

От общественной безопасности к правопорядку: анализ норм белорусского законодательства

А.Н. МОХОРЕВ

Произведенное исследование позволяет сделать вывод о том, что легального определения понятия «правопорядок» белорусское законодательство не содержит. Целый ряд законодательных актов, в том числе относящихся к публично-правовым отраслям, использует такие термины, как правило, в сочетании с понятиями «законность» или «общественный порядок». При этом анализ правовых норм, содержащихся в различных законах, свидетельствует об отсутствии единообразных подходов в содержании одних и тех же понятий. Между тем однозначность в определении таких терминов, как «общественная безопасность» и «правопорядок», могла бы позволить установить круг органов, обеспечивающих надлежащую реализацию одного из основных направлений деятельности государства, предусмотренных Конституцией. Кроме того, это способствовало бы определенности в установлении направлений деятельности, ее видов и непосредственному содержанию и, как результат, – созданию оптимальных механизмов достижения целей общественной безопасности.

Ключевые слова: общественная безопасность, общественный порядок, правопорядок, национальная безопасность, законность.

The study shows that Belarusian legislation does not contain the legal definition of “law and order”. A number of laws, including those related to public law sector, are using such terms as a rule in conjunction with the concepts of “legality” or “public order”. The analysis of legal norms contained in various laws, indicates a lack of unified approaches to the content of the same concepts. Meanwhile ambiguity in the definition of terms such as “public safety” and “law and order” could allow us to set the range of bodies to ensure proper implementation of one of the main activities of the state as provided by the Constitution. In addition, this would be specific to the activities of the establishment, its kinds, and direct content and as a result to the creation of appropriate mechanisms to achieve the goals of public safety.

Keywords: public safety, public order, law and order, national security, legality.

Законодательство Республики Беларусь в своих нормах оперирует такими с виду схожими понятиями, как «общественная безопасность», «общественный порядок», «правопорядок».

Видится необходимым определиться с тем, как соотносятся перечисленные понятия.

В целом ряде нормативных правовых актов использованию словосочетания «общественный порядок» сопутствует одновременная ссылка на такое понятие, как «национальная безопасность».

Так, в ст. 23 Конституции Республики Беларусь определено, что ограничение прав и свобод личности допускается только в случаях, предусмотренных законом, в интересах национальной безопасности, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод других лиц.

Понятия «национальная безопасность» и «общественный порядок» встречаются также в Гражданском кодексе Республики Беларусь (п. 2 ст. 214) и Трудовом кодексе Республики Беларусь (стст. 388, 393, 395).

Определение национальной безопасности содержится в нормах Концепции национальной безопасности Республики Беларусь, утвержденной Указом Президента Республики Беларусь № 575 от 9 ноября 2010 г. (далее – Концепция), в соответствии с которой национальная безопасность – это состояние защищенности национальных интересов Республики Беларусь от внутренних и внешних угроз [1]. При этом национальные интересы раскрываются как совокупность потребностей государства по реализации сбалансированных интересов личности, общества и государства, позволяющих обеспечивать конституционные права, свободы, высокое качество жизни граждан, независимость, территориальную целостность, суверенитет и устойчивое развитие Республики Беларусь.

Концепция содержит положение о том, что в Республике Беларусь надежно обеспечивается государственная и общественная безопасность, ведется последовательная борьба с различными криминальными проявлениями.

Таким образом, термин «общественная безопасность» тесно связан с понятием «национальная безопасность» и используется законодателем как один из оценочных критериев состояния национальной безопасности.

Впервые на постсоветском пространстве легальное определение понятия «общественная безопасность» было закреплено в Модельном законе «О безопасности», принятом постановлением межпарламентского комитета Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Российской Федерации и Республики Таджикистан от 15 октября 1999 г. № 9-9 (далее – Модельный закон) [2].

Согласно нормам ст. 1 Модельного закона под общественной безопасностью понимается состояние защищенности жизни, здоровья и благополучия граждан, а также ценностей общества от возможных опасностей и угроз, способных нанести им ущерб. Здесь следует отметить, что практически идентичное определение, но относящееся к понятию социальной безопасности, содержится в п. 4 Концепции (состояние защищенности жизни, здоровья и благополучия граждан, духовно-нравственных ценностей общества от внутренних и внешних угроз).

При этом Модельным законом определено, что обеспечение безопасности является главным условием развития независимого суверенного государства, а угроза безопасности – это совокупность условий, процессов и факторов, препятствующих реализации интересов или создающих опасность для них.

В иных нормативных правовых актах понятие «общественная безопасность» используется одновременно с понятием «общественный порядок». Например, Закон Республики Беларусь «Об органах внутренних дел Республики Беларусь» от 17 июля 2007 г. № 263-З (далее – Закон об ОВД) неоднократно оперирует словосочетаниями «общественная безопасность» и «общественный порядок», не раскрывая их содержания [3]. Так, ст. 1 Закона об ОВД определяет, что органы внутренних дел – это государственные правоохранительные органы, осуществляющие борьбу с преступностью, охрану общественного порядка и обеспечивающие общественную безопасность в соответствии с задачами, возложенными на них настоящим Законом и иными законодательными актами Республики Беларусь. При этом указанные термины используются не только при характеристике целей деятельности, но и для обозначения наименования одного из структурных подразделений, к числу которых относится милиция общественной безопасности.

В соответствии со ст. 16 Закона об ОВД к задачам милиции общественной безопасности относится обеспечение личной и имущественной безопасности граждан; охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности; профилактика, выявление, пресечение преступлений и административных правонарушений; участие в осуществлении розыска лиц, их совершивших, и других лиц в случаях, предусмотренных законодательными актами Республики Беларусь; организация исполнения и отбывания отдельных видов наказаний и исполнение иных мер уголовной ответственности.

Таким образом, Закон об ОВД разграничивает анализируемые термины, обозначая каждым из них самостоятельную область задач. Кроме того, исходя из определяемых задач милиции общественной безопасности, понятие «общественная безопасность» в Законе об ОВД толкуется значительно уже, чем в Модельном законе, поскольку не включает в себя личную и имущественную безопасность граждан. Между тем подходы, заложенные в Модельном законе, а затем в Концепции, должны иметь базовый, основополагающий характер для того, чтобы максимально полно разрешить все заложенные задачи в рамках закрепленной цели. Целью же является достижение и поддержание такого уровня защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, который гарантирует устойчивое развитие Республики Беларусь и реализацию ее национальных интересов. То есть определенность в понятии «общественная безопасность» может позволить составить модель

защищенного государства, в создании которого заинтересовано государство как политическая организация общества. При этом очевидно, что каждое из них имеет непосредственное отношение к понятию «национальная безопасность».

В силу редакции норм Закона об ОВД общественная безопасность милицией общественной безопасности – обеспечивается, а общественный порядок – охраняется. Представляется, что термины «охрана» или «охраняется» содержат большую конкретизацию, чем термин «обеспечивается», несущий в себе некий элемент абстракции, требующий дальнейшего раскрытия содержания. Кроме того, подходы, заложенные в Законе об ОВД, представляются достаточно противоречивыми, поскольку использование в самом названии милиции словосочетания «общественная безопасность» закрепляет базовую установку (цель) создания такого органа, и тогда поставленные задачи будут соотноситься с этой целью как частное с общим. Учитывая изложенное, представляется необходимым внести изменение в ст. 16 Закона об ОВД, исключив после слов «...общественного порядка» слова «и обеспечение общественной безопасности».

Уголовный кодекс Республики Беларусь (далее – УК) также оперирует терминами «общественный порядок» (п. 2 ст. 4; ч. 6 ст. 77; ч. 7 ст. 78 и др.), «правопорядок» (ст. 2) и «общественная безопасность». Так, раздел XI и глава 30 УК называются «Преступления против общественного порядка и общественной нравственности». Раздел X УК называется «Преступления против общественной безопасности и здоровья населения» и включает в себя три главы: «Преступления против общественной безопасности»; «Преступления против безопасности движения и эксплуатации транспорта»; «Преступления против здоровья населения». Все это позволяет сделать вывод о том, что УК не только разграничивает понятия «общественный порядок» и «общественная безопасность», но и не называет объектом посягательства общественную безопасность для целого ряда преступлений, имеющих отношение к состоянию защищенности жизни и здоровья граждан. Например, преступления против здоровья населения, против человека и др. помещены в иные разделы и главы УК, имеющие названия, не связанные с термином «общественная безопасность». Тем самым, формально структура УК не вполне соответствует подходам в содержании понятия «общественная безопасность», которое вытекает из смысла норм Концепции и Закона об ОВД.

Наряду с понятиями «общественный порядок» и «общественная безопасность» в белорусском законодательстве также используется термин «правопорядок», употребляемый, как правило, одновременно с понятием «законность». Так, в соответствии со ст. 1 Конституции Республика Беларусь защищает свою независимость и территориальную целостность, конституционный строй, обеспечивает законность и правопорядок. Таким образом, к числу приоритетных направлений деятельности государства относится обеспечение законности и правопорядка.

Ни один из нормативных правовых актов на сегодня легально не определяет понятие «правопорядок», а содержание понятия «законность» раскрывается посредством закрепления соответствующего принципа в нормах целого ряда кодексов (например, ст. 8 Уголовно-процессуального кодекса Республики Беларусь; ч. 1 ст. 3 УК; ст. 6 Уголовно-исполнительного кодекса Республики Беларусь).

Содержание правовых норм, использующих термин «правопорядок», позволяет предположить, что законодатель в публично-правовых отраслях, регулирующих общественные отношения в области уголовного правосудия, ассоциирует понятие «правопорядок» только с негативным восприятием обществом преступного поведения какого-либо индивида, совершающего или совершившего преступление (например, совершение лицом убийства негативно воспринимается не только органами, осуществляющими уголовное преследование, но и каждым членом общества).

Между тем представляется, что понятие «правопорядок» имеют более широкую сферу распространения и предполагает необходимость встречного правомерного поведения всех без исключения лиц. Осмысление указанного подхода позволит определить оптимальные механизмы воздействия на общество, разработать и применить соответствующие технологии

в целях обеспечения общественной безопасности и охраны правопорядка, а тем самым – будет способствовать надлежащей реализации одного из приоритетных направлений деятельности государства, закрепленных Конституцией.

Анализ содержания нормативных актов, научной и учебной литературы привел к выводу о том, что понятие «правопорядок» рассматривается неразрывно с понятием «законность».

Отсутствие легальных формулировок в определении анализируемых понятий вынуждает обратиться к мнению теоретиков.

Так, В.С. Афанасьев определяет законность как принцип, метод и режим строгого, неуклонного соблюдения, исполнения норм права всеми участниками общественных отношений (государством, его органами, общественными и иными организациями, трудовыми коллективами, должностными лицами, гражданами – всеми без исключения). При этом принцип автор называет идеальной формой законности, что состоит в том, что соблюдать нормы права должны все. Идеальный характер принципа состоит в том, что на практике имеют место случаи, когда не все нормы (или не всеми субъектами) соблюдаются и исполняются. При этом правопорядок является конечным результатом соблюдения, исполнения правовых норм, т. е. законности, и его содержание составляет правомерное поведение всех без исключения субъектов [4, с. 209].

Таким образом, правопорядок представляет собой цель правового регулирования, для достижения которой издаются законы и другие нормативные правовые акты, осуществляется совершенствование законодательства, принимаются меры по укреплению законности. При этом неисполнение или несоблюдение правовых норм приводит к отсутствию правопорядка.

С другой стороны, правопорядок можно отнести к числу составляющих общественного порядка, а общественный порядок – к составляющим понятия «порядок». Общественный порядок и правопорядок – близкие явления, которые характеризуются организованностью и упорядоченностью общественных отношений. Так, нормы Указа Президента Республики Беларусь «О дополнительных мерах по работе с обращениями граждан и юридических лиц» № 498 от 15.10.2007 г. относят правопорядок к одной из сфер жизнедеятельности населения [5].

Общепризнанно, что порядок – это форма упорядочения нужных обществу отношений, которые поддерживаются как стабильные, отвечающие интересам всего общества. Такие отношения урегулированы многообразными социальными нормами – морали, обычаям, общественных организаций, права и других.

Согласно общетеоретическим подходам общественный порядок – это сложившаяся система стабильных отношений между членами общества, утвердившаяся как образ жизни в результате воздействия всей системы нормативного регулирования, отражающая идеи социальной справедливости [6]. Поэтому можно сказать, что именно общественный порядок включает в себя всю систему общественных отношений, которая складывается в результате воплощения юридических, моральных, этических, религиозных и иных социальных норм. В правовом государстве все элементы общественного порядка тесно взаимодействуют между собой и находятся под его защитой, но только правопорядок охраняется специальными государственными мерами. Другие элементы общественного порядка обеспечиваются своими специфическими средствами воздействия: силой общественного мнения, моральным порицанием и т. д.

Однако невозможно регламентировать правопорядок, не оказывая влияния на общественный порядок, который поэтому нередко также поддерживается принудительной силой государства.

Изложенное позволяет согласиться с мнением ряда теоретиков о том, что законность и его конечный результат – правопорядок – предполагают одновременное присутствие следующих элементов: а) наличие надлежащей правовой нормы; б) реальный уровень соблюдения законности; в) обеспечение и реализация субъективных прав; г) выполнение юридических обязанностей всеми гражданами, должностными лицами, предприятиями и организациями.

Таким образом, можно сказать, что общественная безопасность непосредственно связана с обеспечением общественного порядка, составляющими которого являются законность и правопорядок. Так, общественный порядок, правопорядок и законность – это цель и ре-

зультат правового регулирования любого развитого государства. Указанные категории оказывают непосредственное влияние на состояние общественной безопасности.

Произведенное исследование позволяет сделать вывод о том, что легального определения понятия «правопорядок» белорусское законодательство не содержит. Целый ряд законодательных актов, в том числе относящихся к публично-правовым отраслям, использует такие термины, как правило, в сочетании с понятиями «законность» или «общественный порядок». При этом анализ правовых норм, содержащихся в различных законах, свидетельствует об отсутствии единообразных подходов в содержании одних и тех же понятий.

Между тем однозначность в определении таких терминов, как «общественная безопасность» и «правопорядок», могла бы позволить установить круг органов, обеспечивающих надлежащую реализацию одного из основных направлений деятельности государства, предусмотренных Конституцией. Кроме того, это способствовало бы определенности в установлении направлений деятельности, ее видов и непосредственному содержанию и, как результат, – созданию оптимальных механизмов достижения целей общественной безопасности.

Литература

1. Концепция национальной безопасности Республики Беларусь : указ Президента Республики Беларусь от 9 ноября 2010 г., № 575 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2010. – № 276. – 1/12080.

2. О безопасности : Модельный закон : принят постановлением межпарламентского комитета Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Российской Федерации и Республики Таджикистан от 15 октября 1999 г., № 9-9 // Информационный бюллетень Межпарламентской ассамблеи СНГ. – 1999. – № 23-пр.

3. Об органах внутренних дел Республики Беларусь : закон Республики Беларусь от 17 июля 2007 г., № 263-3 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2007. – № 173. – 2/1360.

4. Теория права и государства : учебник / В.С. Афанасьев [и др.] ; под ред. проф. В.В. Лазарева. – М. : Право и Закон, 1996. – 424 с.

5. О дополнительных мерах по работе с обращениями граждан и юридических лиц : указ Президента Республики Беларусь от 15.10.2007 г., № 498 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2007. – № 250. – 1/ 8997.

6. Законность и правопорядок // Учёба и образование [Электронный ресурс]. – 2013. – Режим доступа : <http://www.webarhived.ru/page-237.html>. – Дата доступа : 18.03.2013.