

A.M. Yafremenka, Candidate of Juridical Sciences, Head at the Department of Civil and Labor Law of the Academy of the MIA of the Republic of Belarus

REALIZATION OF THE RULE OF LAW IN THE IMPLEMENTATION OF THE CIVIL LAW REGULATION OF PUBLIC RELATIONS

The article discusses the importance of the principle of the rule of law in the implementation of the civil law regulation of public relations. Different approaches to understanding and normative consolidation of the rule of law are analyzed. The problems of introduction of public-law regulation in the field of private law are considered. The importance of the rule of law for the interpretation of acts of civil law is analyzed. Proposals have been made to improve the civil legislation of the Republic of Belarus.

Keywords: principles of law, the rule of law, non-discrimination of participants in civil transactions.

УДК 342.9

*С.Г. Луговский, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и международного права Академии МВД Республики Беларусь
(e-mail: 1482370@mail.ru)*

МЕСТО ОРГАНОВ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ В СИСТЕМЕ СУБЪЕКТОВ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

На основе анализа целей, задач и полномочий органов местного управления и самоуправления в Республике Беларусь по обеспечению общественной безопасности определяется место данных государственных органов в системе субъектов обеспечения общественной безопасности, обозначаются их статус и правовое положение. Обосновывается вывод об органах местного управления и самоуправления в Беларуси как об элементе системы органов исполнительной власти, осуществляющих полномочия по обеспечению общественной безопасности.

Ключевые слова: органы местного управления и самоуправления, безопасность, личность, общество, государство, национальная безопасность, общественная безопасность, органы внутренних дел.

В Республике Беларусь эффективное функционирование органов государственной власти в сфере обеспечения общественной безопасности во многом зависит от деятельности органов местного управления и самоуправления. Концепция национальной безопасности Республики Беларусь (далее – Концепция) закрепляет 8 видов безопасности, отвечающих основным сферам жизнедеятельности личности, общества и государства. Так, в Концепции закреплена и социальная безопасность, в рамках которой общественная безопасность представляет особый интерес для рассмотрения.

Термин «общественная безопасность» широко применяется в нормативных правовых актах Республики Беларусь, но определение данной дефиниции в Конституции и Концепции национальной безопасности Республики Беларусь отсутствует. Тем не менее этот термин используется в Законе Республики Беларусь от 17 июля 2007 г. № 263-З «Об органах внутренних дел Республики Беларусь», Законе от 26 июня 2014 г. № 214-З «Об участии граждан в охране правопорядка» и др.

В теории административного права существуют различные подходы к определению содержания общественной безопасности. Так, Б.П. Кондрашов под общественной безопасностью (как разновидностью социальной безопасности) понимает систему общественных отношений, урегулированных правовыми нормами в целях обеспечения безопасности личности, общественного спокойствия, благоприятных условий для труда и отдыха граждан, нормальной деятельности государственных органов, общественных объединений, предприятий, учреждений и организаций от угрозы, исходящей от преступных и иных противоправных деяний, нарушения порядка пользования источниками повышенной опасности, предметами и веществами, изъятыми из гражданского оборота, явлений негативного техногенного и природного характера, а также других особых обстоятельств [1, с. 18].

Наиболее приемлемым представляется подход Л.М. Рябцева. Так, автор рассматривает «общественную безопасность как систему общественных отношений, урегулированную нормами

права, целью которых являются обеспечение личного и общественного спокойствия, безопасности, создание надлежащих условий при опасности посягательств, исходящих от угрозы нарушений общественного порядка, правил пользования источниками повышенной опасности, функционирования объектов лицензионно-разрешительной системы, а также при возникновении чрезвычайных обстоятельств социального, природного и техногенного характера» [2, с. 76–77].

Анализ мнений ученых в отношении понятия «общественная безопасность» показывает, что состояние вообще зависит от многих факторов: соблюдения безопасности движения транспорта и пешеходов; правил производства строительных и ремонтных работ в общественных местах; правил противопожарной безопасности; правил открытия и функционирования объектов лицензионно-разрешительной системы; санитарных правил; благоустройства населенных мест; оборудования объектов, предназначенных для массового посещения гражданами (вокзалы, метро, рынки, стадионы, административные здания и другие сооружения); осуществления порядка проведения массовых мероприятий и т. д. Так, например, ст. 23.34 КоАП Республики Беларусь предусматривает ответственность за нарушение порядка организации или проведения массового мероприятия или пикетирования. Нарушение указанных правил образует посягательство на жизнь, здоровье граждан именно в сфере общественной безопасности. Кроме того, состояние безопасности многих людей, нормальное функционирование предприятий, учреждений, организаций в сфере общественного порядка взаимосвязано с состоянием общественной безопасности, так как нарушение общественного порядка при его массовых проявлениях перерастает в нарушение общественной безопасности. Это может происходить в период проведения собраний, митингов, шествий, демонстраций, пикетирований либо иных публичных мероприятий, проводимых в соответствии с Законом; проведения различных крупных спортивных соревнований, при стихийных бедствиях и других чрезвычайных обстоятельствах. В свою очередь, проводимые массовые мероприятия могут перерасти в массовые беспорядки, сопровождающиеся погромами, поджогами, групповыми нарушениями общественного порядка, создавая угрозу общественной безопасности (например, 30 мая 1999 г. на ст. метро «Немига» из-за нарушений установленного порядка проведения массовых мероприятий в подземном переходе погибло 53 человека).

Таким образом, охрана общественного порядка при проведении массовых мероприятий – важнейшее условие обеспечения общественной безопасности, и главная цель при этом – предупреждение и предотвращение угрозы жизни, здоровью и имуществу граждан. Иными словами, сохранение состояния общественной безопасности зависит от предупреждения посягательств на общественный порядок, соблюдения правил проведения массовых мероприятий и правил пользования источниками повышенной опасности, правильного функционирования объектов лицензионно-разрешительной системы, предотвращения чрезвычайных ситуаций социального, природного и техногенного характера.

Большинство исследователей, занимающихся заявленной темой, анализируя ее субъекты, говорят о системе. Так, к основным объектам безопасности относятся: личность (ее конституционные права, свободы и законные интересы), общество (его материальные и духовные ценности, система общественных отношений, охраняемых нормами права), государство (его суверенитет, независимость, территориальная целостность) и конституционный строй. Субъектами обеспечения национальной безопасности являются: государство, осуществляющее свои полномочия в данной сфере через органы законодательной, исполнительной и судебной власти, общественные и иные организации, граждан.

В науке государственного управления не существует единой точки зрения относительно классификации субъектов обеспечения общественной безопасности. Так, Б.П. Кондрашов к ним относит: органы государственной власти (государство), органы местного самоуправления, негосударственные объединения и формирования граждан [1, с. 46]. А.Н. Позднышов разделяет субъекты общественной безопасности на государственные и негосударственные, относя к первым органы законодательной власти, институт главы государства, органы исполнительной власти, органы судебной власти и прокуратуру [3, с. 133].

Приведенные мнения свидетельствуют о том, что большинство авторов относят к субъектам обеспечения общественной безопасности различные государственные и негосударственные организации, наделенные определенными полномочиями по ее обеспечению. Соглашаясь в целом с указанной позицией, следует отметить, что в обозначенной интерпретации систему субъектов обеспечения общественной безопасности целесообразно рассматривать в узком смысле.

Так, из всей совокупности субъектов обеспечения общественной безопасности, исходя из характера их компетенции и полномочий, можно выделить две основные группы: государственные и негосударственные. При этом основным субъектом обеспечения общественной безопасности является государство, осуществляющее свои функции через органы законодательной, исполнительной и судебной власти. Вместе с тем охрана общественной безопасности реализуется в процессе государственного управления, что предполагает осуществление функций нормотворчества, правоприменения, государственного контроля и надзора, правосудия и др. Так, органы законодательной власти определяют основные направления и приоритеты в защите жизненно важных интересов объектов безопасности, формируют сферу правового регулирования отношений обеспечения безопасности, устанавливают порядок организации и функционирования органов обеспечения безопасности. Органы исполнительной власти призваны обеспечить непосредственное эффективное воплощение предписаний правовых норм на практике в указанной сфере. Органы прокуратуры осуществляют надзор за законностью в данной сфере. Судебная система реализует функцию правосудия при совершении преступлений и правонарушений против общественной безопасности. При этом немаловажная роль отводится организующему, обеспечивающему эффективное взаимодействие всех элементов системы субъектов обеспечения общественной безопасности Главе государства.

К управляющим государственным субъектам обеспечения общественной безопасности относятся:

Президент Республики Беларусь;

Совет безопасности Республики Беларусь;

Парламент (Национальное собрание Республики Беларусь);

система исполнительной власти во главе с Правительством (Советом Министров Республики Беларусь);

система судов Республики Беларусь;

система органов прокуратуры Республики Беларусь;

органы местного управления и самоуправления Республики Беларусь.

Таким образом, от целенаправленной деятельности всей системы органов государственной власти во многом зависит эффективность обеспечения безопасности граждан, общества и государства в целом.

Полномочия органов местного управления и самоуправления в сфере общественной безопасности заключаются в обеспечении решения задач в этой сфере, отнесенных законодательством к их компетенции. По утверждению В.И. Шабайлова, «компетенция и деятельность областных, районных, городских, поселковых, сельских Советов, их исполкомов неотделима от решения общегосударственных задач и функций» [4, с. 130].

Правовой основой органов местного управления и самоуправления в системе субъектов обеспечения общественной безопасности являются: Конституция Республики Беларусь, Концепция национальной безопасности Республики Беларусь, Законы «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь», «Об участии граждан в охране правопорядка» и др.

Важно отметить, что в законодательстве Республики Беларусь не выделяются вопросы местного значения по степени их важности, вместе с тем обеспечение общественной безопасности, обеспечение законности могут быть названы в числе наиболее приоритетных вопросов. Кроме того, деятельность органов местного управления по обеспечению общественной безопасности, обеспечению законности и правопорядка носит многогранный характер. Широкою компетенцию ее правоохранительной функции можно обозначить взаимодействием с органами правопорядка.

Так, одно из центральных мест в правоохранительной деятельности исполкомов (администраций) и Советов депутатов занимают отношения, обеспечивающие общественное и личное

спокойствие, неприкосновенность граждан, сбережение материальных благ, необходимые условия для нормальной деятельности учреждений, предприятий и организаций. Охрану данного вида отношений местные представительные и исполнительно-распорядительные органы власти осуществляют главным образом с помощью образуемых в составе последних отделов (управлений) внутренних дел.

Проведенный анализ законодательства Республики Беларусь, а также практика деятельности органов местного управления и самоуправления показывают, что им присущи разносторонние функции и задачи. В соответствии со ст. 120 Конституции Республики Беларусь «местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы в пределах компетенции решают вопросы местного значения...», а их решения имеют «...обязательную силу на соответствующей территории». В Концепции национальной безопасности Республики Беларусь закреплены основные национальные интересы, среди которых можно выделить следующие: удовлетворение основных социальных потребностей граждан, минимизация негативных последствий социальной дифференциации и социальной напряженности в обществе; обеспечение общественной безопасности и безопасности жизнедеятельности населения, снижение уровня преступности и криминализации общества.

Более детально их полномочия регулируются Законом Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь». Также законодательство, регулирующее права и обязанности местных, представительных и исполнительных органов власти, охватывает значительное количество нормативных актов, относящихся к различным областям права (конституционное, административное, жилищное, трудовое и др.). Одни из них касаются широкого круга полномочий, другие – определенного аспекта деятельности органов местного управления и самоуправления.

Так, местные исполнительные и распорядительные органы принимают меры к обеспечению безопасности в связи с проведением собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций, пикетирований и иных массовых мероприятий, проводимых в соответствии с Законом. В случае возникновения эпидемий, эпизоотий, пожаров, аварий, стихийных бедствий, массовых беспорядков органы местного самоуправления принимают экстренные меры по спасению жизни и защите здоровья людей, охране их имущества.

Вместе с органами исполнительной власти органы местного управления и самоуправления являются элементом системы субъектов обеспечения общественной безопасности, обеспечивающим эффективное взаимодействие системы с внешней средой. В процессе руководства и организации взаимодействия с отделами (управлениями) внутренних дел они должны учитывать положения науки управления.

Исходя из этого, для того, чтобы определить место органов местного управления и самоуправления в Республике Беларусь в системе субъектов обеспечения общественной безопасности, в первую очередь необходимо определить его основные цели и задачи в рассматриваемой сфере деятельности государства.

Говоря о цели деятельности органов местного управления и самоуправления в Республике Беларусь, можно обоснованно утверждать, что это – обеспечение безопасной реализации личностью своих прав и законных интересов. И для достижения этой цели поставлены определенные задачи.

В широком смысле основными задачами здесь являются следующие: устранение или нивелирование угроз общественной безопасности и противодействие последствиям реализации угроз общественной безопасности в виде вреда, причиняемого или причиненного объектам общественной безопасности.

Анализ закрепленных в Законе полномочий органов местного управления и самоуправления показывает, что реализация прав, предоставленных органам местного управления и самоуправления, направлена на выполнение функций органов местного управления и самоуправления и их нереализация может привести к невыполнению задач, стоящих перед данным государственным органом, что, в свою очередь, должно повлечь применение мер соответствующего вида юридической ответственности не реализовавшим свои права. Иначе говоря, реализация прав органами местного управления и самоуправления должна осуществляться исходя из складывающейся ситуации независимо от желания должностных лиц.

Органы местного управления и самоуправления наделены широким кругом полномочий по обеспечению общественной безопасности, к которым относятся: осуществление деятельности по профилактике правонарушений; принятие участия в борьбе с коррупцией; противодействие экстремизму, в том числе терроризму; осуществление охраны общественного порядка совместно с правоохранительными органами; участие в предупреждении и ликвидации чрезвычайных ситуаций, выполнении мероприятий по гражданской обороне; обеспечение пожарной, промышленной, ядерной и радиационной безопасности, ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС.

Таким образом, рассмотренные цели, стоящие перед органами местного управления и самоуправления, задачи, решаемые данными государственными органами для достижения этих целей; функции, выполняемые для их решения, а также права и обязанности органов местного управления и самоуправления в целом характеризуют правовой статус органов местного управления и самоуправления как государственного органа, который выполняет функции государства, реализует его политику в сфере обеспечения общественной безопасности.

Исходя из изложенного можно сделать вывод о том, что органы местного управления и самоуправления реализуют функцию правоприменения в сфере обеспечения общественной безопасности, а также обладают специфическим административно-правовым статусом, для которого задача обеспечения общественной безопасности является основной в его деятельности.

Сказанное дает основание определить, что органы местного управления и самоуправления занимают центральное место в системе органов исполнительной власти в сфере обеспечения общественной безопасности. Также органы местного управления и самоуправления выступают связующим звеном между иными элементами системы органов государственного управления в рассматриваемой сфере и определяют стратегию деятельности данной системы по ее обеспечению.

Итак, органы местного управления и самоуправления в Республике Беларусь реализуют основные задачи государства по обеспечению безопасности личности, ее прав и законных интересов в социально-культурной сфере общественной жизни; осуществляют координацию деятельности иных органов государственного управления (исполнительной власти), направленную на обеспечение общественной безопасности.

Список использованных источников

1. Кондрашов, Б.П. Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Б.П. Кондрашов. – М., 1998. – 303 л.
2. Рябцев, Л.М. Административно-правовые проблемы обеспечения прав человека органами милиции : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / Л.М. Рябцев. – Минск, 2001. – 252 л.
3. Позднышов, А.Н. Национальная безопасность в контексте террористических угроз: правовые средства обеспечения / А.Н. Позднышов // Философия права. – 2003. – № 2. – С. 89–93.
4. Шабайлов, В.И. Правовое регулирование социально-культурной деятельности / В.И. Шабайлов ; науч. ред. В.А. Круталевич ; Акад. наук БССР, Ин-т философии и права. – Минск : Наука и техника, 1981. – 183 с.

Дата поступления в редакцию: 17.10.17

S.G. Lugovskiy, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Associate Professor at the Department of Constitutional and International Law of the Academy of the MIA of the Republic of Belarus

THE POSITION OF LOCAL GOVERNMENT AND SELF-GOVERNMENT BODIES IN THE SYSTEM PROVIDING SUBJECTS OF PUBLIC SECURITY IN THE REPUBLIC OF BELARUS

In the article, based on the analysis of the goals, tasks, functions and powers of local government and self-government bodies in the Republic of Belarus on ensuring public security, the place of these state bodies in the system of subjects of public security provision is determined, their status and legal status are determined. The author substantiates the conclusion that the bodies of local government and self-government in the Republic of Belarus are an element of the system of executive authorities exercising powers to ensure public security.

Keywords: local government and self-government bodies, security, personality, society, state, national security, public security, internal affairs bodies.