

## ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

В настоящее время основными направлениями деятельности органов внутренних дел в соответствии с ч. 1 ст. 1 Закона Республики Беларусь от 17 июля 2007 г. «Об органах внутренних дел Республики Беларусь» являются: борьба с преступностью, охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности. Реализация возложенных на органы внутренних дел функций осуществляется посредством выполнения ими определенных задач, основные из которых изложены в ст. 2 Закона (защита жизни, здоровья, чести, достоинства, прав, свобод и законных интересов граждан Республики Беларусь, иностранных граждан и лиц без гражданства, обеспечению их личной и имущественной безопасности, защите прав и законных интересов организаций и т. п.).

Особенность указанных задач проявляется в том, что их перечень не является потенциально исчерпывающим, поскольку согласно ч. 2 ст. 2 Закона «на органы внутренних дел законодательными актами Республики Беларусь могут быть возложены иные задачи». Например, в настоящее время на органы внутренних дел возложена обязанность по реализации профилактических мероприятий и защите территории Республики от завоза и заноса африканской чумы свиней; по реализации профилактических мероприятий по предупреждению гибели людей в результате пожаров; по установлению местонахождения граждан, подлежащих призыву на воинскую службу и вручению им повесток военного комиссариата для прибытия в военный комиссариат в случае невыполнения ими обязанностей, причины которого не установлены, и др., что противоречит назначению органов внутренних дел и отвлекает сотрудников от выполнения ими основных задач.

Полагаем, что наличие возможности возложить иные задачи на органы внутренних дел порождает неопределенность их правового статуса и места в механизме современного белорусского государства, поскольку пространное изложение правовых норм может явиться основанием для их расширительного толкования правоприменителем. Анализ становления и развития органов внутренних дел в механизме государства позволяет утверждать, что неопределенность задач органов внутренних дел и явилась одной из причин нарушения законности в их деятельности в 30-х гг. XX в. Как верно отмечает О. М. Колесникова, на возможность распространительного толкования указывается в самом тексте, т. е. такую возможность предусмотрел законодатель. В частности, если в тексте употребляются выражения: «и так далее», «и другие», «и в аналогичных случаях», указывающие на незаконченный перечень обстоятельств, условий, значит, сам законодатель позволяет интерпретатору продолжить перечень.

На первом в этом году заседании Общественного совета при МВД обсуждались предложения по изменению законодательства в части либерализации ответственности граждан за незначительные правонарушения, а также предложения по исключению из компетенции органов внутренних дел решение несвойственных для них задач. В связи с этим на сайте Министерства внутренних дел Республики Беларусь создана страница «Улучшим закон вместе», где граждане посредством голосования в режиме он-лайн имеют возможность высказать свое мнение по поводу возможного исключения из компетенции органов внутренних дел несвойственных задач. Вопрос анкеты сформулирован следующим образом: «Исключить из компетенции органов внутренних дел осуществление административной деятельности по несвойственным для милиции функциям с целью использования сотрудников для реального обеспечения общественной безопасности, профилактике преступлений». В настоящее время сотрудники милиции обязаны начинать административный процесс при выявлении деяний, не влияющих на состояние общественной безопасности. По состоянию на 26 января 2016 г. в обсуждении указанной проблемы приняло участие более 50 000 человек, большая часть из которых разделяет указанное предложение.

Учитывая вышеизложенное, а также то обстоятельство, что основными задачами органов внутренних дел является защита жизни, здоровья, чести, достоинства, прав, свобод и законных интересов граждан Республики Беларусь, иностранных граждан и лиц без гражданства от преступных и иных противоправных посягательств, обеспечение их личной и имущественной безопасности, защита прав и законных интересов организаций от преступных и иных противоправных посягательств, исключение из компетенции органов внутренних дел несвойственных задач в соответствии с законодательными актами является актуальным, необходимым и научно обоснованным направлением совершенствования деятельности органов внутренних дел Республики Беларусь на современном этапе. Поскольку отдельными нормативными правовыми актами Республики Беларусь на органы внутренних дел возложены задачи, которые противоречат их сущности и назначению в механизме белорусского государства, необходимо исключить ч. 2 ст. 2 Закона об органах внутренних дел: «На органы внутренних дел законодательными актами Республики Беларусь могут быть возложены иные задачи», что позволит освободить органы внутренних дел от несвойственных задач.

Однако в данном случае может возникнуть проблема правового регулирования осуществления задач, которые в настоящее время возложены на органы внутренних дел иными, помимо Закона, законодательными актами, т. е. задач, которые действительно коррелируют с основными задачами органов внутренних дел, изложенными в ч. 1 ст. 2 Закона. Так, помимо задач, предусмотренных Законом, на органы внутренних дел возложены задачи в области государственной пограничной политики, предусмотренные Законом Республики Беларусь «О государственной границе Республики Беларусь», в области перевозки опасных грузов в соответствии с Законом Республики Беларусь «О перевозке опасных грузов», данные органы осуществляют дактилоскопическую регистрацию граждан Республики Беларусь, иностранных граждан и лиц без гражданства в соответствии с Положением о порядке осуществления добровольной и обязательной государственной дактилоскопической регистрации, утвержденным Указом Президента Республики Беларусь от 18 ноября 2004 г. № 565, лица начальствующего и рядового состава органов внутренних дел могут направляться за пределы Республики Беларусь для участия в деятельности по поддержанию международного мира и безопасности и др. Полагаем, что для решения этой проблемы необходимо использовать опыт российского законодателя. Согласно ст. 12 Федерального закона «О полиции» на полицию возложены 42 обязанности (прибывать незамедлительно на место совершения преступления, административного правонарушения, место происшествия, пресекать противоправные деяния; оказывать первую помощь лицам, пострадавшим от преступлений, административных правонарушений и несчастных случаев, а также лицам, находящимся в беспомощном состоянии либо в состоянии, опасном для их жизни и здоровья, если специализированная помощь не может быть получена ими своевременно или отсутствует и т. п.), что свидетельствует о закрытом их перечне. Во второй части данного Закона указано, что «иные обязанности могут быть возложены на полицию только путем внесения изменений в настоящий Федеральный закон».

Представляется, что научно обоснованное закрепление задач органов внутренних дел на законодательном уровне в части исключения практики возложения на них решения несвойственных задач (в области охраны атмосферного воздуха, пожарной безопасности, обращения с животными и т. п.), создающих неопределенность их правового статуса в механизме белорусского государства, позволит сократить временные и финансовые затраты, повысить эффективность их деятельности и сконцентрировать усилия на реальном обеспечении общественного порядка и противодействии преступности.

УДК 351.746.1(091)

*А.Д. Гронский*

### **ЗАГРАНИЧНАЯ АГЕНТУРА ДЕПАРТАМЕНТА ПОЛИЦИИ МВД В 1883–1917 гг.**

Российские секретные службы достаточно давно осознали необходимость иметь собственные органы наблюдения в зарубежных странах. Предпочтения в сфере наблюдения с течением времени менялись. Так, если в 30 – 60-х гг. XIX в. российские спецслужбы беспокоила деятельность польских эмигрантов в Европе, то в 70-х гг. возникла необходимость сбора заграничной информации о русских революционерах. Уже в начале 70-х гг. XIX в. большая часть Европы было под наблюдением русских тайных агентов, но централизованного руководства агентурой не существовало. Информацию получали через русские посольства или целенаправленно посылали за границу специальных агентов, когда в этом возникала необходимость. Порой для агентурной работы за рубежом предлагали свои услуги достаточно известные личности, например, Е.П. Блаватская, однако сотрудники политической полиции отказались сотрудничать с известной представительницей теософского течения, ничем не мотивировав это.

В 80-е гг. XIX в. за границей проживало большинство руководителей революционных организаций. Руководством политического сыска было решено создать за рубежом собственную централизованную агентурную сеть для контроля за жизнью и деятельностью революционеров-эмигрантов. В 1883 г. была учреждена Заграничная агентура Департамента полиции во главе с П.В. Корвином-Круковским. Ее центр располагался в Париже в стенах российского посольства. Заграничная агентура действовала тайно, ни европейские, ни российские граждане не знали о ее существовании, однако руководство государств было осведомлено о деятельности этого органа политического сыска и даже помогало ему в работе. Особенно тесные контакты руководство Заграничной агентуры имело с властями Франции. Агенты Заграничной агентуры, кроме Франции, действовали в Германии, Британии, на Балканах и в Северной Америке.

Руководителями Заграничной агентуры были гражданские чиновники (лишь дважды в начале XX в. на протяжении нескольких месяцев Заграничной агентурой руководили жандармы). Руководителю агентуры подчинялись жандармские офицеры, которые направляли деятельность секретных сотрудников и агентов наружного наблюдения. Каждый офицер курировал одну или несколько стран, в зависимости от числа находившихся в стране революционеров-эмигрантов и их опасности с политической или террористической точки зрения.

Секретные сотрудники Заграничной агентуры вербовались как самими ее служащими, так и другими органами политической полиции. Для слежки за интересующими политическую полицию личностями Заграничной агентурой применялись агенты наружного наблюдения. Они являлись как российскими, так и зарубежными подданными, но агенты-иностранцы были ненадежны. Они могли передать революционерам сведения, если те предлагали за них больше, чем агенту платило русское правительство. Кроме того, некоторые агенты-иностранцы пытались шантажировать руководство Заграничной агентуры, угрожая передачей секретных сведений революционным кругам. Такие сотрудники сразу же увольнялись, чтобы в случае возникновения международного скандала не ставить в неловкое положение и сам институт зарубежного политического сыска, и руководство страны, в которой инцидент произошел. Однако подобные случаи были немногочисленны, большая же часть агентов работала достаточно профессионально, причем профессионализм сотрудников Заграничной агентуры французские власти ставили выше деятельности собственных спецслужб и доверяли российским агентам охранять поездки самого президента Франции.

После Первой русской революции было решено реформировать деятельность политической полиции. В 1909 г. эти изменения коснулись Заграничной агентуры Департамента полиции МВД, тем более, что ее руководитель А.М. Гартинг стал известен в революционных кругах. Заграничную агентуру начали конспирировать: она продолжила работу под вывеской частной сыскающей фирмы, однако в 1913 г. революционерам стала известна часть секретных сотрудников Заграничной агентуры. Также проявилась ненадежность некоторых агентов наружного наблюдения – граждан иностранных государств, в результате чего было провалено или находилось на грани провала до 40 % секретных сотрудников. После этого руководство решило более изолированно законспирировать ее работу. Заграничную агентуру официально ликвидировали, а все ее сотрудники были уволены. Взамен было создано частное сыскающее агентство, руководимое двумя бывшими сотрудниками – французскими гражданами А. Бинтом и А. Самбенотом. Они стали набирать на службу агентов, в том числе и работавших ранее на русскую полицию, причем работа агентства была поставлена таким образом, что рядовые сотрудники не знали, что они работают на российское правительство, а все свои наблюдения считали заказом частных лиц. Такая деятельность агентов не вызывала подозрений. В результате проведенных реформ провалы прекратились. Кроме того, Заграничная агентура сделала ставку не на раскрытие планов революционных организаций, а на усиление наблюдения за всеми сторонами жизни революционеров, чтобы обнаружить компрометирующую их информацию. Судя по всему, это было сделано специально для того, чтобы скомпрометировать русских революционеров-эмигрантов в глазах европейской общественности, поскольку она сочувственно относилась к эмигрантам из России и одобряла их деятельность, направленную против самодержавной власти.

С началом Первой мировой войны Заграничная агентура Департамента полиции стала оказывать усиленную помощь военным. Если ранее ей запрещалась разведывательная и контрразведывательная деятельность, то с августа 1914 г. она стала необходима. Также на нее были возложены некоторые функции военной цензуры. Для более быстрого выполнения просьб военных Заграничная агентура установила связь с представителем русской разведки в Париже. Однако разведдеятельность этого подразделения Департамента полиции не принесла больших результатов, так как необходимого опыта служащие зарубежной агентуры не имели. Заграничная агентура в основном действовала в странах, куда эмигрировали русские революционеры (во Франции, Швейцарии, Британии), во время войны эти государства являлись союзниками России, и Заграничная агентура, кроме слежки за революционерами, собирала на территории этих государств всевозможную информацию военного характера, которая могла бы