

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОВОГО СТАТУСА МИЛИЦИИ КАК НЕОБХОДИМОЕ УСЛОВИЕ РЕФОРМЫ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

В статье рассматривается проблема формирования правового статуса милиции в Республике Беларусь. Решение указанной проблемы в условиях реформы системы органов внутренних дел (далее – ОВД) автор видит в конкретизации правового статуса милиции посредством внесения изменений в Закон Республики Беларусь от 17 июля 2007 г. № 263-З «Об органах внутренних дел Республики Беларусь» (далее – Закон об ОВД) и принятия нормативного правового акта, направленного на урегулирование основ функционального построения милиции в Республике Беларусь.

S. S. KASYANCHIK

LEGAL STATUS OF THE POLICE IN THE CONTEXT OF OPTIMIZATION SYSTEM OF INTERNAL AFFAIRS OF THE REPUBLIC OF BELARUS

The article considers the problem of formation and consolidation of the legal status of the police in the Republic of Belarus. The solution to this problem in the current optimization of the system of internal affairs the author sees in the concretization of the legal police status by amending «On Internal Affairs of the Republic of Belarus» Law of the Republic of Belarus and the adoption of a normative legal act, aimed at setting the foundations of the functional construction of the police in the Republic of Belarus.



**КАСЬЯНЧИК
Сергей Сергеевич,**

адъюнкт научно-педагогического факультета Академии МВД Республики Беларусь

Структурно-функциональное преобразование системы государственных органов и совершенствование организации их деятельности, выступающие одним из ключевых требований Президента Республики Беларусь А. Г. Лукашенко, предусматривают оптимизацию государственного аппарата и сокращение избыточных полномочий различных категорий государственных служащих [1].

Важным условием достижения целей начатой в Республике Беларусь реформы системы ОВД выступает совершенствование таких направлений деятельности ОВД, без которых невозможно эффективное функционирование государства. Соблюдение этого условия становится возможным лишь в случае, когда все выполняемые ОВД функции должным образом систематизированы.

В теории государственного управления все функции принято подразделять на следующие группы:

- общие (общего руководства);
- основные (специальные);
- обеспечивающие (внутриорганизационные, вспомогательные) [2, с. 172; 3, с. 115].

Рассматривая систему функций ОВД в узком смысле – как целенаправленную деятельность по выполнению предписанных ОВД задач [4, с. 114], – в нее следует включать лишь основные (специальные) функции. Изучение функций ОВД в широком смысле предполагает включение в такую систему наряду с основными (специальными) функциями также группы обеспечивающих функций.

Анализ норм ст. 11, 14, 18–19, 21 Закона об ОВД в рамках основных (специальных) функций позволяет рассматривать деятельность ОВД по реализации задач по защите жизни, здоровья, чести, достоинства, прав, свобод

и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств; по обеспечению реализации законодательства о гражданстве, миграции и регистре населения; защите собственности от преступных и иных противоправных посягательств в рамках осуществления охранной деятельности; по организации исполнения и отбывания наказаний, принудительной изоляции и медико-социальной реадaptации, а также исполнения отдельных видов мер пресечения и т. д. Такие функции выполняют специально созданные в системе ОВД организационно-функциональные образования (милиция, департаменты).

К группе обеспечивающих функций традиционно относятся: кадровая, материально-техническая, финансовая, делопроизводственная, хозяйственная, обеспечения режима секретности и другие направления деятельности [5, с. 6], сопутствующие выполнению основных (специальных) групп функций ОВД.

В Законе об ОВД выделение обеспечивающих функций связывается с деятельностью такого функционального образования, как подразделение финансов и тыла. Функции указанного звена системы ОВД отражены в ст. 20 названного Закона и состоят в организации финансовой и тыловой деятельности ОВД и внутренних войск (ВВ), обеспечении их финансирования и централизованного снабжения материальными ресурсами, а также в разработке и реализации мер, направленных на создание необходимых социально-бытовых условий для сотрудников и гражданского персонала ОВД, военнослужащих и гражданского персонала внутренних войск, членов их семей.

Теоретический анализ содержания обеспечивающих функций ОВД свидетельствует, что в их реализацию вовлечено значительное число подразделений. Среди подразделений, основная деятельность которых носит ярко выраженный обеспечивающий характер, также можно выделить кадровые подразделения, подразделения обеспечения режима секретности, ведения делопроизводства, инженерно-технического, методического и информационно-справочного обеспечения.

Изучение особенностей современной регламентации функций таких подразделений свидетельствует об их смешении с основными (специальными) функциями, преимущественно реализуемыми подразделениями милиции. Отсутствие прямого правового закрепления принадлежности отдельных органов (организаций) к тому или иному функциональному звену системы ОВД может указывать на возможность рассматривать их в системе такого сложного образования ОВД, как милиция.

Статьи 15 и 16 Закона об ОВД приводят перечень подразделений, функционально входящих в структуру милиции. Однако данный перечень является открытым, что следует из прямого законодательного закрепления в обеих статьях положений, согласно которым в состав как криминальной милиции, так и милиции общественной безопасности входят иные подразделения, необходимые для осуществления деятельности милиции. При определенном подходе эта формулировка позволяет говорить о том, что многие структурные подразделения системы ОВД, за исключением системы исполнения наказаний, формально подпадают под категорию «органы (подразделения) милиции». Данная ситуация способствует как внешнему их смешению, связанному с невозможностью определить статус того или иного подразделения, так и вызывает негативное отношение со стороны населения в связи с бытующим мнением о чрезмерной численности милиции. Последнее из названных обстоятельств актуально на протяжении всего времени действия Закона об ОВД.

Проблема отождествления милиции с подразделениями, находящимися в составе иных функциональных звеньев системы ОВД, прежде всего свойственна организации структуры Департамента охраны МВД Республики Беларусь. Изучение организационно-правовых основ деятельности Департамента охраны МВД Республики Беларусь указывает на наличие в его структуре строевых и специальных строевых подразделений милиции (специальный отдел милиции, батальон милиции), которые входят в состав управлений и (или) подразделений охраны.

В то же время Инструкцией о порядке организации деятельности органов внутренних дел Республики Беларусь по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, утвержденной приказом МВД Республики Беларусь от 24 июля 2013 г. № 333, среди строевых подразделений милиции называются лишь подразделения патрульно-постовой службы милиции, отряда милиции особого назначения и милиции по охране территорий радиоактивного загрязнения. В результате невозможно ни теоретически, ни практически определить, кто из сотрудников ОВД на сегодня является сотрудником милиции, а кто – нет.

Ситуация, когда одни нормативные акты требуют включать подразделения охраны в систему подразделений милиции, а другие такую возможность полностью исключают, является следствием отсутствия должного нормативного закрепления исчерпывающего перечня функциональных подразделений, включаемых в систему милиции.

В еще большей мере всеобщему «уравниванию» милиции с ОВД способствует практика реализации системы специальных званий, установленной ст. 74 Положения о прохождении службы в органах внутренних дел Республики Беларусь, утвержденного Указом Президента Республики Беларусь от 15 марта 2012 г. № 133 [6]. В соответствии с нормами указанной статьи и положениями действующих в системе ОВД Республики Беларусь нормативных правовых актов сотрудникам присваиваются специальные звания милиции и внутренней службы. При этом присвоение специальных званий внутренней службы производится исключительно в отношении сотрудников уголовно-исполнительной системы МВД Республики Беларусь. Все иные категории сотрудников, в том числе обеспечивающего функционального звена системы ОВД, обладают специальными званиями милиции, что также не способствует разграничению основных (специальных) функций с обеспечивающими.

Отмеченные проблемы свидетельствуют о несовершенстве действующей концепции построения милиции в Республике Беларусь как целостного структурного образования в системе ОВД. Это обуславливает явное несоответствие понятия милиции как «системы органов, призванной защищать...» ее современному внутреннему содержанию, включающему, исходя из формулировок ст. 15 и 16 Закона об ОВД, иные подразделения, обеспечивающие ее деятельность.

Важно заметить, что практически все ученые сходятся во мнении, что придание милиции организационно-правовой системности и целостности является действенным правовым фундаментом в решении вопросов преодоления возложения на милицию несвойственных ей функций, «ведомственной разобщенности милицеских служб» [7, с. 248; 4]. В то же время пути решения вопросов качественного обособления милиции от подразделений обеспечивающего функционального звена системы ОВД и связанной с ними проблемы освобождения милиции от выполнения несвойственных ей функций всегда вызвали значительную полемику среди ученых [4, с. 102; 8, с. 18].

В разрезе этого аспекта полагаем необходимым согласиться с авторами, считающими несвойственными милиции такие функции, которые в основном непосредственно не связаны с борьбой с преступностью [4, с. 102]. Впрочем, именно такое понимание милиции заложено в действующей редакции Закона об ОВД. При этом в отличие от нормативно закрепленного в ст. 2 открытого перечня задач, стоящих перед всей системой ОВД, система задач милиции, зафиксированная ст. 15 и 16 названного Закона, расширительно толкованию не подлежит.

Указанные недостатки правового закрепления функций милиции, существование которых, полагаем, во многом сопряжено с исторически сложившейся тенденцией

на отождествление милиции с органами внутренних дел и универсализацией их функций [9, с. 91], нивелируют функциональное предназначение милиции, отраженное в ст. 14 Закона об ОВД. При этом приходится констатировать, что, несмотря на закрепление милиции в качестве отдельного функционального звена системы ОВД, ни ее функции, ни полномочия не нашли какого бы то ни было правового урегулирования, что делает невозможным четкое обозначение компетенций милиции и ее сотрудников на современном этапе развития системы ОВД.

Отмеченные обстоятельства позволяют выдвинуть тезис о целесообразности нормативного урегулирования основ правового статуса милиции посредством принятия самостоятельного правового акта, который должен стать основой для функционального обособления милиции от иных функциональных звеньев системы ОВД, определения категории лиц, подпадающих под понятие «сотрудник милиции», и закрепления их компетенции. Важно заметить, что данное предложение нашло поддержку у 76,4 % респондентов из числа всех опрошенных нами сотрудников практических подразделений ОВД (было опрошено 500 сотрудников ОВД).

С учетом приведенных обстоятельств оптимизация структурно-функционального построения системы милиции на данный момент видится в обособлении милиции от подразделений, суть служебной деятельности которых состоит в реализации организационно-обеспечивающей функции. При этом собственное значение термина «обеспечить» (которое сводится к толкованию как «сделать вполне возможным, действительным, реально выполнимым» [10, с. 364]) позволяет утверждать, что наряду с финансовым и тыловым обеспечением к обеспечивающим функциям необходимо относить кадровое, техническое, делопроизводственное, методическое, регистрационно-справочное, а также иные формы обеспечения. Такой подход позволяет нам наряду с подразделениями финансов и тыла к обеспечивающему функциональному звену системы ОВД относить подразделения, осуществляющие идеологическую работу и кадровое обеспечение, техническое и методическое обеспечение подготовки и переподготовки кадров, подразделения инженерно-технического обеспечения, режимно-секретной деятельности и регистрационно-справочного обеспечения.

Принимая во внимание вышеизложенное, в п. 2 ст. 11 Закона об ОВД следует внести изменения, заменив словосочетание «подразделения финансов и тыла» фразой «подразделения финансов и тыла, кадрового, психологического и идеологического обеспечения, методического, справочно-регистрационного и инженерно-технического сопровождения».

С учетом этого в милицию следует включать подразделения, непосредственно реализующие задачи, установленные ст. 15 и 16 Закона об ОВД, за исключением:

- 1) организационно-обеспечивающих функциональных подразделений (кадровые, организационно-методические, регистрационно-учетные и т. д.);
- 2) органов и организаций, созданных для реализации несвойственных милиции функций:
 - финансов и тыла;

- исполнения наказаний;
- охраны (кроме мобильных строевых подразделений милиции);
- подразделений по гражданству и миграции (за исключением подразделений, обеспечивающих паспортный контроль и контроль порядка пребывания иностранных граждан в Республике Беларусь).

Анализ закрепленных ст. 14–16 Закона об ОВД задач милиции позволяет заключить, что в ее состав должны входить подразделения и службы, функциональное предназначение которых состоит:

- 1) в осуществлении приема, регистрации и проверки заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях и происшествиях, обеспечении оперативного реагирования на такие сообщения нарядами милиции;
- 2) профилактике, выявлении, предупреждении, пресечении и раскрытии преступлений; профилактике, выявлении и пресечении административных правонарушений;
- 3) установлении и розыске следующих категорий лиц:
 - совершивших преступления;
 - скрывающихся от органов, ведущих уголовный процесс;
 - уклоняющихся от отбывания наказания и иных мер уголовной ответственности;
 - без вести пропавших;
 - обвиняемых, местонахождение которых неизвестно;
 - лиц, уклоняющихся от отбывания наказаний, определенных в абз. 5 ст. 16 Закона об ОВД, или иных мер уголовной ответственности;
 - иных категорий лиц, если законодательными актами осуществление их розыска отнесено к компетенции милиции;
- 4) проведении оперативно-розыскных и иных мероприятий по идентификации неопознанных трупов.
- 5) охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности;
- 6) оперативном реагировании на поступающие сигналы о посягательствах на охраняемые права и законные интересы граждан;
- 7) организации и проведении оперативно-розыскных и иных мероприятий по обеспечению собственной безопасности ОВД;
- 8) организации и проведении мер по обеспечению безопасности дорожного движения;
- 9) организации и производстве дознания, отдельных процессуальных действий по уголовным делам, а также производства по делам об административных правонарушениях;
- 10) организации и проведении мероприятий по государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов в соответствии с Законом Республики Беларусь от 13 декабря 1999 г. № 340-З «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих (надзорных) органов, сотрудников органа государственной охраны»;
- 11) реализации мер по обеспечению безопасности участников уголовного процесса и других лиц, осуществляемых по основаниям и в порядке, установленном гл. 8 Уголовно-процессуального кодекса Республики Беларусь;

- 12) организации и осуществлении обеспечения взаимодействия с правоохранительными органами иностранных государств – членов Международной организации уголовной полиции – Интерпола и с Генеральным секретариатом Интерпола;
- 13) осуществлении контроля за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, а также за поведением осужденных, которым назначено наказание, не связанное с лишением свободы;
- 14) содержании, охране и конвоировании задержанных, подвергнутых административному аресту, лиц, находящихся в изоляторах временного содержания ОВД.

Такие функции ОВД составляют суть деятельности милиции и могут быть обозначены как «милицейские функции ОВД». С учетом вышеизложенного милицейскими функциями ОВД следует называть такие направления деятельности подразделений милиции системы ОВД, которые состоят в предупреждении и пресечении правонарушений, применении мер государственного принуждения, осуществляемого вне рамок уголовно-исполнительного процесса. При этом необходимо констатировать, что специфическую группу милицейских функций ОВД составляет оказание социальных и платных услуг населению. Это позволяет определять систему таких функций собирательным понятием «милицейские публичные услуги». Регулятивный характер таких функций указывает на целесообразность рассматривать должности, основные функциональные обязанности по которым составляет оказание милицейских публичных услуг, в системе аппаратной (гражданской) государственной службы.

Важно закрепить юридический механизм структурно-преобразования милиции. Прежде всего нуждаются в определении категории должностных лиц, наделяющихся правом утверждать перечень подразделений и служб милиции. Следуя нормативным предписаниям ст. 8 Закона об ОВД, а также п. 11.3 Положения о Министерстве внутренних дел Республики Беларусь, утвержденного Указом Президента Республики Беларусь от 4 декабря 2007 г. № 611, перечень подразделений и служб милиции в составе территориальных ОВД должен определяться Министром внутренних дел Республики Беларусь, а подразделений и служб милиции, входящих в состав центрального аппарата МВД, – Министром внутренних дел по согласованию с Президентом Республики Беларусь.

Из вышеизложенного следует, что реализацию предлагаемой нами модели структурно-функциональной оптимизации системы ОВД следует проводить как на законодательном, так и подзаконном уровне.

Веда речь об уровне законодательного урегулирования обозначенного вопроса, необходимо отметить, что специфика решаемых милицией задач требует должного правового закрепления порядка создания, реорганизации и ликвидации подразделений и служб милиции, что позволит исключить как употребление слова «милиция» при обозначении и в наименованиях подразделений, структурно не входящих в состав милиции, так и необоснованное причисление к ней подразделений и служб, не вовлеченных в непосредственную реализацию стоящих перед ней задач. Реализация указанных мер помо-

жет минимизировать (если не исключить) возможность необоснованного предоставления сотрудникам обеспечивающих функциональных подразделений гарантий и компенсаций, вытекающих из характера и условий службы в милиции, что будет способствовать целевому расходованию бюджетных средств.

Определить оптимальную юридическую форму такого законодательного правового акта позволяет анализ ст. 8 Закона об ОВД. В соответствии с указанной статьей решение вопросов об образовании, реорганизации и ликвидации департаментов и организаций, входящих в систему ОВД, а также определение штатной численности ОВД находится в компетенции Президента Республики Беларусь. С учетом положений ст. 28–33 Закона Республики Беларусь от 21 февраля 1995 г. № 3602-XII «О Президенте Республики Беларусь» и в соответствии со ст. 2, 3, 13 и 14 Закона Республики Беларусь от 10 января 2000 г. № 361-3 «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» решения по вопросам указанного рода принимаются Президентом Республики Беларусь в форме указов.

Отмеченное обстоятельство свидетельствует о целесообразности урегулирования обозначенных вопросов оптимизации системы ОВД указом Президента Республики Беларусь. Последним должны быть закреплены:

- а) перечень реализуемых ОВД функций, непосредственная вовлеченность в реализацию которых позволит включать то или иное подразделение ОВД в систему подразделений милиции;
- б) порядок определения и утверждения перечня подразделений, входящих в структуру милиции;
- в) порядок создания, реорганизации и ликвидации подразделений милиции.

На уровне системы МВД функциональное обособление милиции Республики Беларусь в первоочередном порядке должно предусматривать пересмотр порядка и условий присвоения специальных званий милиции в рамках системы званий, установленной Положением о прохождении службы в ОВД.

Полагаем, что осуществление обозначенных мероприятий, направленных на урегулирование правового статуса милиции в Республике Беларусь, завершит построение функциональных звеньев системы ОВД и позволит качественно урегулировать распределение соответствующих компетенций между подразделениями, службами и отдельными сотрудниками.

Организационно-функциональное выделение подразделений милиции из системы ОВД по признаку вовлеченности в непосредственную реализацию ее задач позволит сконцентрировать усилия на совершенствовании деятельности и оптимизации системы подразделений, от результатов служебной деятельности которых прямо зависит конечный результат и эффективность функционирования всей правоохранительной системы Республики Беларусь. Ожидаемым результатом такого структурного преобразования должно стать качественное оформление компетенции сотрудников милиции и ограничения случаев их привлечения к выполнению несвойственных им функций.

Список использованных источников

1. Лукашенко, А. Г. Сильная экономика и честная власть – фундамент независимости страны и процветания нации [Электронный ресурс] : послание Президента белорус. народу и Нац. собр. Респ. Беларусь, 22 апр. 2014 г. / А. Г. Лукашенко // Офиц. Интернет-портал Президента Респ. Беларусь. – Режим доступа: http://president.gov.by/ru/news_ru/view/aleksandr-lukashenko-obraschaetsja-s-ezhegodnym-poslaniem-k-beloruskomu-narodu-i-natsionalnomu-sobraniju-8549/. – Дата доступа: 03.01.2016.
2. Корнев, А. П. Административное право России : учебник : в 3 ч. / А. П. Корнев. – 4-е изд. – М. : Центр юрид. лит. «Щит», 2002. – Ч. 1. – 299 с.
3. Леонов, А. П. Научно-методологические основы управления органами внутренних дел : учеб. пособие : в 2 ч. / А. П. Леонов ; М-во внутр. дел Респ. Беларусь, учреждение образования «Акад. М-ва внутр. дел Респ. Беларусь». – Минск : Аккад. МВД, 2016. – 323 с.
4. Постникова, А. А. Организационные и правовые основы управления внутренними делами Республики Беларусь : моногр. / А. А. Постникова. – Минск : Акад. МВД Респ. Беларусь, 2001. – 151 с.
5. Вицин, С. Е. Социальные системы, органы внутренних дел как система управления / С. Е. Вицин. – М. : Акад. МВД СССР, 1978. – 23 с.
6. О вопросах прохождения службы в органах внутренних дел Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 15 марта 2012 г., № 133 : в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 24.01.2014 г. // Консультант Плюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.
7. Соловей, Ю. П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации / Ю. П. Соловей. – Омск : Высш. шк. милиции МВД Рос. Федерации, 1993. – 504 с.
8. Кондрашов, Б. П. Правовые основы организации и деятельности милиции России : дис. ... канд. юрид. наук в форме науч. докл. : 12.00.02 / Б. П. Кондрашов // НИИ МВД Рос. Федерации; М., 1992. – 51 с.
9. Биекенов, Н. А. Национальная полиция Казахстана: конституционно-правовые основы организации и деятельности : моногр. / Н. А. Биекенов. – Бишкек : Алтын принт, 2011. – 430 с.
10. Ожегов, С. И. Словарь русского языка / С. И. Ожегов. – 18-е изд., стереотип.; под ред. Н. Ю. Шведовой. – Москва : Рус. яз., 1986. – 797 с. 25.03.2016