

4. Мышко, Ф.Г. Административно-правовые и организационные проблемы обеспечения экологической безопасности в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / Ф.Г. Мышко. М., 2004.
5. Об охране окружающей среды : закон Респ. Беларусь, 26 нояб. 1992 г., № 1982-ХП : в ред. закона Респ. Беларусь от 31.12.2010 г. // КонсультантПлюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». Минск, 2012.
6. Редкоус, В.М. Административно-правовое обеспечение национальной безопасности в государствах – участниках Содружества Независимых Государств : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / В.М. Редкоус. М., 2011.
7. Серов, Г.П. Правовое регулирование экологической безопасности при осуществлении промышленной и иных видов деятельности / Г.П. Серов. М. : Ось-89, 1998.
8. Синюгин, В.Ю. Административно-правовое обеспечение реформирования управленческой деятельности исполнительных органов государственной власти : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / В.Ю. Синюгин. М., 2011.
9. Хотунцев, Ю.Л. Экология и экологическая безопасность : учеб. пособие для студентов высш. пед. учеб. заведений / Ю.Л. Хотунцев. М. : Академия, 2002.
10. Шкляревский, А.Н. Административно-правовое обеспечение общественного порядка органами милиции Республики Беларусь : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / А.Н. Шкляревский. М., 2010.

Дата поступления в редакцию: 20.06.2012

УДК 351.74:342.9

А.А. Тариков, преподаватель кафедры административного права и управления ОВД Академии МВД Республики Беларусь

СЛЕДСТВЕННЫЙ КОМИТЕТ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ КАК САМОСТОЯТЕЛЬНЫЙ ОРГАН ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

На основе анализа действующих нормативных правовых актов, определяющих статус и роль в правоохранительной и правоприменительной практике Следственного комитета Республики Беларусь, а также научных исследований, связанных с разработкой теоретических положений о системе органов государственного управления и исполнительной власти, рассматриваются вопросы дальнейшего развития и совершенствования законодательной базы, регламентирующей порядок и условия осуществления полномочий органами предварительного следствия в сфере досудебного уголовного производства.

Based on analysis of the current legal acts determining the status and role of law enforcement of the Investigative Committee of the Republic of Belarus, as well as research related to the development of theoretical propositions about the system of government and the executive power, the issues of further development and improvement of the legal framework, regulating the procedure and terms of reference of the investigating authorities in the field of pre-trial criminal proceedings.

В соответствии с Конституцией Республики Беларусь (ч. 1 ст. 21) обеспечение прав и свобод граждан Республики Беларусь является высшей целью государства, все его органы и должностные лица в целях обеспечения закрепленного в Конституции принципа верховенства права действуют в пределах Конституции и принятых в соответствии с ней актов законодательства (ст. 7).

На конституционном уровне закреплена обязанность государства принимать все доступные ему меры для создания внутреннего порядка, необходимого для полного осуществления прав и свобод граждан Республики Беларусь, предусмотренных Конституцией; государственные органы, должностные и иные лица, которым доверено исполнение государственных функций, обязаны в пределах своей компетенции принимать необходимые меры для осуществления и защиты прав и свобод личности (ст. 59). Именно во исполнение указанных обязанностей государства и его органов 1 января 2012 г. на территории нашего государства начал свою работу Следственный комитет Республики Беларусь, о необходимости создания которого мы говорили ранее.

Своевременность и необходимость создания Следственного комитета не вызывает никакого сомнения, однако для более качественного его функционирования, для более четкого исполнения точно поставленных перед ним задач необходимо иметь ясное представление о месте данного образования в системе государственной власти. Определению положения Следственного комитета в системе органов государственного управления, разработке положений, направленных на дальнейшее организационно-правовое совершенствование деятельности органов предварительного следствия, посвящено настоящее исследование.

Для достижения поставленной цели нам необходимо обратиться и проанализировать труды таких ученых, как А.П. Алехина, Д.Н. Бахраха, В.Н. Дубовицкого, И.В. Козелецкого, Ю.М. Козлова, А.Н. Крамника, Б.М. Лазарева, Ю.Н. Старилова, Ц.А. Ямпольской, которые внесли большой

вклад в изучение вопросов органов государственного управления. Имеющийся теоретический фундамент нами будет использован при рассмотрении Следственного комитета как самостоятельного органа государственного управления.

Предварительно следует оговориться, что в юридической литературе на протяжении длительного времени ведется дискуссия по поводу определения понятий «исполнительная власть», «государственное управление», «орган исполнительной власти», «орган государственного управления». Также учеными неоднозначно понимается соотношение исполнительной власти и государственного управления. Так, Ю.М. Козлов под государственным управлением понимает вид государственной деятельности, в рамках которой практически реализуется исполнительная власть. Этим же термином (государственное управление) он обозначает и государственно-управленческую деятельность в широком смысле. Исполнительная власть, по его справедливому мнению, приобретает реальный характер в деятельности исполнительных органов, которые он отождествляет с органами государственного управления. При этом отмечает, что понятие «государственное управление» шире понятия «исполнительная власть», в связи с чем «все субъекты исполнительной власти одновременно являются звеньями системы государственного управления. Однако далеко не все такого рода звенья могут быть субъектами исполнительной власти в ее конституционном смысле», что мы полностью поддерживаем [1, с. 9–10]. С.А. Комаров не делает различий между исполнительной властью и государственным управлением вообще, равно как и между их органами, которые, по его мнению, входят в государственный аппарат и представляют собой исполнительно-распорядительные органы, «ведущие повседневную оперативную работу по государственному управлению общественными процессами в интересах общества или его части». Он же отдельно выделяет не входящие в государственный аппарат государственные учреждения, призванные осуществлять деятельность по выполнению функции государства в различных сферах, и государственные предприятия, создаваемые для осуществления хозяйственной деятельности в целях производства продукции, выполнения работ, оказания услуг [4, с. 64–65]. Д.Н. Бахрах исполнительную власть обозначает как публичную административную власть, а ее органы, управляющие действиями людей, – администрацией. Государственное управление и органы государственного управления он не выделяет вовсе [2, с. 20–25]. А.Н. Крамник исполнительную власть определяет как системное общественное явление, обладающее возможностью принуждать, имеющее исполнительскую направленность и осуществляемое органами государственного управления (исполнительной власти). Под государственным управлением он понимает публичный, с политическим оттенком, государственно-властный вид деятельности, стоящий наравне с законодательной, судебной деятельностью и прокурорским надзором. Также он отмечает, что исполнительная власть – понятие более широкое, чем государственное управление, но в связи с тем что она (собственно исполнительная власть) реализуется посредством действий, то предполагается, что «эта деятельность имеет исполнительный характер и является не чем иным, как государственным управлением» [5, с. 73]. Здесь же следует отметить, что законодателем аналогичным образом не разграничиваются понятия «орган государственного управления» и «орган исполнительной власти», что следует, например, из содержания ст. 107 Конституции Республики Беларусь, в которой одной из задач правительства Республики Беларусь названо руководство «системой подчиненных ему органов государственного управления и других органов исполнительной власти». В.Н. Дубовицкий определил государственное управление в широком смысле как «самостоятельный вид организующей, исполнительно-распорядительной, подзаконной государственной деятельности, осуществляемой специальными органами государства, которые, как правило, представляют собой группу государственных органов, называемых органами государственного управления по практической реализации функций и задач государства в процессе повседневного и непосредственного руководства экономическим, социально-культурным и административно-политическим строительством» [3, с. 174]. По его мнению, под государственным управлением в узком смысле подпадают только органы исполнительной власти. Также он поясняет, что республиканские органы государственного управления подразделяются на органы исполнительной власти во главе с правительством и органы государственного управления, включая республиканские органы государственного управления, не входящие в исполнительную власть [3, с. 174].

Таким образом, можно сделать вывод о том, что исполнительная власть как политико-правовая категория подразумевает наличие органов исполнительной власти, подчиненных правительству (Совету Министров) Республики Беларусь, реализующих свои компетенции посредством государственного управления как вида государственной деятельности. При этом органы исполнительной власти являются частью органов государственного управления.

Органы государственного управления обладают общими признаками, отмечаемыми и у Следственного комитета, который:

1) является автономной частью государственного аппарата. Так, закон Республики Беларусь «О Следственном комитете Республики Беларусь» от 13 июля 2012 г. (далее – Закон) [7] в ст. 1 определяет Следственный комитет как единую и централизованную систему государственных правоохранительных органов;

2) представляет собой организованный коллектив граждан Республики Беларусь, обладающих требуемыми характеристиками (образование, морально-деловые качества, состояние здоровья) (ст. 15 Закона);

3) осуществляет государственную функцию, а именно: решая задачи, возложенные на него ст. 4 Закона, Следственный комитет участвует в реализации государством правоохранительной функции;

4) обладает собственной компетенцией в сфере досудебного уголовного производства в соответствии с задачами, возложенными на него ст. 4 Закона, реализация которой обеспечивается государственно-властными полномочиями, предусмотренными ст. 10 Закона;

5) действует от имени государства и в то же время, обладая определенной самостоятельностью, от своего собственного имени;

6) образуется государством, в данном случае в лице Президента Республики Беларусь, который своим указом от 12 сентября 2011 г. № 409 образовал Следственный комитет Республики Беларусь;

7) положение, структура, деятельность регламентируется правом, а именно: вышеназванным Законом, Положением о Следственном комитете, Положением о прохождении службы в Следственном комитете и Дисциплинарным уставом Следственного комитета, утвержденным указом Президента Республики Беларусь от 10 ноября 2011 г. № 518.

Вместе с тем следует отметить, что Следственный комитет согласно ст. 1 Закона подчиняется Президенту Республики Беларусь, который Конституцией не упоминается в качестве органа исполнительной власти или ее главы. Отсюда можно сделать вывод, что и Следственный комитет не относится к системе органов исполнительной власти, являясь при этом органом государственного управления. Однако, как и ряд иных органов и организаций, образованных при Президенте и подчиненных непосредственно ему, Следственный комитет наделен широкими полномочиями, реализуемыми в отношении неподчиненных органов, организаций и граждан, в связи с чем он обладает некоторыми чертами органов исполнительной власти. Подобная широта полномочий обусловлена в первую очередь необходимостью осуществления всестороннего, полного, объективного и оперативного расследования преступлений. Именно поэтому Следственный комитет и наделен правом привлекать к участию в проверках по заявлениям и сообщениям о преступлениях должностных лиц других правоохранительных, контролирующих (надзорных) органов, а также специалистов других государственных органов и иных организаций; запрашивать и получать на безвозмездной основе от государственных органов и иных организаций документы, материалы и иную необходимую информацию; требовать и получать от организаций и граждан необходимые сведения и объяснения, относящиеся к находящимся в производстве уголовным делам и материалам проверок, и др.

При реализации своих полномочий Следственный комитет с иными органами, организациями и гражданами вступает, как правило, в уголовно-процессуальные отношения, однако обеспечивают охрану этих отношений нормы административного права. Так, например, Кодексом Республики Беларусь об административных правонарушениях предусмотрена административная ответственность за непринятие мер по представлению об устранении нарушений законодательства, причин и условий, способствующих совершению правонарушений (ст. 24.3 КоАП), уклонение от явки в орган, ведущий уголовный процесс (ст. 24.6 КоАП), причем согласно п. 5 ч. 2 ст. 3.30 Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях протоколы об административных правонарушениях по данным

статьям имеют право составлять в том числе следователи Следственного комитета. Наличие указанных норм в административном законодательстве может свидетельствовать о том, что Следственный комитет, обладая властными полномочиями к несвязанным отношениям служебной подчиненности органам, организациям и гражданам, наделен и полномочиями по применению мер административного принуждения, а это является чертой органа исполнительной власти.

Продолжая рассмотрение Следственного комитета как органа государственного управления, следует отметить еще одну черту органа исполнительной власти в его деятельности, а именно правомочность принятия центральным аппаратом Следственного комитета нормативных правовых актов (ст. 11 Закона). Согласно закону «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» нормативные правовые акты в пределах своей компетенции принимает уполномоченный государственный орган, здесь же уточняется, что такой нормативный правовой акт, как постановление, принимаемое коллегиально на основе и во исполнение нормативных правовых актов большей юридической силы в пределах компетенции соответствующего государственного органа и регулирующие общественные отношения в сфере исполнительно-распорядительной деятельности, может принимать республиканский орган государственного управления [6]. Согласно указу Президента Республики Беларусь от 5 мая 2006 г. № 289 «О структуре Правительства Республики Беларусь» [8] под республиканским органом государственного управления понимаются министерства, государственные комитеты, являющиеся республиканскими органами государственного управления, а также объединения юридических лиц, иные государственные организации, подчиненные правительству Республики Беларусь, т. е. по сути под республиканскими органами государственного управления законодатель подразумевает именно органы исполнительной власти. Следовательно принятие такого нормативного правового акта, как постановление, возможно лишь органом исполнительной власти, которым Следственный комитет не является, несмотря на имеющееся у него права принимать нормативные правовые акты, такие, как, например, совместное постановление Следственного комитета Республики Беларусь и Министерства внутренних дел Республики Беларусь от 11 июля 2012 г. № 7/2137 «О порядке медицинского освидетельствования сотрудников Следственного комитета Республики Беларусь, граждан, принимаемых на службу в Следственный комитет Республики Беларусь, и профессионального психофизиологического отбора в Следственном комитете Республики Беларусь».

Таким образом, основываясь на результатах нашего исследования, можно определить, что Следственный комитет, являясь органом государственного управления, обладает некоторыми чертами органа исполнительной власти, что объясняется широтой полномочий, возложенных на него законодательством, регламентирующим как его административно-правовой статус, так и осуществление им полномочий в сфере досудебного уголовного производства.

Вместе с тем следует отметить недостаточность декларативного закрепления обязательности исполнения законных требований сотрудников Следственного комитета, предусмотренного в частности ч. 1 ст. 19 Закона [7], ч. 5 ст. 27 УПК. В этой связи гл. 24 КоАП «Административные правонарушения против правосудия и деятельности органов уголовной и административной юрисдикции», на наш взгляд, следует дополнить нормой, регламентирующей ответственность за «невыполнение законных требований сотрудников Следственного комитета, осуществление других действий, препятствующих выполнению возложенных на Следственный комитет задач», что соответствовало бы требованиям ч. 2 ст. 19 Закона [7]. Но в любом случае в КоАП необходимо наличие нормы, конкретизирующей ответственность за непредставление или несвоевременное представление по запросу Следственного комитета (следователя) сведений (документов, материалов и иной информации), необходимых для выполнения возложенных на Следственный комитет задач, а равно представление в Следственный комитет (следователю) таких сведений (документов, материалов и иной информации) в неполном объеме или в искаженном виде. Внесение данных изменений в КоАП должно положительно отразиться на выполнении следователями своих должностных обязанностей и Следственным комитетом возложенных на него задач в целом, а также приведет законодательство в целостный вид.

Упомянув о представлении об устранении нарушений закона, причин и условий, способствовавших совершению преступления (ст. 199 УПК) [8], вносимом органом уголовного преследования в организацию или должностному лицу, во-первых, хотелось бы отметить несоответствие

наименования представления в УПК наименованию того же представления в ст. 24.3 ПИКоАП, где название представления звучит как «представление об устранении нарушений законодательства, причин и условий, способствующих совершению правонарушений». На наш взгляд, подобные расхождения хоть и не являются существенными, но подлежат устранению. Во-вторых, на наш взгляд, не соответствует принципу законности и требованию осуществления предварительного расследования всесторонне, полно и объективно тот факт, что согласно ст. 199 УПК представление орган уголовного преследования *вправе* внести, хотя целесообразней было бы вменить это в *обязанность*, так как несвоевременное реагирование или полное игнорирование выявленных нарушений закона, причин и условий, способствовавших совершению преступления или административного правонарушения, в обязательном порядке повлечет совершение аналогичного преступления или административного правонарушения, выявленного в ходе предварительного следствия. Данное изменение, на наш взгляд, явится последовательным продолжением требований ст. 90 УПК, закрепляющей обязанность выявления в ходе следствия причин и условий, способствующих совершению преступления, а также будет соответствовать п. 9 ст. 263 УПК, закрепляющему за прокурором обязанность проверки по полученному от следователя уголовному делу с постановлением о передаче дела прокурору для направления в суд наличия принятых мер к устранению выявленных причин и условий, способствовавших совершению преступления. Аналогичным образом сложилась ситуация с выделением материалов об административных правонарушениях, выявленных в ходе расследования уголовного дела или при проверке заявлений и сообщений о преступлениях: в настоящее время в УПК отсутствует прямое указание о необходимости осуществления данных действий органом уголовного преследования. На наш взгляд, требования п. 6¹ ст. 165 УПК о том, что подлежат выделению из уголовного дела материалы, не имеющие отношения к уголовному делу. Такие материалы возвращаются органу или организации, которые их представили, нуждаются в уточнении и дополнении, так как подобная формулировка может быть неправильно истолкована лицом, осуществляющим уголовное преследование, что повлечет за собой укрывательство административного правонарушения, выявленного в ходе расследования уголовного дела.

В нашем исследовании затронута лишь часть проблемных вопросов, связанных с определением положения Следственного комитета в системе органов государственного управления. Решение данных вопросов, а также внесение дополнений в действующее законодательство позволит оптимизировать работу Следственного комитета, обеспечить мерами административного принуждения законные требования следователей при выполнении ими задач в сфере досудебного уголовного производства, что положительно отразится на правопорядке и защищенности граждан в Республике Беларусь.

Библиографические ссылки

1. Алехин, А.П. Административное право Российской Федерации / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. М. : Зерцало-М, 2001.
2. Бахрах, Д.Н. Административное право России : учебник / Д.Н. Бахрах. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Эксмо, 2006.
3. Дубовицкий, В.Н. Закон о системе органов исполнительной власти в Республике Беларусь: концепция, предмет правового регулирования и перспективы его принятия / В.Н. Дубовицкий // Сб. науч. тр. / Нац. центр законодательства и правовых исслед. Респ. Беларусь. Минск, 2011. Вып. 6 : Право в современном белорусском обществе.
4. Комаров, С.А. Общая теория государства и права : курс лекций / С.А. Комаров. 2-е изд., испр. и доп. М. : Манускрипт, 1996.
5. Крамник, А.Н. Курс административного права Республики Беларусь / А.Н. Крамник. 2-е изд., испр. и доп. Минск : Тесей, 2006.
6. О нормативных правовых актах : закон Респ. Беларусь, 10 янв. 2000 г., № 361-З : в ред. закона Респ. Беларусь от 02.07.2009 г. // КонсультантПлюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». Минск, 2012.
7. О Следственном комитете Республики Беларусь : закон Респ. Беларусь, 13 июля 2012 г., № 403-З // КонсультантПлюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». Минск, 2012.
8. О структуре Правительства Республики Беларусь : указ Президента Респ. Беларусь, 5 мая 2006 г., № 289 : в ред. указа Президента Респ. Беларусь от 11.08.2011 г. // КонсультантПлюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». Минск, 2012.

Дата поступления в редакцию: 10.10.2012