

6. Государственно-властные полномочия правоприменительного органа обуславливают императивность издаваемых им индивидуальных правовых актов. Субъект управления, обладая определенными полномочиями, получает возможность давать обязательные для исполнения указания организационного характера, применять государственно-принудительные меры и др. Индивидуальные акты управления конкретизируют данную правовую возможность, таким образом приобретая императивный характер.

7. В индивидуальном правовом акте объективируется творческий потенциал субъектов правоприменительной деятельности. Процесс издания индивидуального акта управления включает волеизъявление субъекта управления и мнение других участников общественных отношений в сфере исполнительной власти. Таким образом, субъект правоприменения старается учесть при принятии индивидуального акта управления совокупность законных интересов личности, общества и государства.

Структура индивидуального правового акта юрисдикционного характера включает два элемента: цель и санкцию. Санкция адаптирует меру ответственности, содержащуюся в юридической норме, к отдельной жизненной ситуации.

Совершенствование материальных и процедурных основ системы индивидуальных актов управления органов внутренних дел является насущной задачей на современном этапе функционирования МВД Республики Беларусь.

УДК 342.951

М.В. Губич

О ПОНЯТИИ «БЕЗОПАСНОСТЬ» В ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКЕ

Единого подхода к определению безопасности в нормативных правовых актах и научной литературе в настоящее время нет, что отмечается большинством исследователей этого вопроса.

Проблему определения понятия «безопасность» усложняет его применение к различного рода объектам и сферам деятельности человека. В научной литературе, нормативных правовых актах выделяют такие виды безопасности, как государственная, национальная, экономическая, политическая, демографическая, экологическая, информационная, транспортная, энергетическая, безопасность авионавигации и др. При этом, как отмечает М.Ю. Зеленков, указанные виды безопасности «имеют дело с совершенно различным набором проблем и исходят из различных исторических и философских контекстов». В этой связи понятие «безопасность» по-разному определяется в силу имеющихся объектовых отличий.

В настоящее время определения понятия «безопасность» в нормативных правовых актах и научных изданиях по смысловому содержанию можно разделить на две основные группы, в которых безопасность понимается как:

- 1) отсутствие опасности, сохранность, надежность;
- 2) состояние, при котором не угрожает опасность, есть защита от опасности.

К определениям, отнесенным нами к первой группе, следует относить также те, в которых безопасность определяется через отсутствие недопустимого риска причинения вреда (нанесения ущерба), а также обеспечение минимальной вероятности такового.

Следует отметить, что определения первой группы в отечественном законодательстве более редки по сравнению с дефинициями второй группы. Такое положение вполне обоснованно, так как понимание безопасности как состояния защищенности легло в основу концепции национальной безопасности Республики Беларусь, которая закрепила совокупность официальных взглядов на сущность и содержание деятельности Республики Беларусь по обеспечению баланса интересов личности, общества, государства и их защите от внутренних и внешних угроз.

Среди исследователей рассматриваемого вопроса большинство являются сторонниками толкования безопасности как определенного состояния защищенности.

Отдельные авторы полагают, что основным в определении безопасности является безопасность человека. Так, Л.И. Шершенев указывает, что в основе «концепции безопасности, ее структур и механизмов должно лежать новое ноосферное мировидение, новое представление о целях и жизненно важных интересах и базовых ценностях России, ее роли и месте в мировом сообществе». При этом ключевым элементом выступает человек. Именно абсолютная ценность человека является мерой всему, и целью общества выступает личность безопасного типа для себя, окружающих, среды обитания.

Приведенные точки зрения на понимание безопасности позволяют глубже понять сущность и содержание такой категории, как безопасность, однако они имеют слишком обобщенный характер и нуждаются в существенных уточнениях.

Указанные понятия не отражают того, что безопасность – это динамическое состояние, протекающее в условиях высокой степени неопределенности. Ученые и практики отмечают, что полная безопасность какого-либо объекта не может быть гарантирована по причине существования множества потенциальных угроз, как внешнего, так и внутреннего характера.

Помимо неопределенности, связанной с неполнотой знаний о возможных угрозах, имеет место также отсутствие возможности обладать исчерпывающими сведениями о потенциальных возможностях защищаемой системы (объекта), ее составляющих элементов.

Динамичность безопасности обусловлена постоянно изменяющимися условиями существования объектов, сложностью этих объектов, отсутствием стабильности в их структуре. На данные обстоятельства указывал М.А. Лесков, который рассматривал безопасность как явление, тождественное гомеостазу системы, «под которым принято понимать тип динамического равновесия, характерный для сложных саморегулирующихся систем и состояний в поддержании существенно важных для сохранения системы параметров в допустимых пределах».

Кроме того, в рассмотренных определениях не представлена такая сторона взаимодействия объектов (систем) и угроз, как состязательность. Сторонником данного подхода является Е.А. Ходаковский, по мнению которого «безопасность не должна отождествляться ни с защищенностью от неблагоприятных воздействий, зачастую стимулирующих совершенствование, ни с созданием условий, максимально способствующих жизнедеятельности объекта, что неизбежно приводит к остановке в развитии, к регрессу в „комфортной“ среде. Ведь именно препятствия и трудности „вынуждают“ совершенствоваться, применять новые методы и средства для достижения целей».

По нашему мнению, безопасность следует рассматривать не только как состояние защищенности, а более широко – как потребность в стабильности функционирования и развития. В этой связи под нанесением ущерба (причинением вреда) от воздействия негативных внешних и внутренних факторов следует понимать не только физический или материальный ущерб, но и нарушение функционирования объекта либо системы, а также отсутствие возможности к развитию.

Исходя из изложенного, мы предлагаем следующее определение понятия «безопасность»: безопасность – динамическое состояние защищенности различных объектов и систем, характеризуемое способностью объектов (систем) компенсировать вредоносное воздействие внешних и внутренних факторов и возможностью выполнения возложенных задач и функций, развития объекта (системы).

Данное определение, по нашему мнению, учитывает описанные выше особенности: динамичность состояния безопасности, выражающуюся в состоятельности средств защиты и вредоносного воздействия внешних и внутренних факторов; неполноту знаний как о возможных угрозах, так и о защищаемом объекте (системе); более широкое понимание вреда (ущерба) от воздействия негативных внешних и внутренних факторов – нарушение функционирования объекта либо системы.

УДК 342.9

О.В. Гурина

ПОНЯТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО НАДЗОРА В СООТВЕТСТВИИ С ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ

В правовой доктрине, несмотря на наличие множества работ, посвященных исследованию государственного надзора, не сформировалась единая дефиниция этого термина, а взгляды ученых характеризуются вариативностью, выражающейся в определении этого понятия исходя из различного соотношения надзора и контроля. Одной из предпосылок в разрозненности подходов к термину «государственный надзор» является отражение этого понятия в нормах законодательства. Так, в советский период единый нормативный правовой акт, регламентировавший вопросы государственного надзора, отсутствовал. Соответственно не было определено и понятие «государственный надзор». В силу специализации органов надзора государственный надзор в тех или иных областях регулировался различными нормативными правовыми актами (например, государственный энергетический надзор – Положением о государственном энергетическом надзоре в СССР, утвержденным постановлением Совета Министров СССР от 4 ноября 1983 г. № 1058; санитарный надзор – Положением о государственном санитарном надзоре в СССР, утвержденным постановлением Совета Министров СССР от 31 мая 1973 г. № 361). Что касается контроля, который в советский период, как правило, характеризовался как собирательное понятие, включающее в себя и надзор, то он регламентировался законом СССР от 30 ноября 1979 г. «О народном контроле в СССР», однако понятие контроля в нем не раскрывалось.

На современном этапе основным документом, консолидирующим требования к контрольно-надзорной деятельности в Республике Беларусь, является указ Президента Республики Беларусь от 16 октября 2009 г. № 510 «О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь». Данный нормативный правовой акт также не содержит дефиниций ни государственного надзора, ни государственного контроля. Отметим, что термины употребляются через скобки – контроль (надзор), что предполагает их тождественность. Соответственно, в указе № 510 не делается различия между объектами, субъектами, методами осуществления контроля и надзора. Отличительной чертой является лишь то, что контроль за контролирующими органами, осуществляющими контроль за финансово-хозяйственной деятельностью субъектов, возложен на Комитет государственного контроля, а надзор за контролирующими и надзорными органами – на генерального прокурора и подчиненных ему прокуроров (п. 28 указа № 510). Между тем, на наш взгляд, в указе № 510 предпринята попытка дифференциации деятельности контролирующих (надзорных) органов. В частности, обращает на себя внимание введение понятия «мероприятия технического (технологического, поверочного) характера». Законодатель выделяет направление деятельности, при котором контролирующими (надзорными) органами проводится проверка и мониторинг, и направление деятельности, при котором ими осуществляется оценка соблюдения юридическими лицами, а также физическими лицами требований актов законодательства, в том числе обязательных для соблюдения требований технических нормативных правовых актов.

Примечательно, что некоторые исследователи называют этот критерий в качестве разграничителей надзора и контроля. Так, коллектив авторов учебника «Административное право» под редакцией Л.Л. Попова указывает, что «органы административного надзора... ограничиваются наблюдением, проверкой соблюдения определенных норм, нередко технико-юридического характера». Кроме того, обращает на себя внимание четкое указание законодателем, что мероприятия технического (технологического, поверочного) характера распространяются на физических лиц. Дело в том, что большинство исследователей (Ф.С. Разаренов, Е.Е. Петров, Л.Л. Попов и др.) считают, что именно государственный надзор в отличие от контроля распространяет свое действие на физических лиц.

Для сравнения обратимся к законодательству Российской Федерации. В федеральном законе от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» термин «государственный надзор» также упоминается через скобки. Однако ст. 2 вышеназванного закона содержит определение этого понятия. Так, государственный контроль (надзор) – это деятельность уполномоченных органов государственной власти (федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации), направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями требований, установленных настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, посредством организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, а также деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями. По сути, определение федерального закона аккумулировало в себе содержание деятельности контролирующих (надзорных) органов, закрепленное в указе № 510 в виде проверок и мониторинга.

В Республике Казахстан наблюдается несколько иной подход. Законодатель разграничивает понятия «государственный контроль» и «государственный надзор». Так, согласно ст. 1 закона Республики Казахстан от 6 января 2011 г. № 377-IV ЗРК «О государственном контроле и надзоре в Республике Казахстан» государственный контроль – деятельность государственного органа по проверке и наблюдению за проверяемыми субъектами на предмет соответствия их деятельности требованиям, установленным законодательством Республики Казахстан, в ходе осуществления и по результатам которой могут применяться меры