

3. Учитывая, что отличительной чертой государственных услуг, отграничивающей их от иных функций государственных органов, является несвязанность их с властно-распорядительными полномочиями, ситуация возложения таких функций на служащих военизированных видов государственной службы в качестве основного направления их деятельности является неоправданной, так как статус служащего военизированной службы определяется ее содержанием, характеризующимся правоохранительной направленностью служебной деятельности, ее интенсивностью и рисковой предопределенностью.

4. Совершенствование системы государственных услуг, оказываемых органами внутренних дел и иными правоохранительными органами, предполагает разработку комплекса мер организационно-правового характера, осуществимых на концептуальной основе на уровне стратегического планирования. Эффективный менеджмент таких услуг предполагает расширение их перечня и преимущественный перевод в электронную форму, а также оптимизацию их субъектного состава. Перспективными направлениями развития государственных правоохранительных услуг необходимо признать внедрение автоматизированной информационной системы обжалования действий и решений должностных лиц правоохранительных органов; дальнейшее развитие межведомственного информационного взаимодействия в сфере оказания государственных услуг в электронном виде, масштабное внедрение электронных форм подачи заявлений на получение (истребование) государственных услуг.

Список использованных источников

1. Правовое положение полиции МВД России : учебник / С.Ю. Анохина [и др.] ; под ред. Ф.П. Васильева. – М. : Юнити-Дана, Закон и право, 2015. – 815 с.
2. Терещенко, Л.К. Услуги: государственные, публичные, социальные / Л.К. Терещенко // Журн. рос. права. – 2004. – № 10. – С. 15–23.
3. Тихомиров, Ю. Публичные функции в экономике / Ю. Тихомиров, Э. Талапина // Право и экономика. – 2002. – № 6. – С. 3–9.
4. Шайдуров, С.А. Аутсорсинг в сфере оказания государственных и муниципальных услуг : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14/ С.А. Шайдуров. – М. : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Рос. Федерации, 2017. – 29 с.

Дата поступления в редакцию: 14.11.19

S.S. Kasyanchik, *Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Department of Internal Affairs, Faculty of Advanced Studies and Retraining of Senior Personnel of the Academy of the MIA of the Republic of Belarus*

CATEGORY OF SERVICES IN THE SYSTEM OF FUNCTIONS OF LAW ENFORCEMENT BODIES

The article examines the place of the category of services in the system of functions of law enforcement agencies. The conclusion is formulated on the appropriateness of the transfer of posts, the main functional responsibilities of which are the provision of public services, from the category of paramilitary service to the category of civil service apparatus, to other categories of employees.

Keywords: law enforcement agency, law enforcement functions, civil servant, paramilitary service, public services, public services.

УДК 343.85

В.С. Климченя, кандидат юридических наук, декан факультета права Академии МВД Республики Беларусь
(e-mail: vsklim@tut.by)

ПРАВОВЫЕ ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ МАССОВЫХ МЕРОПРИЯТИЙ

Рассматриваются основные правовые принципы организации и проведения массовых мероприятий, рекомендательное закрепление которых на законодательном уровне ориентировано на единообразное применение правовых норм, регулирующих данную сферу общественных отношений, минимизацию усмотрений и субъективных факторов, используемых в правоприменительной деятельности, усложняющих реализацию гражданами конституционных прав и свобод.

Ключевые слова: массовые мероприятия, права и свободы человека и гражданина, правовые принципы, свобода собраний.

В соответствии с Конституцией Республики Беларусь человек, его права, свободы и гарантии их реализации являются высшей ценностью и целью общества и государства (ст. 2); свобода собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования, не нарушающих правопорядок и права других граждан Республики Беларусь, гарантируется государством (ст. 35).

Анализ статистики проведения в Республике Беларусь собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций, пикетирования и иных массовых мероприятий (далее – массовые мероприятия) (2015 г. – проведено 67 645 массовых мероприятий, 2016 г. – 45 228, 2017 и 2018 гг. – соответственно 32 607 и 69 107) свидетельствует об активном их использовании гражданами, политическими партиями, общественными объединениями и иными организациями в целях защиты своих прав и свобод, публичного обсуждения, выражения взглядов и отношений к событиям общественно-политической жизни, привлечения внимания к решению социально-экономических проблем, обеспечения коллективных интересов и социокультурных потребностей.

Вместе с тем с 2015 по 2018 гг. по данным МВД Республики Беларусь в стране состоялось более 450 несанкционированных массовых мероприятий, проведение которых повлекло отдельные нарушения нормальной жизнедеятельности населенных пунктов, работы некоторых учреждений и организаций; послужило основанием для задержания сотрудниками органов внутренних дел свыше 2 600 участников незаконных массовых акций с привлечением части задержанных граждан, нарушивших общественный порядок, к административной ответственности.

Положение дел, связанное с проведением несанкционированных массовых мероприятий и задержанием граждан, участвовавших в них и допустивших нарушение общественного порядка, свидетельствует о необходимости всестороннего анализа правоприменительной практики, выявления причин и условий, повлекших правонарушения в рассматриваемой сфере, а также изучения зарубежного опыта обеспечения свободы мирных собраний с целью более широкой имплементации общепризнанных международных стандартов в области прав и свобод человека в национальное законодательство.

В Республике Беларусь порядок организации и проведения массовых мероприятий регулируется Законом «О массовых мероприятиях в Республике Беларусь» (далее – Закон о массовых мероприятиях). Нормы данного законодательного акта, содержащиеся в гл. 2 (ст. 6, 9, 11), направленные на обеспечение общественного порядка и общественной безопасности, напрямую связаны с определенными ограничениями прав и свобод личности, что влияет на осуществление и иных, закрепленных в Конституции Республики Беларусь прав и свобод: свобода выражения мнений и убеждений (ст. 33); свобода участия в отправлении религиозных культов, ритуалов, обрядов, не запрещенных законом (ст. 31); право на получение, распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов, общественных объединений, о политической, экономической, культурной и международной жизни, состоянии окружающей среды (ст. 34); право на защиту своих экономических и социальных интересов, включая право на забастовку (ст. 41) и др.

В связи с этим Конституционный Суд Республики Беларусь (далее – Конституционный Суд) при проверке конституционности Закона о массовых мероприятиях в решении от 28 октября 2011 г. сформулировал правовую позицию о том, что предусмотренные в указанном Законе ограничения прав и свобод личности соразмерны защищаемым общественным и государственным интересам, выступают средством правовой защиты общественного порядка и общественной безопасности, нравственности, здоровья населения, прав и свобод других лиц (п. 5).

Одновременно Конституционный Суд обратил внимание на то, что при применении Закона о массовых мероприятиях не должен искажаться конституционно-правовой смысл положений, устанавливающих порядок их организации и проведения, любые ограничения свободы массовых мероприятий должны быть соразмерны и действительно необходимы в демократическом обществе; государственные органы, политические партии, профессиональные союзы и иные организации, а также граждане не вправе вмешиваться и препятствовать массовым мероприятиям, проводимым с соблюдением требований указанного Закона (п. 6).

На основании этого представляется возможным утверждать, что в правоприменительной практике одно из важнейших значений для реализации конституционных прав и свобод граждан, обеспечения общественного порядка имеет неукоснительное соблюдение всеми субъектами складывающихся общественных отношений правовых принципов организации и проведения массовых мероприятий.

В соответствии с Законом Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» закон определяется как нормативный правовой акт, закрепляющий принципы и нормы регулирования наиболее важных общественных отношений (ст. 14).

Однако в Законе о массовых мероприятиях основные принципы проведения массовых мероприятий не закреплены, что, по мнению ученых и членов Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия) Совета Европы, проводивших экспертизу указанного Закона на соответствие его норм международным стандартам прав человека, является существенным недостатком данного законодательного акта, так как именно в законе воплощается воля законодателя, отражается объективная действительность, общественные отношения и связи [1, с. 101; 2, п. 50].

В подтверждение актуальности данной проблемы А.Г. Тиковенко справедливо утверждает, что «правовые принципы позволяют обеспечивать единообразное применения правовых норм, сузить усмотрение субъектов правоприменительной деятельности, свести к минимуму роль субъективного фактора при ее осуществлении, а также снизить правовую неопределенность...» [3, с. 85].

Исходя из этого считаем целесообразным, основываясь на мнениях ученых по данной проблематике, рассмотреть и определить основные правовые принципы организации и проведения массовых мероприятий с целью их дальнейшего использования в законотворческой деятельности и правоприменительной практике.

Анализ юридической литературы показывает, что на современном этапе стержневое значение для развития различных отраслей права имеет совокупность принципов, которые определяют направление и сущность регулируемой сферы общественных отношений.

В филологическом и философском аспектах в теории права принципы являются широко изученной категорией. Понятие «принцип» (лат. *princēps* – первый, знатнейший) означает «научное или нравственное начало, правило, от которого не отступают», с философской точки зрения термин «принцип» – первоначало, руководящая идея, основное правило поведения.

В теории права А.Ф. Вишневский, рассматривая понятие и основные признаки права, определяет принципы права как «основополагающие начала, отправные положения, руководящие идеи, характеризующие сущность права, его содержание и назначение в обществе» [4, с. 154].

С точки зрения Г.В. Мальцева, правовые принципы как базовые идеи, формулируют право, составляют основу его развития, соучаствуют в создании правовых норм, оправдывают, легитимируют их, контролируя применение юридической нормы, выступая ориентиром при ее толковании, выявлении глубинного смысла [5, с. 668].

В свою очередь В.П. Шиенок с позиции выработки гуманистической методологии юриспруденции, отправной точкой которой является человек во всем единстве и многообразии существования, полагает, что «чем больше людей воспринимают закрепленные в законодательстве принципы в качестве своих мировоззренческих ориентиров, тем стабильнее общество, выше уровень его правовой культуры, ниже его криминогенность, тем устойчивее общество к любым потрясениям» [6, с. 177].

Закрепленные в законодательстве принципы права оказывают определяющее воздействие на организацию и деятельность государственного аппарата и прежде всего правоохранительных органов, так как включаются в основу их правоохранительной практики.

Взаимоотношения государства и личности регулируют принципы демократизма, гуманизма, взаимной ответственности государства и личности, законности, социальной справедливости, гармоничного сочетания общественных и личных интересов.

Л.М. Рябцев утверждает, что принципы права «служат основополагающим, исходным началом для правотворческой, правоприменительной, правозащитной деятельности, несут государственно-правовой характер и положены в основу правового регулирования, которым руководствуются, с одной стороны, государство, а с другой – граждане при реализации прав, свобод и обязанностей» [7, с. 31–32].

Рассматривая проблемы реализации конституционного права граждан на свободу мирных собраний, Л.А. Нудненко отмечает, что в качестве основных принципов реализации свободы мирных собраний в Российской Федерации находятся принципы законности и добровольности участия в публичном мероприятии, закрепленные в ст. 3 Федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», однако на современном этапе существует необходимость в расширении перечня принципов проведения публичных мероприятий в целях защиты прав и свобод граждан от произвольного вмешательства исполнительных и распорядительных органов [8, с. 8–9].

В связи с этим следует отметить, что в соответствии с положениями международно-правовых актов в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина исполнительные и распорядительные органы при определенных условиях имеют полномочия и обязаны вмешиваться в процесс реализации гражданами прав и свобод в пределах, предусмотренных законом и необходимых в демократическом обществе.

Так, в соответствии со ст. 11 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод каждый человек имеет право на свободу мирных собраний, и осуществление этого права не подлежит никаким ограничениям, кроме установленных законом и необходимых в демократическом обществе в интересах государственной безопасности и общественного спокойствия, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц. Указанная статья не препятствует введению законных ограничений на осуществление этих прав лицами, входящими в состав вооруженных сил, полиции или административных органов государства.

На основании этого полагаем, что при проведении массовых мероприятий в целях создания реальных условий для реализации конституционных прав и свобод граждан, обеспечения общественного порядка и безопасности участников массовых мероприятий и посторонних лиц должен использоваться принцип соразмерности ограничений прав и свобод граждан, которые возможны только в случаях, предусмотренных законом, в интересах национальной безопасности, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод других лиц.

Важно отметить, что Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (далее – ОБСЕ) и Венецианская комиссия Совета Европы на основе европейских и международных стандартов разработали «Руководящие принципы свободы мирных собраний», которые рекомендуются странам – участницам ОБСЕ для использования при разработке национальных законодательных актов, регулирующих общественные отношения в рассматриваемой сфере, а также в правоприменительной практике уполномоченными исполнительными и распорядительными органами.

Основными принципами свободы мирных собраний являются: презумпция в пользу проведения собраний; позитивное обязательство государства по содействию мирным собраниям и их защите; законность; соразмерность (пропорциональность); недискриминация; надлежащая администрация; ответственность административного органа [9].

Таким образом, на основе анализа юридической литературы, общепризнанных международно-правовых актов в сфере реализации прав и свобод граждан необходимо предложить в качестве основополагающих идей и руководящих начал организации и проведения массовых мероприятий в Республике Беларусь следующие принципы:

1. Принцип законности, предполагающий точное единообразное соблюдение всеми участниками общественных отношений Конституции, Закона о массовых мероприятиях, применения норм Кодекса об административных правонарушениях и Уголовного кодекса за совершение гражданами и должностными лицами правонарушений и преступлений в рассматриваемой сфере.

2. Принцип добровольности участия в массовом мероприятии, согласно которому основой участия физического лица в массовых мероприятиях является свободно выраженная собственная воля, не зависящая от любого воздействия на нее, кроме публичных призывов (агитации) организаторов массовых мероприятий в средствах массовой информации, сети Интернет или иных информационных сетях, а также путем распространения листовок, плакатов и иных материалов. Данный принцип запрещает использовать в отношении физического лица любые способы и средства принуждения, включая все виды насилия, угроз, подкупа и т. п.

3. Принцип признания, уважения, соблюдения и защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, декларирующий, что в соответствии с Конституцией Республики Беларусь права, свободы и законные интересы человека и гражданина признаются высшей ценностью общества и государства, на всех уровнях обеспечивается гарантированность их соблюдения. Законотворческая и правоприменительная деятельность должна осуществляться с учетом содержания прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, интересов других граждан, общества в целом и отвечать такой социальной ценности как справедливость. Государство обязано создать все необходимые условия для организации и проведения массовых мероприятий с целью реализации конституционных прав и свобод граждан, обеспечения общественного порядка при их проведении на улицах, площадях и в иных общественных местах.

4. Принцип соразмерности ограничений прав и свобод граждан, определяющий, что ограничения свободы организации и проведения массовых мероприятий должны быть соразмерны реально складывающимся угрозам национальной безопасности, общественного порядка, нравственности, здоровью населения, правам и свободам других лиц. Целесообразность применения ограничений прав и свобод граждан в каждом отдельном случае должна рассматриваться компетентными органами государственного управления с учетом конкретных обстоятельств и реальных угроз.

В процессе изучения общественного мнения о направлениях совершенствования административно-правового обеспечения общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий проводилось анкетирование 221 сотрудника ОВД и 207 граждан, в ходе которого 68,8 % сотрудников ОВД и 71,9 % граждан высказались в поддержку необходимости законодательного закрепления вышеуказанных принципов проведения массовых мероприятий.

Таким образом, предполагается, что законодательное закрепление и использование в правоприменительной деятельности перечисленных принципов организации и проведения массовых мероприятий будет способствовать единообразному применению правовых норм, регулирующих данную сферу общественных отношений, укреплению в нашем обществе справедливости, а также приоритета таких универсальных правовых ценностей, как права и свободы человека и гражданина.

Список используемых источников

1. Рябцев, Л.М. Конституционно-правовые аспекты обеспечения общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий / Л.М. Рябцев, В.С. Климченя // Вестн. Канстытуц. Суда Рэсп. Беларусь. – 2015. – № 2. – С. 94–105.
2. Заключение Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия) о соответствии Закона «О массовых мероприятиях в Республике Беларусь» международным стандартам прав человека (принято 16 марта 2012 г.) [Электронный ресурс]. – 2019. – Режим доступа: <https://www.lawtrend.org/international-mechanisms/zaklyuchenie-evropejskoj-komissii-za-demokratiyu-cherez-pravo-o-sootvetstvii-zakona-o-massovyh-meropriyatiyah-v-respublike-belarus>. – Дата доступа: 17.07.2019.
3. Тиковенко, А.Г. Конституционные принципы как основа динамизма конституционно-правового регулирования общественных отношений / А.Г. Тиковенко // Вестн. Канстытуц. Суда Рэсп. Беларусь. – 2015. – № 2. – С. 84–93.
4. Вишневский, А.Ф. Общая теория государства и права : учебник / А.Ф. Вишневский, Н.А. Горбатов, В.А. Кучинский ; под общ. ред. В.А. Кучинского. – Минск : Акад. МВД, 2013. – 479 с.
5. Мальцев, Г.В. Социальные основания права. / Г.В. Мальцев. – М. : Норма, 2011. – 800 с.
6. Шиенок, В.П. Сущность и методологическое значение принципов права / В.П. Шиенок // Вестн. Акад. МВД Респ. Беларусь – 2014. – № 1. – С. 174–179.
7. Рябцев, Л.М. Административно-правовые основы защиты прав человека : учеб. пособие / Л.М. Рябцев. – Минск : Акад. МВД Респ. Беларусь, 1999. – 55 с.
8. Нудненко, Л.А. Проблемы правового регулирования конституционного права гражданина России на публичные мероприятия / Л.А. Нудненко // Конституц. и муницип. право. – 2006. – № 6. – С. 6–11.
9. Руководящие принципы по свободе собраний / подгот.: Н. Беляева [и др.] ; Бюро по демократ. интам и правам человека, Орг. по безопасности и сотрудничеству в Европе. – Изд. 2-е. – Варшава ; Страсбург : Agencja KARO, 2011. – 194 с.

Дата поступления в редакцию: 21.10.19

V.S. Klimchenya, Candidate of Juridical Sciences, Dean of the Law Faculty in the Academy of the MIA

THE LEGAL PRINCIPLES OF THE ORGANIZATION AND HOLDING OF MASS EVENTS

This article deals with the basic legal principles of the organization and holding of mass events. Their consolidation at the legislative level would facilitate the uniform application of legal norms governing public relations, minimize discretions and subjective factors used in the law enforcement, complicating the exercise of constitutional rights and freedoms by citizens.

Keywords: mass events, civil rights and freedoms, legal principles, freedom of assembly.

УДК 342.91

О.В. Коховец, адъюнкт научно-педагогического факультета Академии МВД Республики Беларусь

(e-mail: oleg.kohovec@mail.ru);

И.Л. Федчук, кандидат юридических наук, доцент, заместитель начальника кафедры административной деятельности органов внутренних дел факультета милиции Академии МВД Республики Беларусь

ЖАЛОБА В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

Исследуются основные характеристики жалобы в государственном управлении, отражающие существенные признаки последней в целях установления ее роли, места и назначения в сфере исполнительной власти. Рассматривается проблема определения понятия «сущность» и его смыслового наполнения в контексте проводимого исследования. Проанализировано соотношение охраняемых жалобой правовых категорий «права», «свободы» и «законные интересы граждан». Выявлены характерные элементы сущностного наполнения предмета жалобы, отражающие ее правовую природу.

Ключевые слова: жалоба, обжалование, государственное управление, законность, права, свободы, законные интересы.

Анализ основных характеристик жалобы, раскрывающих ее содержание, на наш взгляд, призывает обратить внимание на проблему определения понятия «сущность», так как отсутствие четкого представления о содержании указанного термина не позволяет в полной мере определить ее основные признаки, место и роль в сфере государственного управления. Трудность рассмотрения данного определения заключается в том, что оно в большей степени является философским и его содержание в области права не исследовалось. В связи с этим в юридической литературе отсутствует его характеристика. Например, в Новейшем философском словаре понятие «сущность» трактуется как «совокупность существенных свойств и качеств вещи, субстанциональное ядро самостоятельного сущего» [1, с. 1008]. Сходное определение содержится в философском словаре – «то, что составляет суть вещи, совокупность ее самых существенных свойств, субстанциональное ядро самостоятельного сущего» [2, с. 431]. В энциклопедическом словаре исследуемый термин характеризуется как «совокупность таких свойств предмета, без которых он не способен существовать и которые определяют все остальные его свойства» [3, с. 841]. Обобщив, можно заключить, что сущность выражают основные признаки исследуемого предмета, его содержание, место, роль и назначение.

Жалоба в государственном управлении предполагает действенный способ обеспечения защиты прав, свобод и законных интересов граждан, и ее практическая ценность заключается не только в защитных функциях, но и имеющейся в ее юридической природе возможности воздействовать на те или иные процессы государственного управления, в обеспечении точного соблюдения действующего законодательства. В подтверждение можно привести заключение Л.Ф. Лесницкой, которая считает право на подачу жалобы одним из действенных способов устранения возможных нарушений законности [4, с. 6].

Чаще всего причиной для подачи жалобы служит возникновение какого-либо конфликта (столкновение, серьезное разногласие, спор [5, с. 292]). По этому поводу Л.А. Атапина говорит о жалобе как реакции лица на нарушение его прав и свобод и как процессуальном основании возникновения административно-правового спора [6, л. 11]. Рассматривая жалобу в качестве