «наличия» тех или иных признаков. Наибольшую долю правонарушений, служащих основаниями для официального предупреждения, должны составлять те, в которых имеют место скандалы и дебоши в семьях, в том числе совершаемые на почве систематического пьянства, избиения членов семей, не обращающихся с заявлением в ОВД либо примирившихся с правонарушителем.

Данный вид меры индивидуальной профилактики значительно расширяет возможности ОВД эффективно воздействовать на правонарушителей, в отношении которых с высокой степенью вероятности предполагается возможность совершения ими правонарушений.

Повышения эффективности официального предупреждения можно достичь несколькими путями. Во-первых, совершенствуя содержание профилактических бесед, во-вторых, активно привлекая для участия в беседах заинтересованных лиц, в-третьих, осуществляя акт предупреждения в условиях гласности.

**3. Профилактический учет.** Мерой административного предупреждения правонарушений является также профилактический учет. Учитывая, что составляющими профилактического учета являются в основном рассмотренные выше административно-предупредительные меры (профилактическая беседа, официальное предупреждение), считаем нецелесообразным останавливаться на анализе этой меры.

**4. Защитное предписание.** Новой для Республики Беларусь административно-предупредительной мерой и одновременно мерой индивидуальной профилактики правонарушений, предусмотренной Законом об основах деятельности по профилактике правонарушений, является защитное предписание. В соответствии со ст. 31 указанного Закона защитное предписание – установление гражданину, совершившему насилие в семье, ограничений на совершение определенных действий.

Как показывает правоприменительная практика, граждане, в отношении которых применяются меры индивидуальной профилактики правонарушений, зачастую не соблюдают указанные обязанности и нарушают установленные запреты. Для того чтобы исполнялись и соблюдались первичные меры принуждения, в законодательстве предусматриваются вторичные принудительные меры. В теории права такие меры именуются «мерами защиты» – принудительные правоохранительные средства воздействия, служащие целям гарантирования и восстановления сложившихся в соответствии с законодательством правовых отношений, прав и законных интересов субъектов права путем побуждения лиц, их нарушивших или игнорировавших, к исполнению ранее возложенных на них или возникших в ходе выполнения общественных функций обязанностей [4, с. 63].

В случае невыполнения или ненадлежащего исполнения процессуальных обязанностей к субъектам процессуальных отношений могут применяться и

меры обеспечения реализации правового воздействия. Например, в случае невыполнения обязанности являться по вызовам судьи, должностного лица органа, ведущего административный процесс (ч. 3 ст. 4.1 Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях), оно может быть подвергнуто приводу (ст. 8.12 ПИК оАП).

В отличие от иных мер административного принуждения реализация мер индивидуальной профилактики правонарушений и связанных с ними обязанностей и запретов должна быть обеспечена административной ответственностью. Об этом прямо указано в ст. 33 Закона Республики Беларусь «Об основах деятельности по профилактике правонарушений», которой предусмотрено, что нарушение законодательства в сфере профилактики правонарушений влечет ответственность, установленную законодательными актами.

**5. Требование соблюдения общественного порядка.** Указанная административно-предупредительная мера закреплена в ст. 25 Закона Республики Беларусь от 17 июля 2007 г. № 263-З «Об органах внутренних дел Республики Беларусь» (далее – Закон об органах внутренних дел), в соответствии с которой сотрудникам органов внутренних дел предоставляется право требовать от граждан соблюдения общественного порядка.

Право требовать от граждан соблюдения общественного порядка является важным административно-правовым средством, позволяющим сотрудникам органов внутренних дел решать задачу охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности. Оно применяется как в процессе надзора за соблюдением требований, действующих в сфере общественного порядка, так и в качестве основного универсального средства, с помощью которого предупреждаются противоправные деяния.

Одним из распространенных правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений является мелкое хулиганство, которое свидетельствует о пренебрежении нарушителем интересами других людей, окружающих его, об игнорировании правил поведения в общественных местах.

Большинство ученых не относят квартиры к общественным местам, однако общепризнанно, что так называемое квартирное мелкое хулиганство, доля которого значительна в общей массе мелких хулиганских проявлений, следует рассматривать как общественно вредное деяние, поскольку семья и каждый ее член являются важнейшей ячейкой общества.

В Законе об органах внутренних дел не указывается, каким образом сотрудники ОВД должны осуществлять предоставленное им право. Представляется, что требование сотрудника должно быть выражено в твердой, но корректной форме. При необходимости следует разъяснить, какое положение закона нарушается и каковы могут быть последствия этого нарушения для правонарушителя [2, с. 146].

Рассмотренными административно-предупредительными мерами перечень мер противодействия правонарушениям, совершаемым в сфере семейно-



бытовых отношений, не ограничивается. Многие из них входят в состав общих и индивидуальных профилактических мероприятий, урегулированных Законом об основах деятельности по профилактике правонарушений.

Изложенное позволяет сделать следующие выводы: административно-предупредительные меры в сфере противодействия семейно-бытовым правонарушениям – это установленные законодательством способы, приемы и средства воздействия на сознание и поведение людей, применяемые в строго определенном процессуальном порядке в целях предупреждения совершения противоправных деяний в сфере семейно-бытовых отношений, недопущения их отрицательных вредных последствий, а также предотвращения обстоятельств, угрожающих жизни и здоровью граждан. Все указанные административно-предупредительные меры используются, как правило, в единстве, в тесном взаимодействии. Применение административно-предупредительных мер в сфере противодействия семейно-бытовым правонарушениям осуществляется в определенном процессуальном порядке, предусмотренном законодательством, а в некоторых случаях детально не закрепленном. В настоящее время в Республике Беларусь действуют многочисленные нормативные правовые акты, устанавливающие процессуальные процедуры применения административно-предупредительных мер в различных отраслях и сферах. Подобное административное регулирование едва ли можно признать удовлетворительным. Это объясняется следующим: во-первых, отсутствует основной, единый документ, регламентирующий вопросы применения административно-предупредительных мер в сфере противодействия семейно-бытовым правонарушениям; во-вторых, единые административно-предупредительные меры в большинстве случаев получают процессуальное регулирование в правовых актах различной юридической силы, причем в некоторых из них имеются разногласия, в-третьих, некоторые правовые нормы не регламентируют основания и порядок применения отдельных административно-предупредительных мер в борьбе с правонарушениями, совершаемыми в сфере семейно-бытовых отношений.

В связи с отсутствием правовых норм, регламентирующих вопросы реализации отдельных аспектов применения административно-предупредительных мер в сфере противодействия семейно-бытовым правонарушениям, возникают сложности в правоприменительной деятельности. Из-за существующих пробелов и коллизий в законодательстве работа в сфере предупреждения правонарушений, а тем более преступлений, совершаемых в сфере семейно-бытовых отношений, становится малоэффективной. Поэтому считаем целесообразным провести систематизацию административно-предупредительных мер в зависимости от тематической направленности по конкретным административно-правовым институтам, то есть положения, которые касаются административно-предупредительных мер в области противодействия преступлениям (правонарушениям), совершаемым в сфере семейно-бытовых отношений, кодифицировать в единый правовой акт, что непосредственно облегчит работу правоприме-

нительных органов. Кроме того, в целях повышения эффективности реализации административно-предупредительных мер в сфере противодействия правонарушениям, совершаемым в сфере семейно-бытовых отношений, необходимо внести изменения и дополнения в нормативные правовые акты, регламентирующие основания и порядок применения таких мер. Так, абсолютное большинство (82 %) опрошенных сотрудников ОВД заявили, что нормативные правовые акты, регулирующие вопросы применения административно-правовых средств противодействия правонарушениям, совершаемым в сфере семейно-бытовых отношений, несовершенны, 70 % опрошенных считают, что такие акты нуждаются в дополнении, конкретизации и доработке.

### **Список использованных источников**

1. Бахрах, Д. Н. Административное право : учеб. для вузов / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – М. : Норма, 2004. – 768 с.
2. Научно-практический комментарий к Закону Республики Беларусь «Об органах внутренних дел Республики Беларусь» / под общ. ред. И. И. Басецкого. – 2-е изд., испр. и доп. – Минск : Акад. МВД Респ. Беларусь, 2008. – 260 с.
3. Пашкова, Е. Н. Предупреждение преступлений, совершаемых на почве наркомании, административно-правовыми мерами : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08, 12.00.14 / Е. Н. Пашкова. – Рязань, 2006. – 207 л.
4. Правоприменение: теоретические и практические проблемы / В. И. Берестень [и др.] ; под ред. В. А. Кучинского. – Минск : Акад. МВД Респ. Беларусь, 2014. – 375 с.