

УДК 342.9

**ИСПОЛНИТЕЛЬНО-РАСПОРЯДИТЕЛЬНЫЕ НОРМЫ,
РЕГЛАМЕНТИРУЮЩИЕ УПРАВЛЕНЧЕСКУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ ПРАВОНАРУШЕНИЯМ АНТИАЛКОГОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА****А.Л. ФЕДОРОВИЧ***(Академия МВД Республики Беларусь, Минск)*

Представлен анализ деятельности органов внутренних дел по организации административно-правового противодействия правонарушениям антиалкогольного законодательства с учетом Концепции антиалкогольной политики Республики Беларусь. Выделена структура механизма административно-правового регулирования противодействия правонарушениям антиалкогольного законодательства, состоящая из трех видов норм административного права, регулирующих противодействие органами внутренних дел правонарушениям антиалкогольного законодательства; системы административно-правовых отношений, сложившихся в результате введения указанных правовых норм. На основании историко-правового метода предпринята попытка предложить новую схему реализации Государственных программ национальных действий по предупреждению и преодолению пьянства и алкоголизма в структуре механизма административно-правового регулирования противодействия органами внутренних дел нарушениям антиалкогольного законодательства. В схеме с учетом Закона о нормативных правовых актах ключевым элементом предлагается ввести Приказ республиканского органа государственного управления.

В 1972 году в БССР произошло формирование механизма административно-правового регулирования противодействия органами внутренних дел (ОВД) правонарушениям антиалкогольного законодательства (МАПРПОВДПАЗ), который можно представить в следующем виде: Указ Президиума Верховного Совета БССР → постановление Совмина БССР → приказ МВД БССР [1].

До 1972 года такой порядок реализации нормативных правовых актов в БССР уже существовал. Однако в сфере противодействия ОВД БССР правонарушений антиалкогольного законодательства он не носил характера целостного механизма административно-правового регулирования. Так, например, Приказ МВД БССР от 10 октября 1959 г. № 127 «Мероприятия МВД БССР по усилению борьбы с пьянством и алкоголизмом», изданный с целью реализации Указа Президиума Верховного Совета БССР от 1 сентября 1959 г. «Об усилении борьбы с пьянством и самогоноварением» и Постановления Совета Министров БССР от 29 сентября 1959 г. «О порядке применения Указа Президиума Верховного Совета БССР от 1 сентября 1959 г. «Об усилении борьбы с пьянством и самогоноварением»» не в полной мере носил исполнительно-распорядительный характер, так как рекомендовал структурам ОВД БССР самим разработать конкретные мероприятия по усилению борьбы с пьянством и самогоноварением «с учетом местных условий» [2, с. 125].

В этой связи возникает необходимость в более подробном анализе МАПРПОВДПАЗ 1972 года. При этом следует отметить две особенности, характерные для правового регулирования антиалкогольной кампании этого периода. *Во-первых*, Указ Президиума Верховного Совета БССР от 21 июня 1972 г. «О мерах по усилению борьбы против пьянства и алкоголизма» (далее – Указ Президиума Верховного Совета БССР от 21 июня 1972 г.) вводил нормы антиалкогольного законодательства. *Во-вторых*, Указ Президиума Верховного Совета БССР от 21 июня 1972 г. и Постановление Совмина БССР от 14 июля 1972 г. № 215 «О мерах по усилению борьбы против пьянства и алкоголизма» [3] (далее – постановление Совмина БССР № 215) приводили в действие механизм административно-правового регулирования противодействия правонарушениям антиалкогольного законодательства (далее – МАПРППАЗ) в целом. Механизм административно-правового регулирования противодействия ОВД правонарушениям антиалкогольного законодательства является одной из его частей, реализуемой непосредственно ОВД.

Тем самым антиалкогольная кампания 1972 года была направлена одновременно на достижение двух целей – введение норм антиалкогольного законодательства и механизма по противодействию их нарушениям.

Рассматривая непосредственно МАПРПОВДПАЗ 1972 года, следует отметить, что он приводился в действие нормативным правовым актом – Указом Президиума Верховного Совета БССР от 21 июня 1972 года [4], который содержал нормы административного и административно-процессуального права, в которых устанавливалась ответственность физических лиц за конкретные правонарушения антиалкогольного законодательства и регулировались особенности ведения административного процесса по ним. Основным государственным органом, ответственным за реализацию этих норм, являлось ОВД.

С целью практической реализации Указа Президиума Верховного Совета БССР от 21 июня 1972 г. вышло постановление Совмина БССР № 215 [3], которое определяло задачи государственных органов (в том числе и МВД) в этой области. Постановление Совмина БССР № 215 являлось подзаконным нормативным актом, который регулировал исполнительно-распорядительную деятельность государственных органов в МАПРППАЗ в целом и ОВД в МАПРПОВДПАЗ в частности.

Приказ МВД БССР «Мероприятия МВД БССР по выполнению постановления ЦК КПБ от 19 июля 1972 г. «О мерах по усилению борьбы против пьянства и алкоголизма» от 25 июля 1972 г. № 128 (далее – приказ МВД БССР № 128) [1], изданный с целью реализации обоих вышеперечисленных нормативных правовых актов, утверждал систему мероприятий ОВД, направленную на их выполнение. Тем самым приказ МВД БССР № 128 являлся, с одной стороны, правоприменительным актом, а с другой стороны – нормативным правовым.

Таким образом, структурными компонентами МАПРПОВДПАЗ 1972 года выступали:

1) три вида норм административного права, регулирующих противодействие ОВД правонарушениям антиалкогольного законодательства:

- административно-правовые нормы, введенные Указом Президиума Верховного Совета БССР от 21 июня 1972 г.;

- административно-процессуальные нормы, также введенные Указом Президиума Верховного Совета БССР от 21 июня 1972 г.;

- исполнительно-распорядительные нормы, содержащиеся в постановлении Совмина БССР № 215;

2) система административно-правовых отношений, сложившаяся в результате введения вышеперечисленных правовых норм;

3) административно-правовые акты реализации, принимаемые ОВД в процессе осуществления противодействия нарушениям антиалкогольного законодательства:

- нормативные акты управления (в частности, приказ МВД БССР № 128);

- индивидуальные акты управления.

Механизм административно-правового регулирования противодействия ОВД правонарушениям антиалкогольного законодательства 1972 года с постоянными дополнениями в виде новых Указов Президиума Верховного Совета БССР, постановлений Совмина БССР и приказов МВД БССР, регулирующих противодействие ОВД отдельным видам правонарушений антиалкогольного законодательства, в 1985 году был заменен МАПРПОВДПАЗ, введенным в рамках второй антиалкогольной кампании.

Особо следует отметить, что в 1984 году был принят Кодекс БССР об административных правонарушениях [5] (далее – КоАП 1984 г.). Принятие КоАП 1984 года, который явился ключевым звеном первого элемента МАПРПОВДПАЗ, так как содержал основные административно-правовые и административно-процессуальные нормы антиалкогольного законодательства республики, существенно не улучшило ситуацию в этой сфере. Именно поэтому в СССР и БССР в 1985 году была проведена вторая антиалкогольная кампания.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что наличие только двух таких видов норм административного права, как административно-правовые и административно-процессуальные в первом элементе МАПРПОВДПАЗ, могут влиять на эффективность его функционирования лишь в плане широты охвата правовым регулированием общественных отношений, связанных с производством, оборотом и потреблением алкоголя. Включение в состав первого элемента МАПРПОВДПАЗ третьего вида норм административного права – исполнительно-распорядительных – приводит к увеличению эффективности его функционирования и качества правового регулирования этих отношений.

Анализируя МАПРПОВДПАЗ 1985 года, чья эффективность наглядно продемонстрировала себя в 1986 – 1988 годах, следует понять, почему она снизилась в последующие годы. Причина, на наш взгляд, состоит в том, что исполнительно-распорядительные нормы, содержащиеся в Постановлении Совмина от 7 июня 1985 г. «О мерах по преодолению пьянства и алкоголизма, искоренению самогонарения» [6], не содержали четкого указания на временной период их действия и организацию системы анализа и контроля за их выполнением. Пока в 1985 – 1987 годах ЦК КПСС в рамках всего СССР осуществлял анализ и контроль за ходом антиалкогольной кампании, она сама и МАПРПОВДПАЗ были эффективными. С 1988 года контроль со стороны ЦК КПСС за ходом реализации антиалкогольной кампании был утрачен, соответственно, эффективность ее и МАПРПОВДПАЗ пошли на спад.

В современной Беларуси позитивный опыт использования МАПРПОВДПАЗ 1972 и 1985 годов в деятельности ОВД полностью не реализован. На наш взгляд, этому мешает отсутствие эффективной схемы реализации ОВД положений государственных программ национальных действий по предупреждению и преодолению пьянства и алкоголизма (далее – госпрограмма по предупреждению и преодолению пьянства и алкоголизма).

Госпрограммы по предупреждению и преодолению пьянства и алкоголизма реализуются в соответствии с положениями Постановления Совета Министров Республики Беларусь от 4 ноября 2004 г.

№ 1404 «Об утверждении Положения о порядке формирования, финансирования и выполнения государственных народнохозяйственных и социальных программ». В пункте 3 данного положения указывается, что «формирование, организацию выполнения и контроль за ходом реализации программ осуществляют их государственные заказчики, которые в установленном порядке определяются Советом Министров Республики Беларусь» [7]. Исходя из ее содержания государственные заказчики программ также «несут ответственность за своевременное и качественное выполнение мероприятий (заданий) программы, эффективное использование направляемых на их реализацию ресурсов».

В госпрограммах по предупреждению и преодолению пьянства и алкоголизма на 2001 – 2005 [8], 2006 – 2010 [9], 2011 – 2015 [10] годы МВД указывается в качестве одного из их заказчиков, наравне с другими государственными органами. Однако, кроме государственных заказчиков, в этих программах указан заказчик-координатор в лице Министерства здравоохранения Республики Беларусь, который: «доводит Государственную программу до заинтересованных; обеспечивает достижение целей, согласованность действий заказчиков при выполнении Государственной программы, целевое и эффективное использование средств, выделяемых на ее реализацию; ежегодно до 25 февраля года, следующего за отчетным, информирует Совет Министров Республики Беларусь о ходе выполнения Государственной программы» [8 – 10].

В связи с принятием новой государственной программы по предупреждению и преодолению пьянства и алкоголизма Министр здравоохранения Республики Беларусь издает приказ о ее выполнении (например, Приказ Министра здравоохранения Республики Беларусь от 13 июня 2006 г. № 487 «О выполнении Государственной программы национальных действий по предупреждению и преодолению пьянства и алкоголизма на 2006 – 2010 гг.») [11]. Министерство внутренних дел в связи с принятием новой государственной программы по предупреждению и преодолению пьянства и алкоголизма не издает никакого правового документа и лишь по результатам ее реализации представляет отчет Министерству здравоохранения.

Тем самым в рамках исполнительно-распорядительных норм МАПРПОВДПАЗ происходит правовое регулирование по следующей схеме: Концепция антиалкогольной политики → Государственная программа по предупреждению и преодолению пьянства и алкоголизма → Приказ Министерства здравоохранения «О выполнении государственной программы по предупреждению и преодолению пьянства и алкоголизма».

Поскольку отчет МВД «О выполнении государственной программы по предупреждению и преодолению пьянства и алкоголизма» не является правовым актом, то в итоге получается, что исполнительно-распорядительные нормы МАПРПОВДПАЗ деятельность ОВД в этой сфере в полной мере не регулируют, так как нет процедуры распределения обязанностей по ее выполнению определенным исполнителям. Вместо этого исполнительно-распорядительными нормами ОВД в противодействие правонарушениям антиалкогольного законодательства являются на настоящий момент распоряжения МВД Республики Беларусь от 2 февраля 2006 г. № 20 «О совершенствовании организации работы по предупреждению пьянства» [12] (далее – распоряжение МВД № 20), от 31 мая 2006 г. № 89 «О неотложных мерах по борьбе с пьянством и алкоголизацией населения» [13] (далее – распоряжение МВД № 89).

Распоряжение МВД № 20 в соответствии со статьей 3 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах» [14] не является нормативным правовым актом. Кроме того, оно носит только распорядительный характер, так как принято не для реализации таких нормативных правовых актов, как Государственные программы, утвержденных постановлениями Совмина Республики Беларусь.

Вместе с тем следует проанализировать этот правовой акт. Так, в распоряжении МВД № 20 было отмечено, что организационно-практические меры, принимаемые ОВД «по предупреждению пьянства, профилактике преступлений и происшествий, совершаемых на почве употребления спиртных напитков, не обеспечивают необходимый уровень влияния на оперативную обстановку» [12]. Причинами такого положения явилось «отсутствие четкой системы организации работы по предупреждению пьянства в ГУВД Мингорисполкома, УВД облисполкомов, УВД на транспорте» [12].

В целях совершенствования оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел, объединения усилий всех подразделений в предупреждении пьянства населения распоряжением МВД № 20 была утверждена система осуществления контроля за организацией работы подразделений ОВД по проводимой акции «Пьянству – нет». Кроме того, распоряжением МВД № 20 была введена Форма отчетности по проводимой акции «Пьянству – нет», которая являлась приложением оперативной сводки, формировалась с нарастающим итогом и ежедневно, до особого распоряжения, должна была представляться по линии оперативно-дежурной службы полков патрульно-постовой службы милиции в управление охраны правопорядка главного управления милиции общественной безопасности и специальной милиции МВД [12].

Создание системы исполнения и контроля за организацией противодействия нарушениям антиалкогольного законодательства в рамках акции «Пьянству – нет» позитивно повлияло на общий процесс осуществления данной деятельности ОВД Республики Беларусь. Тем не менее распоряжение МВД № 20, не-

смотря на эффективность установленных им организационных мер, не входит в МАПРПОВДПАЗ, что в свою очередь существенно снижает общую эффективность противодействия государства правонарушениям антиалкогольного законодательства.

Распоряжение МВД № 89 подчеркнуло настойчивость ОВД в целом в противодействии нарушениям антиалкогольного законодательства, но тем не менее, так же как и распоряжение МВД № 20, существенно ситуацию в потреблении алкоголя и в уменьшении противоправных деяний, связанных с употреблением алкоголя, не изменило. Распоряжение хоть и называется «О неотложных мерах по борьбе с пьянством и алкоголизацией населения», в целом лишь говорит о необходимости выполнения распоряжения № 20 и регламентирует меры, связанные с преодолением пьянства, а не комплексным и целостным противодействием нарушениям антиалкогольного законодательства.

В этой связи, на наш взгляд, следует организовать исполнительно-распорядительные нормы в МАПРПОВДПАЗ по следующей схеме: Концепция антиалкогольной политики → Государственная программа по предупреждению и преодолению пьянства и алкоголизма → Приказ МВД «О выполнении государственной программы по предупреждению и преодолению пьянства и алкоголизма». Концепция антиалкогольной политики и Государственная программа по предупреждению и преодолению пьянства и алкоголизма, являясь нормативными правовыми актами, содержат исполнительно-распорядительные нормы, в соответствии с которыми регулируются правовые отношения в структуре МАПРПОВДПАЗ.

Исходя из закона о нормативных правовых актах Республики Беларусь Приказ республиканского органа государственного управления – нормативный правовой акт функционально-отраслевого характера, издаваемый руководителем республиканского органа государственного управления в пределах компетенции возглавляемого им органа в соответствующей сфере государственного управления [14].

Приказ МВД «О выполнении государственной программы по предупреждению и преодолению пьянства и алкоголизма» будет являться актом реализации и одновременно также нормативным правовым актом, что даст возможность эффективно и ответственно реализовать решения Государственной программы по предупреждению и преодолению пьянства и алкоголизма. Так, в частности, две задачи из семи, установленных в Государственной программе по предупреждению и преодолению пьянства и алкоголизма на 2011 – 2015 годы, непосредственно связаны с деятельностью ОВД. Речь идет о «снижении количества правонарушений и преступлений, совершенных лицами, находящимися в состоянии алкогольного опьянения, ежегодно на 1 – 5 процентов» и «снижении количества дорожно-транспортных происшествий, совершенных лицами, находящимися в состоянии алкогольного опьянения, ежегодно на 4 – 5 процентов». В рамках существующего механизма реализации Государственных программ по предупреждению и преодолению пьянства и алкоголизма достижение этих задач невозможно, так же, как не были достигнуты задачи госпрограммы на 2006 – 2010 годы, такие как «уменьшение уровня потребления населением алкогольных напитков до 10 процентов в год», «снижение уровня смертности от алкоголизма и случайного отравления алкоголем на 2 процента в год» и др.

Заключение. Предлагаемая схема реализации государственной программы по предупреждению и преодолению пьянства и алкоголизма в рамках МАПРПОВДПАЗ исходя из историко-правового анализа предыдущих антиалкогольных кампаний позволит достичь указанных задач так же, как достигались схожие задачи в рамках МАПРПОВДПАЗ 1972 года и МАПРПОВДПАЗ 1985 года.

ЛИТЕРАТУРА

1. Мероприятия МВД БССР по выполнению Постановления ЦК КПБ от 19 июля 1972 г. «О мерах по усилению борьбы против пьянства и алкоголизма»: приказ М-ва внутр. дел БССР, 25 июля 1972 г., № 128 // Архив М-ва внутр. дел Респ. Беларусь. – Фонд 50. – Оп. 3. – Д. 96. – С. 25 – 31.
2. Мероприятия МВД БССР по усилению борьбы с пьянством и алкоголизмом: приказ М-ва внутр. дел БССР, 10 окт. 1959 г., № 127 // Архив М-ва внутр. дел Респ. Беларусь. – Фонд 50. – Т. 2. – Оп. 3. – С. 125 – 134.
3. О мерах по усилению борьбы против пьянства и алкоголизма: постановление Совета Министров БССР, 14 июля 1972 г., № 215 // Архив М-ва внутр. дел Респ. Беларусь. – Фонд 50. – Оп. 3. – Д. 96. – С. 22 – 24.
4. О мерах по усилению борьбы против пьянства и алкоголизма: Указ Президиума Верхов. Совета БССР, 21 июня 1972 г. // Архив М-ва внутр. дел Респ. Беларусь. – Фонд 50. – Оп. 3. – Д. 96. – С. 18–21.
5. Кодекс Белорусской ССР об административных правонарушениях: Кодекс БССР, 6 дек. 1984 г., № 4048-X // Собр. законов БССР, указов Президиума Верхов. Совета БССР, постановлений Совета Министров БССР. – 1984. – № 35. – Ст. 505.
6. О мерах по преодолению пьянства и алкоголизма, искоренению самогонарения: постановление Совета Министров БССР, 7 июня 1985 г., № 179 // Сб. законов БССР. – № 25. – Ст. 271.

7. Об утверждении Положения о порядке формирования, финансирования и выполнения государственных народнохозяйственных и социальных программ: постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 4 нояб. 2004 г., № 1404: в ред. постановления Совета Министров Респ. Беларусь от 16.12.2008 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.
8. О Государственной программе национальных действий по предупреждению и преодолению пьянства и алкоголизма на 2000 – 2005 годы: Постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 23 авг. 2000 г., № 1332: в ред. постановления Совета Министров Респ. Беларусь от 13.10.2003 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.
9. О Государственной программе национальных действий по предупреждению и преодолению пьянства и алкоголизма на 2006 – 2010 годы: постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 27 апр. 2006 г., № 556: в ред. постановления Совета Министров Респ. Беларусь от 16.12.2008 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.
10. О Государственной программе национальных действий по предупреждению и преодолению пьянства и алкоголизма на 2011 – 2015 годы: Постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 11 янв. 2011 г., № 27 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2011. – № 8. – 5/33153.
11. О выполнении Государственной программы национальных действий по предупреждению и преодолению пьянства и алкоголизма на 2006 – 2010 годы: приказ М-ва здравоохранения Респ. Беларусь, 13 июня 2006 г., № 487 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.
12. О совершенствовании организации работы по предупреждению пьянства: распоряжение М-ва внутр. дел Респ. Беларусь: распоряжение М-ва внутр. дел Респ. Беларусь, 02 янв. 2006 г., № 20. – Минск: МВД Респ. Беларусь, 2011. – 8 с.
13. О неотложных мерах по борьбе с пьянством и алкоголизацией населения: распоряжение М-ва внутр. дел Респ. Беларусь: распоряжение М-ва внутр. дел Респ. Беларусь, 31 мая 2006 г., № 89. – Минск: МВД Респ. Беларусь, 2011. – 2 с.
14. О нормативных правовых актах Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 10 янв. 2006 г., № 361-З: в ред. Закона Респ. Беларусь от 02.07.2009 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.

Поступила 05.10.2012

**EXECUTIVE AND ADMINISTRATIVE RULES GOVERNING
THE MANAGEMENT OF INTERNAL AFFAIRS BODIES TO COUNTER
THE ANTI-ALCOHOLIC OFFENSES LEGISLATION**

A. FEDOROVICH

The activity of internal affairs for the organization of administrative and legal opposition to offenses of antialcohol law with the concept of the anti-alcohol policy of the Republic of Belarus is analyzed. The structure of the mechanism of administrative and regulatory opposition to offenses of antialcohol legislation, consisting of: three types of administrative law is singled out governing opposition by the internal affairs bodies to offenses of antialcohol legislation, the system of administrative law relationships established as a result of the above-mentioned law. Based on historical and legal method attempts are made to propose a new scheme of realization of State program for national action to prevent and overcome alcohol abuse and alcoholism in the administrative structure of the mechanism of legal regulation of the internal affairs bodies combating violations of anti-alcoholic legislation. Taking into account the law about normative legal acts it is proposed to introduce the Order of the Republican state management body as a key element.