І.А. Саракавік, *прафесар кафедры тэорыі і гісторыі дзяржавы і права Акадэміі МУС Рэспублікі Беларусь, кандыдат гістарычных навук, дацэнт*

КАЛЕГІЯ ЯК ІНСТЫТУТ КІРАВАННЯ МІЛІЦЫЯЙ (ПА МАТЭРЫЯЛАХ МУС БССР. 1962–1991 гг.)

У механізме кіравання службовай дзейнасцю міліцыі важнае значэнне мае такі яго інстытут, як калегіяльны орган. Узнік ён у перыяд пэўнай дэмакратызацыі грамадскага жыцця, курса кіраўніцтва СССР на чале з М.С. Хрушчовым на пабудову матэрыяльна-тэхнічнай базы камунізму, павышэнне ролі грамадскасці ў жыцці дзяржавы. Хаця многія ініцыятывы перыяда «адлігі» М.С. Хрушчова былі прызнаны пазней яго пераемнікам Л.І. Брэжневым суб’ектыўнымі і валюнтарысцкімі, але інстытут калегіі ў сістэме Міністэрства ўнутраных спраў існуе і сёння ва ўмовах апагея адзінаначалля. Тым самым пацвярджаецца яго жыццёвасць, неабходнасць і карыснасць.

Калегія МУС БССР была ўтворана ў адпаведнасці з пастановай Савета Міністраў БССР № 30 ад 30 студзеня 1962 г. «Аб зацвярджэнні Палажэння аб Міністэрстве ўнутраных спраў Беларускай ССР». Згодна з ёй калегія міністэрства ўтваралася ў складзе міністра (старшыні), яго намеснікаў і кіруючых супрацоўнікаў міністэрства. Яе склад зацвярждаўся Саветам Міністраў БССР па прадстаўленню міністра. На сваіх пасяджэннях калегія разглядала пытанні выканання пастаноў партыі і ўрада, асноўныя пытанні працы міліцыі і іншых службаў, пытанні падбору, расстаноўкі і выхавання кадраў, праекты важнейшых загадаў і інструкцый; заслухоўвала справаздачы ўпраўленняў і аддзелаў міністэрства, упраўленняў унутраных спраў аблвыканкамаў, упраўлення міліцыі Мінскага гарвыканкама, іншых органаў унутраных спраў і ўстаноў[1]. Па сутнасці, калегія магла разгледзець любое пытанне дзейнасці міліцыі рэспублікі.

Загадам МАГП БССР ад 14 верасня 1962 г. № 162 у мэтах паляпшэння кіраўніцтва падпарадкаванымі органамі, удасканалення стылю і метадаў працы і развіцця калегіяльнасці ў дзейнасці ўпраўленняў аховы грамадскага парадку аблвыканкамаў і ўпраўлення міліцыі Мінскага гарвыканкама ў іх былі ўтвораны пастаянна дзеючыя органы – калегіі – ў складзе начальніка ўпраўлення (старшыні), яго намеснікаў, начальнікаў аператыўных аддзелаў і аддзела кадраў, а таксама зацверджана палажэнне аб гэтых калегіях[2].

Аналіз пасяджэнняў калегіі МУС БССР за 1966–1991 гг. паказвае, што ў сярэднім за год іх праводзілася ад 10 да 15 за выключэннем 1970 г., калі іх было 19. Аналіз пытанняў па іх накіраванасці сведчыць, што найбольш іх прыпадала на вырашэнне кадравых пытанняў: 28,8 % у 1966 г. ад усіх разгледжаных пытанняў, 14,5 % – 1970 г., 23 % – 1975 г., 15 % – 1980 г., 19,2 % – 1985 г., 16,3 % – 1990 г., 23,5 % – 1991 г.

З 21 лютага бюро ЦК КПБ пачало выконваць пастанову Палітбюро ЦК КПСС ад 6 студзення 1975 г. «Аб дадатковых мерах па ўмацаванню органаў унутраных спраў Беларускай ССР»[3] і калегія МУС БССР павінна была рэагіраваць на гэта. 1985 г. адметны рэфарміраваннем структуры органаў, а таксама новымі падыходамі да кадравай палітыкі ў сувязі з пачаткам перабудовы. У 1991 г. быў прыняты закон Беларускай ССР «Аб міліцыі» а таксама абвяшчана незалежнасць Рэспублікі Беларусь.

Другой катэгорыяй па колькасці пытанняў і іх удзельнай вазе з’яўляліся праблемы сацыялістычнага спаборніцтва ў службах і падраздзяленнях органаў унутраных спраў, што было характэрна для савецкага перыяду гісторыі. З 1991 г. іх ужо не разглядалі на калегіі. Трэцяй катэгорыяй былі пытанні агульнай накіраванасці. Яны закраналі праблемы дзейнасці ўсіх службаў органаў унутраных спраў. У цэлым карысці ад іх было значна менш, чым ад пытанняў, закранаючых канкрэтныя накірункі працы. Чацвёртую катэгорыю саставілі пытанні дзейнасці ўпраўленняў унутраных спраў аблвыканкамаў і Мінскага гарвыканкама – 27 за сем азначаных гадоў. Такі падыход, на думку аўтара, не апраўданы, калі зазначыць, што за гэтыя гады калегія міністэрства ў комплексе разгледзела працу толькі трох гаррайаддзелаў, хаця вядучымі ў сістэме органаў унутраных спраў, іх тварам, іх сілай ва ўсе часы з’яўляліся менавіта гаррайаддзелы. Яны – аснова міліцыі, ключавое звяно ўсёй сістэмы.

[1] Гл.: Архіў МУС Рэспублікі Беларусь. Ф. 50, воп. 3, спр. 58, арк. 141–142.
[2] Там жа. Спр. 60, арк. 272.
[3] Гл.: НА Рэспублікі Беларусь. Ф. 4, воп. 81, спр. 2583, арк. 8.

Больш за ўсё аператыўна-службовая дзейнасць гарадскіх ці раённых аддзелаў разглядалася на калегіі МУС БССР не асобна, а па аднаму пытанню праходзіла некалькі такіх органаў, што асабліва характэрна было для 1983-1985 гг. у сувязі з прыходам на пасаду новага саюзнага міністра ўнутраных спраў В.В. Федарчука. Напрыклад, у сакавіку 1983 г. калегія МУС БССР разгледзела вынікі праверкі Горацкага, Ленінскага РАУС Мінска, Лідскага ГРАУС і Пінскага ГАУС аб ходзе выканання праграмы ўдасканалення дзейнасці органаў унутраных спраў па барацьбе з крадзяжамі на 1982–1985 гг. і адзначыла сур'ёзныя недахопы ў працы Слуцкага, Маладзечненскага ГРАУС і Любанскага РАУС па выкананню рашэнняў майскага і лістападаўскага (1982 г.) пленумаў ЦК КПСС і загада МУС СССР 1982 г. аб узмацненні барацьбы з крадзяжамі, гаспадарчымі і службовымі злачынствамі ў аграпрамысловым комплексе і паляпшэнні яго аператыўнага абслугоўвання[1]. Такі падыход, калі за аснову бярэцца адзін характэрны для рэспублікі гарадскі аддзел і адзін характэрны сельскі і на іх аснове паказваюцца пазітыўнае і негатыўнае і прапаноўваюцца канкрэтныя меры па ўдасканаленню працы, рацыянальны і таму неабходны. Між тым частае паўтарэнне пытанняў абясцэньвае затрачаныя на іх падрыхтоўку намаганні. Стыль кіраўнічай дзейнасці не пераносіць шаблону, можна атрымаць адмоўны вынік. Важна не забываць, у імя чаго ўсё гэта робіцца і наколькі апраўданы затрачаныя сілы.

Для таго часу характэрны і разгляд дзейнасці адной з галоўных фігур у міліцыі – начальніка гарадскога ці раённага органа. Менавіта ад яго прафесіяналізму, арганізатарскіх, педагагічных здольнасцей, умення абагульняць і выдзяляць галоўнае ў многім залежыў поспех усяго калектыву. Калегія МУС БССР з сярэдзіны 80-х гг. XX ст. стала разлядаць дзейнасць і такога структурнага элемента сістэмы міністэрства, як службы УУС аблвыканкамаў. Неапраўдана многа пытанняў у калегіі МУС БССР прыходзілася на планіраванне і мерапрыемствы. Іх было за абазначаныя гады нават больш, чым праходзілася на дзейнасць УУС аблгарвыканкамаў – 28. У той жа час неапраўдана мала разглядалася пытанняў кантроля за выкананнем раней прынятых асабістых рашэнняў, а таксама загадаў МУС СССР, МУС БССР – 14.

Са службаў міліцыі па разглядаемых пытаннях выдзяляўся крымінальны вышук – 27, аховы грамадскага парадку – 21, барацьбы з крадзяжамі сацыялістычнай уласнасці і спекуляцыяй – 8, Дзяржаўнай аўтамабільнай інспекцыі – 23, прафілактыкі правапарушэнняў – 5. Аналіз паказвае, што ў параўнанні з іншымі службамі неапраўдана мала разглядалася праблем прафілактыкі правапарушэнняў і барацьбы з эканамічнай злачыннасцю.

Завяршаючы разгляд накіраванасці пытанняў на пасяджэннях калегіі МУС БССР, неабходна адзначыць яшчэ адну характэрную рысу: за сем абазначаных гадоў 20 пытанняў прыходзілася на выкананне рашэнняў ЦК КПСС, ЦК КПБ, 5 – Савета Міністраў БССР; 14 – Вярхоўнага Савета БССР і яго Прэзідыума. Аднак, калі пытанняў, звязаных з выкананнем рашэнняў вышэйшых партыйных органаў больш прыходзілася да 1985 г., то Вярхоўнага Савета БССР і яго Прэзідыума – на 1991 г. – 10. Гэта не выпадкова, бо з мая 1990 г. улада паступова пераходзіла ад ЦК КПБ да Вярхоўнага Савета БССР.

Аналіз рашэнняў калегіі па зместу разглядаемых на ёй пытанняў у 1966–1991 гг. сведчыць, што яны адлюстроўвалі рэальнае становішча спраў у сістэме МАГП – МУС БССР, паказваюць пэўны прафесіяналізм супрацоўнікаў, якія іх рыхтавалі, пэўным чынам актывізавалі дзейнасць мясцовых органаў і падраздзяленняў. Аднак большасць з рашэнняў калегіі насіла агульны, вядомы, прапісны характар, не з'ўлялася крокам наперад у вырашэнні новых задач праваахоўнай функцыі дзяржавы, істотна не ўплывала на дзейнасць міліцыі. Напрыклад, загадам МУС БССР ад 25 красавіка 1974 г. было аб'яўлена рашэнне калегіі «Аб стане і мерах паляпшэння работы па ўдасканаленню стыля кіравання, разгляду скаргаў і заяў грамадзян, змяншэнню службовай перапіскі, кантролю і праверкі выканання». Аднак аналізу гэтай работы не прыводзілася. Асноўны акцэнт быў зроблены на разгляд скаргаў і заяў[2].

У наступныя гады калегія МУС БССР неаднойчы разглядала вынікі комплекснай інспектарскай праверкі аператыўна-службовай дзейнасці органаў унутраных спраў усіх абласцей і Мінска, якія затым аб'яўляліся загадам міністэрства. Многія з іх разглядаліся на падставе дадзеных за пяць гадоў. Так, у сакавіку 1981 г. на калегіі міністэрства разглядалася дзейнасць органаў унутраных спраў Мінскай вобл. за 1976–1980 гг., 14 лістапада 1983 г. – Гомельскай вобл., 25 снежня 1984 г. – Гродзенскай вобл. за 1979–1984 гг., у кастрычніку 1985 г. – Брэсцкай вобл. і г. д. Аднак ні ў адным з прынятых дакументаў, акрамя Брэсцкай вобл., іх аўтары не зрабілі спробу абагульненняў, выяўлення асноўных тэндэнцый у дзейнасці міліцыі кожнай вобласці, прычын поспехаў і недахопаў, канкрэтных прапаноў па пераадоленню апошніх і удасканаленню першых. Толькі разглядаючы працу органаў унутраных спраў Брэсцкай вобл. аўтары прааналізавалі дзейнасць як упраўлення ўнутраных спраў,

[1] Гл.: НА Рэспублікі Беларусь. Ф. 4, воп. 81, спр. 2583, арк. 278.
[2] Гл.: Архіў МУС Рэспублікі Беларусь. Ф. 50, воп. 2, спр. 108, арк. 13–15.

так і ГА-РАУС вобласці, паказалі, што тыя памылкі, пралікі, недахопы, якія былі дапушчаны міліцыяй вобласці, ў многім вызначаліся недасканалым стылем, формамі і метадамі працы як абласнога ўпраўлення, так і гаррайаддзелаў.

Стыль працы Міністэрства ўнутраных спраў БССР у пэўнай ступені капіраваўся калегіямі УУС аблвыканкамаў і Мінскага гарвыканкама, хаця магчымасцей у іх было менш, чым у міністэрства, таму неабходна было б каардыніраваць разгляд канкрэтных мясцовых органаў на калегіях МУС БССР і абласных упраўленняў такім чынам, каб яны не паўтараліся на працягу мінімум года.

У сярэдзіне 80-х гг. XX ст. адной з лепшых у сістэме МУС БССР лічылася праца калегіі УУС Брэсцкага аблвыканкама. Тут адзначалася ўдасканаленне яе працы, змяншэнне колькасці пасяджэнняў і разглядаемых пытанняў. У 1984–1985 гг. у калегіі былі разгледжаны стыль працы кіраўнікоў аддзела крымінальнага вышуку, 5-га аддзела, Пінскага і Баранавічскага ГАУС, Ленінскага РАУС г. Брэста. Прымаліся меры па ўпарадкаванню службовых камандзіровак. Больш стала аказвацца практычнай дапамогі ГА-РАУС у папярэджанні і раскрыцці злачынстваў. Былі ўнесены змены ў расстаноўку груп аператыўна-занальнага кантроля, распрацавана праграма ўдасканалення дзейнасці органаў унутраных спраў, якія працавалі ва ўмовах складанага аператыўнага становішча. Актыўней вырашаліся пытанні абагульнення і распаўсюджання перадавых формаў і метадаў працы[1].

Аднак нават у гэтым упраўленні ўнутраных спраў на разгляд калегіі выносілася многа пазапланавых пытанняў, а многія надзённыя праблемы не разглядаліся.

Сутнасць працы калегіі ў многім зводзілася да фармальных заслухоўванняў, угавораў замест прыняцця канкрэтных, прадуманых мер, здольных аказаць уплыў на становішча спраў у раёне, горадзе, усёй вобласці. Нізкі ўзровень работы калегіі тлумачыўся ў многім і таму, што ў падрыхтоўцы пытанняў на яе разгляд рэдка ўдзельнічалі намеснікі начальніка УУС, кіраўнікі службаў; кіраўніцтвам упраўлення прыніжалася патрабавальнасць да супрацоўнікаў за выпрацоўку і ажыццяўленне мераў па ўдасканаленню аператыўна-службовай дзейнасці.

Такім чынам, як бачна з дадзенага матэрыялу, калегіяльны орган міліцыі – калегія МУС БССР, калегіі УУС аблгарвыканкамаў – утвораны ў перыяд хрушчоўскай «адлігі» як адзін з накірункаў дэмакратызацыі міліцыі ў пачатку 60-х гг. XX ст. Ён застаўся і ў перыяд кіравання Л.І. Брэжнева, але разглядаўся ўжо не як прыкмета дэмакратызацыі, а ў якасці калектыўнай думкі і адказнасці за прынятае рашэнне. З аднаго боку, гэта павышала эфектыўнасць прымаемых рашэнняў, а з другога – прыводзіла да безадказнасці асобных начальнікаў, якія сваю бездапаможнасць, неэфектыўнасць кіравання службовай дзейнасцю міліцыі хавалі за фабулай, што такія рашэнні – калектыўныя.

Выкладзены матэрыял дазваляе заключыць, што калегія МУС БССР, калегіі УУС аблгарвыканкамаў паступова набылі станоўчы вопыт падрыхтоўкі і вядзення пасяджэнняў калегій, кантроля за выкананнем прынятых рашэнняў, што станоўча ўплывала на дзейнасць міліцыі. Асобныя недахопы ў іх арганізацыі і ажыццяўленні прынятых рашэнняў істотна не паўплывалі на работу органаў унутраных спраў. Шматгадовая практыка дзейнасці такога інстытута міліцыі, як калегія, паказала, што ён жыццёва неабходны структурны орган унутраных спраў, аднак патрабуе свайго ўдасканалення ў адпаведнасці са зменамі і патрабаваннямі часу.

И.М. Серебрякова, *докторант НПФ Академии МВД Республики Беларусь, кандидат юридических наук*

ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ФУНКЦИЯ БЕЛОРУССКОГО ГОСУДАРСТВА И ЕЕ ПРАВОВОЕ ОФОРМЛЕНИЕ

Правоохранительную функцию осуществляют в той или иной мере все государственные органы, но для одних она является основной, для других – вспомогательной. Так, например, органы внутренних дел, прокуратуры, государственной безопасности, финансовых расследований специально созданы для реализации этой функции, поэтому под правоохранительной функцией понимают функцию, осуществляемую специально созданной для этого подсистемой в системе государственных органов, называемой системой правоохранительных органов Республики Беларусь.

[1] Гл.: Архіў МУС Рэспублікі Беларусь. Ф. 25, воп. 3, спр. 120, арк. 9, 10–13.