



## ЭКОЛОГИЯ, ЭКОНОМИКА И ПРАВО

**А.Н. ШКЛЯРЕВСКИЙ**

---

### *ПРИНЦИПЫ, ФОРМЫ, МЕТОДЫ И СРЕДСТВА АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МИЛИЦИИ ПО ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА*

---

Становление и развитие демократического, правового социального государства невозможно без надлежащей защиты прав и свобод граждан, обеспечение которых реально лишь при условии нормального функционирования государственных и общественных структур.

Такое положение дел возможно лишь при наличии стабильного общественного порядка, поддерживаемого путем объединения усилий правоохранительных и иных государственных органов. Выявление же и изучение принципов государственного управления в целом, их преломление в его отдельных отраслях и сферах относятся к числу наиболее важных и существенных проблем в административно-правовой науке.

Основываясь на системе принципов, отражающих определенные закономерности развития общества и изучая состояние и проблемы взаимоотношений государства и личности, юридическая наука дает прогноз их развития, разрабатывает рекомендации, направленные на совершенствование законодательства.

Анализ научной литературы позволяет сделать вывод, что административная деятельность милиции является частью (элементом) государственного управления, а государственное управление основывается на определенных принципах.

Исследование показывает, что в административно-правовой литературе нет единого подхода к трактовке принципов государственного управления и их классификации. Нередко их называют "принципами организации (построения) и деятельности органов государственного управления (исполнительной власти)" [1, 50, 51].

Большинство ученых указывают на существование основных и специальных принципов, связанных с государственным управлением. К ним относятся те, которые закреплены в Конституции Республики Беларусь и иных нормативных правовых актах и являются общими для всех отраслей (сфер) управления. Это принципы приоритета личности и ее интересов, разделения властей, законности, гласности, ответственности.

Основные принципы государственного управления взаимосвязаны со специальными (организационно-техническими) принципами.

---

*Александр Николаевич ШКЛЯРЕВСКИЙ, доцент кафедры теории и истории права Белорусского государственного экономического университета.*

Учитывая, что все эти принципы основополагающие для системы государственного управления, важно заметить, что в деятельности милиции и в работе органов внутренних дел принципы государственного управления приобрели специфическое преломление. В науке административного права этой проблеме посвящен ряд научных работ [2–4].

В последнее время принципы государственного управления в деятельности милиции наполнялись новым, более емким содержанием. Основание для такого вывода заключается в том, что совершенствование правовой базы, укрепление законности и правопорядка, возрастание роли правового регулирования органически связано с усилением борьбы с преступностью и другими правонарушениями, а значит, с укреплением органов внутренних дел, милиции. Принципы государственного управления в этих условиях отражают те исторические процессы и изменения, которые происходят в общественной жизни.

Закон Республики Беларусь “О милиции” определил основополагающие принципы при организации и деятельности милиции в области охраны общественного порядка — это законность, гуманизм, уважение прав человека, гласность; тесная связь с трудовыми коллективами и населением.

Принимая во внимание стратегическую важность этих принципов в деятельности милиции при организации охраны общественного порядка, следует остановиться на их анализе.

Принцип законности подразумевает твердое и неуклонное выполнение и соблюдение законов и принятых на их основе иных нормативных актов в сферах нормотворчества и применения. Он является обязательным условием обеспечения общественного порядка, служит гарантом реализации остальных провозглашенных принципов. Через законность обеспечивается требуемый правовой режим, способствующий достижению стоящих перед обществом целей и задач.

Сущность принципа гуманизма вытекает из определения данного понятия (от лат. *humanus* — человеческий, человечный). Это признание ценности человека как личности, его права на свободное развитие и проявление способностей, утверждение блага человека как критерия оценки общественных отношений. Данный принцип пронизывает всю деятельность милиции, лежит в основе выполнения служебного долга каждым сотрудником милиции. Особенно актуально то, что принцип гуманизма должен в полной мере осуществляться в отношении правонарушителей, какие бы преступления или административные проступки они ни совершали. При ограничении свободы, например, задержании, заключении под стражу, милиция должна незамедлительно уведомлять родственников, администрацию по месту работы или учебы задержанного, предоставляя возможность гражданину реализовывать его право на юридическую защиту.

Принцип гуманизма тесно взаимосвязан с принципом уважения прав человека, оба они вытекают из идеи построения правового государства. Подтверждением этого является ст. 21 Конституции Республики Беларусь, которая гласит: “Обеспечение прав и свобод граждан Республики Беларусь является высшей целью государства”.

Закон Республики Беларусь “О милиции” указывает, что всякое ограничение граждан в их правах и свободах допустимо лишь на основании и в порядке, предусмотренном законом. Граждане вправе получить от работников милиции разъяснение по поводу ограничения их прав и свобод, а в случае ущемления их прав, свобод, законных интересов они могут обжаловать такие действия вышестоящему органу или должностному лицу, прокурору, а также в суд. Поэтому, руководствуясь принципами гуманизма и уважения прав человека, милиция, в случае необходимости, обязана принимать меры к немедленному оказанию доврачебной и другой помощи, в устранении опасности для жизни, здоровья или имущества лиц, задержанных или заключенных под стражу.

Принципы гласности и тесной связи с трудовыми коллективами и населением также взаимосвязаны и их необходимо рассматривать как взаимопроникающие явления. Поэтому закон “О милиции” и определил, что деятельность государства и его органов в области охраны общественного порядка является гласной, открытой для граждан, общественности и средств массовой информации. Милиция в установленных законом пределах информирует трудовые коллективы, население и средства массовой информации о состоянии правопорядка и мерах по его укреплению.

Принцип же тесной связи с трудовыми коллективами и населением предусматривает прямую и обратную связь. Не только милиция должна поддерживать контакт с трудовыми коллективами, населением, отдельным лицом, но и государственные органы, общественные объединения, должностные лица, трудовые коллективы, граждане обязаны содействовать милиции в охране общественного порядка. Суть этого принципа в том, что без поддержки граждан, без активного участия населения в охране общественного порядка и безопасности эффективная деятельность милиции по выполнению стоящих перед ней задач невозможна.

Закрепленные в законе “О милиции” основополагающие принципы не в полной мере охватывают сущность деятельности милиции по охране общественного порядка. Так, представляет интерес и тезис Л.М. Рябцева о том, что первый из основных принципов, регулирующих взаимоотношения государства и личности — это принцип демократизма [5, 31, 32].

Учитывая, что он универсален при регулировании взаимоотношений государства и личности, и исходя из того, что деятельность милиции является государственно-властной и характеризуется, во-первых, двойным подчинением, во-вторых, широкой демократией при обсуждении вырабатываемых решений и персональной ответственности руководителя за исполнение окончательно принятого решения, напрашивается вывод, что милиция объективно руководствуется принципом демократизма.

Практика подтверждает, что задачи обеспечения и охраны общественного порядка решаются тем успешнее, чем активнее привлекаются к их решению граждане и целые коллективы, и решение этих задач отвечает интересам всего народа и общества. При этом органы местного управления и самоуправления, общественные формирования принимают участие в охране общественного порядка, т.е. в сфере, которая составляет основное содержание административной деятельности милиции. Исходя из сказанного, принцип демократизма, на наш взгляд, стоит в одном ряду с принципами законности, гласности, уважения прав человека и включает тесную связь с трудовыми коллективами и населением.

Исходя из анализа различных научных точек зрения и практики деятельности милиции, полагаем, что к основополагающим следует отнести также принципы научности и сочетания гласности и профессиональной тайны.

Таким образом, деятельность милиции Республики Беларусь основывается на принципах законности, гуманизма, уважения прав человека, демократизма, научности, сочетании гласности и профессиональной тайны.

Данное сочетание принципов представляется наиболее оптимальным и может быть использовано при подготовке закона Республики Беларусь “Об органах внутренних дел Республики Беларусь”.

Основным принципам деятельности милиции подчиняются специальные (организационно-тактические), или и с учетом специфики деятельности милиции по охране общественного порядка их принято подразделять на организационные и тактические.

Анализ научных исследований и практика подтверждают, что к организационным принципам охраны общественного порядка следует отнести: принцип комплексного подхода к охране общественного порядка; территориальный, отраслевой, линейно-зональный принцип построения и функционирования взаи-

модействующих аппаратов; принцип единоначалия и персональной ответственности.

Деятельность милиции по охране общественного порядка эффективна лишь при условии грамотного, научно обоснованного использования тактических принципов ее осуществления. Наука и практика выработали такие проверенные временем принципы тактики охраны общественного порядка: комплексное использование и тесное взаимодействие сил и средств в охране общественного порядка; массирование сил и средств на решающих участках и в решающее время; гибкость маневра силами и средствами с учетом изменения обстановки; непрерывность охраны общественного порядка; профилактическая направленность правоохранительной деятельности; высокая активность по пресечению правонарушений; внезапность действий; наличие резерва сил и средств.

Все перечисленные принципы взаимосвязаны и находятся в неразрывном диалектическом единстве. Умелое их использование обеспечивает правильное и эффективное выполнение задач по охране общественного порядка в данной оперативной обстановке.

Таким образом, вся деятельность милиции строится на определенных принципах. Внешним же выражением содержания этой деятельности, способом ее существования и развития является форма. В целом под формами управленческой деятельности понимают внешне выраженные действия исполнительного органа (должностного лица), осуществляемые в рамках его компетенции.

В науке административного права различают правовые и неправовые формы государственного управления. Ученые и практики постоянно ведут поиск новых форм административной деятельности милиции, дают различные их классификации. Под формами следует понимать административные акты управления; организационные мероприятия; материально-технические действия; договоры или административные соглашения; иные юридически значимые административные действия.

Все они в значительной мере исходят из общепринятой классификации форм административной деятельности милиции. Анализ научных исследований подтверждает, что формой административной деятельности милиции является внешнее проявление действий, обеспечивающих реализацию функций по охране общественного порядка и общественной безопасности. В повседневной практике в деятельности милиции используются две формы — организационная и правовая. Некоторые ученые вместе с организационной выделяют еще и материально-техническую форму. В ее деятельности они могут встречаться в различных сочетаниях и пропорциях. Например, в деятельности внутри органа милиции по совершенствованию охраны общественного порядка преобладает форма организационная, хотя могут применяться и правовые.

В организационной форме во внутриорганизационной деятельности милиции совершаются такие действия, как инструктирование, проведение совещаний, изучение и распространение передового опыта работы, обучение личного состава и др.

В материально-технической форме выражаются действия, связанные с учетно-статистической работой, подготовкой отчетных и информационных данных, делопроизводство, пересылка, отправка корреспонденции и т.д.

К правовым формам во внутриорганизационной деятельности милиции относятся: приказы о проведении плановых мероприятий, о назначении на должность, о поощрении, о предоставлении отпуска и т.д., а также договоры по охране объектов, взаимодействию подразделений милиции, обучению кадров, обмену опытом работы с другими государственными органами.

Во внешней административной деятельности милиции, направленной на решение основных задач, стоящих перед ней, можно выделить два вида форм: 1) внешнеорганизационные; 2) внешнеправовые.

Во внешнеправовой форме административной деятельности милиции совершаются действия, связанные с изданием индивидуальных правовых актов,

а также способствующие реализации субъективных прав конкретными гражданами. Например, выдача разрешений на приобретение и хранение оружия, на право управления автотранспортом и т.д.

Формы административной деятельности милиции тесно связаны с методами данной деятельности.

Субъект административной деятельности воздействует на волю объекта различными приемами, средствами, способами, именуемыми методами административной деятельности. Из этого следует, что метод — это способ практического осуществления целей, задач и функций административной деятельности милиции. Содержание метода дает ответ на вопрос о том, какими способами можно достичь целей административной деятельности наиболее рационально.

Методы в административной деятельности милиции по охране общественного порядка так же, как и в других направлениях ее деятельности, призваны обеспечить высокую эффективность деятельности работников милиции, их слаженную работу, способствовать развитию творческой инициативы каждого сотрудника.

Как показывает практика, не все сложившиеся ранее традиционные формы и методы деятельности милиции могут быть использованы в современных условиях. Происходящая в настоящее время переоценка роли и места выполняемых милицией функций и применяемых методов деятельности ведет к тому, что на первое место все больше выходит функция социального обслуживания населения, воспитательный, профилактический аспект работы с гражданами.

Конкретные административные методы административной деятельности милиции многообразны. В ходе теоретической дискуссии о них высказывались и высказываются различные точки зрения. Так, длительное время ученые уделяли внимание в основном только методам убеждения и принуждения, которые определялись как основные методы деятельности милиции на протяжении всей истории ее становления и развития [6, 160; 7, 85].

Наука установила и практика подтвердила, что основными методами административной деятельности милиции являются убеждение и принуждение. Между тем в реализации любой функции государственной деятельности, в том числе и деятельности милиции, имеется вариантность соотношения убеждения и принуждения и применения других методов воздействия.

Успешное достижение поставленных перед милицией социальных целей напрямую зависит от того, насколько точно и в каком отношении в настоящее время будут использоваться основные методы решения общегосударственных задач — методы убеждения и принуждения. Оба этих метода составляют основу практической деятельности всех органов государственного управления. В равной мере методы убеждения и принуждения выступают основными универсальными методами регулирования административной практики милиции.

В последнее время многие авторы стали обосновывать наличие самых разнообразных методов: административных, экономических, общественных, организационных, воспитательных, технических, математических, психологических и других. Отсутствие единого подхода к пониманию методов административной деятельности милиции, в частности, и методов управления в целом, способствовало необоснованно расширенному толкованию понятия методов. Так, некоторые авторы к методам управления относят планирование, прогнозирование, контроль, проверку исполнения, координацию. Однако планирование, прогнозирование и т.д. составляют содержание деятельности, являются функциями и поэтому не могут рассматриваться в качестве способов осуществления самих себя. Правильнее говорить в таких случаях о методах планирования, прогнозирования и т.д., т.е. о способах осуществления этих функций.

В вопросе классификации методов управления внутренними делами и милиции, в частности, мы разделяем позицию А.А. Постниковой [8, 61] и к общим методам управления относим методы убеждения и принуждения, прямого и

косвенного воздействия (административные, экономические, социально-психологические, воздействия посредством правовых актов и т.д.).

Специальные методы управления внутренними делами (милицией) — методы выполнения отдельных функций управления, выработки и принятия решений. При внешней деятельности органов и подразделений органов внутренних дел (и милиции в частности) применяются некоторые специфические методы управления, характерные для управленческой деятельности только правоохранительных органов, среди которых можно выделить следующие: превентивный надзор, применение организационных, воспитательных, предупредительных, а также принудительных мер; широкая правовая пропаганда, воспитательное воздействие на лиц, склонных к правонарушениям, удовлетворение или восстановление прав и законных интересов граждан, поощрение граждан, активно участвующих в охране общественного порядка.

Все эти методы неразрывно связаны между собой и применимы к административной деятельности милиции. Они характеризуются подчинением воли управляемого воле управляющего, в них наиболее ярко выражается управленческо-распорядительная природа административной деятельности. Использование административных методов позволяет субъекту этой деятельности прямо воздействовать на объект деятельности. При использовании административных методов воздействия на управляемых не исключается учет их интересов.

Выбор и практическое применение конкретных методов административной деятельности зависит от ряда субъективных и объективных факторов. Если из-за недостатка знаний и опыта работник милиции ошибся в выборе административных методов в конкретной ситуации, то налицо субъективный фактор, который может привести к отрицательным последствиям.

К объективным факторам, влияющим на выбор методов административной деятельности, следует отнести и актуальные задачи, стоящие перед административной деятельностью, особенности и состояние субъекта и объекта деятельности, характер и специфику конкретной жизненной ситуации, внутренние и внешние условия, в которых осуществляется административная деятельность, и другие объективные факторы, не зависящие от воли субъекта административной деятельности.

Применяя различные методы, необходимо определять наиболее эффективные из них, или оптимальную комбинацию методов в процессе административной деятельности, использование методов без учета объективных условий и происходящих изменений в деятельности ведет к снижению их действенности. И, наоборот, применение методов окажется эффективным, если учитывать накопленный опыт с поправкой на процессы, происходящие в сфере административной деятельности.

Таковы некоторые особенности методов административной деятельности милиции. “Средствами же государственной системы обеспечения общественного порядка и безопасности в широком смысле являются формы, методы, приемы и способы организации и непосредственного осуществления охраны общественного порядка, которые образуют систему мер управляющего воздействия на сознание, волю и поведение личности в сфере общественной жизни” [9, 65]. Механизм соответствующего воздействия проявляется в комплексе мер политического, экономического, организационного, правового, культурно-воспитательного, психолого-педагогического и иного рода.

Иными словами, средствами регулирования отношений в области общественного порядка являются социальные нормы: права, морали, обычаи, правила культуры поведения. Основную нагрузку при этом несут правовые нормы, так как они по своей природе предназначены для обеспечения урегулированности и порядка, налаживания нормального, основанного на единых началах, гармонического развития общественных отношений.

Имеют особенности и средства административной деятельности милиции по охране общественного порядка. В данной области главенствующая роль принадлежит административно-правовым нормам. При этом активно используются различные формы убеждения и полный комплекс мер административного принуждения.

Таким образом, деятельность милиции Республики Беларусь основывается на принципах законности, гуманизма, уважения прав человека, демократизма, научности, сочетания гласности и профессиональной тайны и реализуется с помощью различных средств. В настоящее время милиции в процессе осуществления административной деятельности особое внимание следует уделять функции социального обслуживания населения, воспитательному, профилактическому аспекту работы с гражданами.

### Литература

1. Габричидзе Б.Н., Елисеев Б.П. Российское административное право. М., 1998.
2. Клюшниченко А.П. Воплощение демократических принципов государственного управления в деятельности органов внутренних дел (милиции): Учеб. пособие. Киев, 1974.
3. Шабанов Ю.В. Ленинские принципы работы государственного аппарата. Мн., 1971.
4. Ямпольская Ц.А. О принципах государственного управления в СССР // Совет. государство и право. 1967. № 3.
5. Рябцев Л.М. Административно-правовые основы защиты прав человека: Учеб. пособие. Мн., 1999.
6. Попов Л.Л. Убеждение и принуждение. М., 1968.
7. Государственная дисциплина и социалистический правопорядок / Керимов Д.А., Атаманчук Г.В., Кобец Н.Г. и др. М., 1985.
8. Постникова А.А., Сухаркова А.И. Административное право Республики Беларусь: Учеб. пособие. Мн., 1998.
9. Попов Л.Л. Государственная система обеспечения порядка и безопасности // Управление деятельностью служб общественной безопасности: Учеб. / Под ред. Ю.Н. Ольховникова, Ф.Е. Колонтаевского. М., 2000. Ч. 1.

**В.А. РЕЙНГОЛЬД**

## СПОСОБЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИСПОЛНЕНИЯ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ И РОЛЬ ЗАЛОГА

В правовых системах различных стран содержится комплекс правовых средств (мер), направленных на обеспечение исполнения обязательств для создания оптимальных юридических и экономических условий, стимулирующих должника к точному исполнению обязательств, либо уменьшения размера негативных последствий для кредитора при неисполнении либо ненадлежащем исполнении должником обязательств.

В Гражданском кодексе Республики Беларусь (далее — ГК РБ) (ст. 310), Гражданском кодексе Российской Федерации (далее — ГК РФ) (ст. 329) среди способов обеспечения исполнения обязательств выделяют неустойку, залог, удержание имущества должника, поручительство, задаток, банковскую гарантию (в ГК РБ еще есть просто гарантия). Данный перечень не является исчер-