

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 каардынаваць 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 Баранавіцкага 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-зональнага кантроля, распрацавана праграма ўдасканалення дзейнасці органаў унутраных спраў, якія працавалі ва ўмовах складанага аператыўнага становішча. Актыўней вырашаліся пытанні абагульнення і распаўсюджвання перадавых формаў і метадаў працы¹.

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 фармальнага 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.

Правоохранительная функция в юридической литературе именуется по-разному, одни авторы называют ее правоохранительной¹, другие – функцией охраны правопорядка², охранительной функцией³ охраны прав и свобод граждан, всех форм собственности, правопорядка⁴, охраны конституционного строя, прав и свобод граждан, обеспечения законности и правопорядка⁵.

Хотя название имеет определенное методологическое значение, гораздо важнее определиться с содержанием упомянутой функции, так как именно оно определяет систему и структуру правоохранительных органов, реализующих ее, а также средства, формы и методы их деятельности в конкретных исторических условиях.

Теория государства и права традиционно определяет функцию государственного органа как направление, главнейшие стороны его деятельности, соответствующие его коренным задачам⁶, либо как его социальное назначение внутри и вне страны⁷, отражающее содержание работы государственного органа, характер его жизнедеятельности, функционирования⁸. Рассмотрим содержание правоохранительной функции белорусского государства в соответствии с действующим законодательством. Согласно ст. 21 Конституции Республики Беларусь обеспечение прав и свобод граждан является высшей целью государства. Именно это определяет политические, социально-экономические цели государства, основные направления его внутренней и внешней политики, которые, преломляясь через цели второго уровня – задачи органов государственного управления, формулируются как функциональные.

На конституционном уровне высшая цель государства определяет задачи органов государственного управления в целом и правоохранительных в частности. Задачи государства, делегируемые правоохранительным органам в соответствии со ст. 107 Конституции, сформулированы как функциональные и определены следующим образом: принимать меры по обеспечению прав и свобод граждан, защите интересов государства, национальной безопасности и обороноспособности, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью; обеспечивать исполнение Конституции, законов и декретов, указов и распоряжений Президента. При этом функциональный уровень сам по себе не однороден и в нем выделяются два подуровня: статический, нормативно-правовой, выражаемый на законодательном уровне; и динамический, функциональный, выражающийся в форме непосредственной ежедневной конкретной исполнительно-распорядительной деятельности соответствующих органов, связанной с реализацией их задач. Именно на втором, динамическом, подуровне функция-норма превращается в объективно существующие управленческие отношения, часть из которых оформляется как правоотношения. В этой стадии функция выражается как разнообразная исполнительская деятельность в виде управленческих решений, различных форм организационно-массовой, технической деятельности и т. д. На основе специфических, присущих конкретному государственно-му механизму (в рассматриваемом случае это система правоохранительных органов) методов и средств и происходит дальнейшая конкретизация общей правоохранительной функции государства.

Функции правоохранительных органов отражают материальное содержание их деятельности. Их перечень содержится в актах, регулирующих правовое положение этих органов. Изменение функций и их сочетаний в различных звеньях аппарата правоохранительного органа ведет к изменению его структуры, которая, в свою очередь, должна быть динамичной, способной перестраиваться в связи с этими изменениями. Пересмотр и переоценка функций становится, таким образом, важнейшим фактором развития и совершенствования всей системы правоохранительных органов, происходящих под

¹ См.: Петрухин И. Л. Правосудие в системе государственных функций // Правоведение. 1983. № 3. С. 36; Филиппов П.М. Судебная защита и правосудие в СССР. Саратов, 1987. С. 10; Комаров С.А. Общая теория государства и права: Учеб. 3-е изд. М., 1997. С. 87; Поляков А.В. Общая теория права: Феноменолого-коммуникативный подход: Курс лекций. 2-е изд., доп. СПб., 2003. С. 529–534.

² См.: Черноголовкин Н.В. Теория функций социалистического государства. М., 1970. С. 104; Теория государства и права: Учеб. для вузов / Под ред. В.М. Корельского, В.Д. Перевалова. 2-е изд. М., 2000. С. 151–155.

³ См.: Братко А.Г. Правоохранительная деятельность и применение права // Проблемы обеспечения законности в механизме правоприменения: Тез. докл. Волгоград, 1991. С. 21.

⁴ См.: Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 1997. С. 70.

⁵ См.: Вишневский А.Ф., Горбатов Н.А., Кучинский В.А. Общая теория государства и права: Курс лекций / Под ред. А.Ф. Вишневского. Минск, 1998. С. 104.

⁶ См.: Голунский С.А. и Строгович М.С. Теория государства и права. М., 1940. С. 51; Теория государства и права. М., 1949. С. 92–93; Карева М.П., Кечежян С.Ф., Федосеев А.С., Федькин Г.И. Теория государства и права. М., 1955. С. 211.

⁷ См.: Самощенко И.С. О правовых формах осуществления функций Советского государства // Совет. государство и право. 1956. № 3. С. 81.

⁸ См.: Пискотин М.И. К вопросу о функциях Советского государства в современный период // Совет. государство и право. 1958. № 1. С. 90; Пискотин М.И. Функции социалистического государства и аппарата управления // Совет. государство и право. 1973. № 3. С. 69–72.

влиянием научно-технического прогресса, совершенствования методов и приемов правоохранительной деятельности, повышения профессиональной квалификации кадров, общей профессиональной культуры и других объективных и субъективных факторов, включая мировые тенденции и глобальные перспективы.

В связи с исключительной важностью объекта регулирования функции правоохранительных органов определяются на законодательном уровне. Например, функции органов прокуратуры, государственной безопасности, финансовых расследований и милиции (органов, реализующих основные направления правоохранительной деятельности страны) определены соответствующими законами: «О прокуратуре Республики Беларусь» (1993), «Об органах государственной безопасности Республики Беларусь» (1997), «Об органах финансовых расследований Республики Беларусь» (2001), «О милиции» (1991). При исследовании функции правоохранительного органа необходимо принимать во внимание ее целевую составляющую или целевой блок элементов, который раскрывается в последующих характеристиках функции: назначении правоохранительного органа, направлениях его деятельности, принципах организации, задачах и полномочиях. Однако недостаточный учет этого фактора привел к появлению в законодательстве определенных изъянов, на которые, полагаем, законодательно следует обратить пристальное внимание.

Любая деятельность соответствующего правоохранительного органа имеет цель, однако попытка ее определить предпринята лишь в законе «О прокуратуре» (ст. 2 «Цели и направления деятельности прокуратуры»). Так, ч. 1 этой статьи начинается словами: «Деятельность прокуратуры направлена на обеспечение верховенства закона, укрепление законности в целях защиты прав и свобод граждан, законных интересов государства, субъектов хозяйствования, учреждений, организаций, общественных объединений». Далее, в ч. 2 этой же статьи, конкретизируются направления этой деятельности, но само слово «цель» кроме названия статьи нигде в тексте больше не употребляется и остается неясным, какова цель деятельности прокуратуры? Охватывается (исчерпывается) ли она направлениями деятельности прокуратуры или нет? И сколько этих целей: одна или несколько, в соответствии, например, с количеством направлений?

Ситуация с определением в законодательстве целей деятельности органов государственной безопасности, финансовых расследований и милиции еще более запутана. Цели деятельности этих органов в соответствующих законах об этих органах и вовсе не определяются. В законах «О милиции», «Об органах финансовых расследований Республики Беларусь» предпринимается попытки дать определения этих органов. Так, ст. 1 закона «Об органах финансовых расследований Республики Беларусь» определяет их следующим образом: «Органы финансовых расследований являются правоохранительными органами и входят в систему обеспечения экономической безопасности Республики Беларусь», а ст. 1 закона «О милиции» определяет милицию как «...государственный вооруженный правоохранительный орган, призванный защищать жизнь, здоровье, права, свободы и законные интересы граждан, общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств». Определение милиции (в отличие от определения органов финансовых расследований), обозначая место милиции в системе государственных органов вообще и правоохранительных в частности, определяет также и назначение милиции, предопределяя и обозначая тем самым основные направления ее деятельности. Следует отметить, что закон «О милиции» – единственный закон о правоохранительном органе, в котором предпринимается попытка дать развернутое определение правоохранительного органа исходя из его сущностных характеристик.

Необходимо отметить, что в законодательстве стран западной демократии понятия «цели» и «назначение» деятельности правоохранительного органа охватываются понятием «миссия» правоохранительного органа. Законы о правоохранительных органах обязательно содержат определение этой миссии¹, которое, как правило, обозначает роль правоохранительного органа в системе государственных органов вообще и правоохранительных в частности, а также цель, или, как это сформулировано в определении милиции в нашем законе «О милиции», основные направления его деятельности.

В отличие от законов «О милиции» и «О прокуратуре», законы «Об органах финансовых расследований Республики Беларусь» и «Об органах государственной безопасности Республики Беларусь» содержат попытки определить назначение соответствующих правоохранительных органов. Так, ст. 1 «Органы финансовых расследований и их назначение» закона «Об органах финансовых расследова-

¹ См.: Police in Transition. Hungary, 1998; Reiner R. The Politics of the Police. 2nd Edn / Toronto, 1992; Kadar A. Police in Transition / Tssays on the Police Forces in Transition Countries. 2001; Jones T., Newburn T., Smith T.J. Policing and the idea of democracy // British Journal of Criminology. Vol. 36. No 2.

ний Республики Беларусь» гласит: «Органы финансовых расследований являются правоохранительными органами и входят в систему обеспечения экономической безопасности Республики Беларусь.

Руководство деятельностью органов финансовых расследований осуществляют Президент Республики Беларусь и Совет Министров Республики Беларусь в пределах полномочий, делегированных ему Президентом Республики Беларусь».

Как буквально следует из текста, статья определяет место органов финансовых расследований в системе обеспечения экономической безопасности страны и в системе правоохранительных органов, указывая тем самым на правоохранительный характер их деятельности. Определяет она и субъектов, осуществляющих руководство деятельностью органов финансовых расследований. Но в ней ничего не сказано собственно о назначении органов финансовых расследований, поэтому полагаем, что в данном случае название статьи не отражает ее содержания и требует новой редакции упомянутого закона.

Ст. 2 закона «О прокуратуре» и ст. 9 закона «Об органах государственной безопасности Республики Беларусь» определяют направления деятельности соответственно органов прокуратуры и государственной безопасности. В то же время в законах «О милиции» и «Об органах финансовых расследований Республики Беларусь» направления деятельности соответственно органов милиции и органов финансовых расследований не определены. Более того, о них вообще ничего не говорится. Хотя из теории функционального анализа известно, что отсутствие законодательного определения направлений деятельности государственных органов ведет к неконкретности, неточности определения их функций, что негативно сказывается на практике.

Как известно, цель определяет задачи. Однако задачи определены в одноименных законах лишь для органов государственной безопасности, финансовых расследований и милиции. В законе «О прокуратуре» нет даже упоминания о задачах прокуратуры, что приводит к парадоксальной ситуации, когда перед одними правоохранительными органами задачи законодателем поставлены, а перед другими – нет. Необходимость отражения в законодательстве целевой составляющей функций правоохранительного органа с неизбежностью ведет к институционализации принципов правоохранительной деятельности того или иного правоохранительного органа. Хотя эти принципы (или руководящие начала) во многом сходны и производны от конституционных принципов деятельности государства, однако некоторые из них устарели, утратили свое первоначальное значение и не совсем адекватно воспринимаются на современном этапе государственного развития.

Так, п. 2 ст. 4 «Принципы организации и деятельности прокуратуры» закона «О прокуратуре Республики Беларусь» называет принцип, состоящий в том, что органы прокуратуры Республики Беларусь «...осуществляют полномочия в пределах своей компетенции независимо от органов государственной власти и управления, должностных лиц, средств массовой информации, политических, иных общественных и религиозных объединений в соответствии с Конституцией и законами Республики Беларусь». А ст. 1 названного закона дает следующее определение прокуратуры: это подотчетный Верховному Совету Республики Беларусь самостоятельный орган, осуществляющий от имени государства надзор за исполнением законов.

Полагаем, следует согласиться с автором, считающим заявления о независимости прокуратуры безответственными¹. А другие правоохранительные органы, в законах о которых о независимости и самостоятельности не говорится, несамостоятельны и зависимы? Не подразумевают ли такие принципы деятельности правоохранительных органов, как принцип законности, профессионализма, уважения прав человека, также и независимость, и самостоятельность правоохранительных органов? И есть ли необходимость дублировать в специальных законах ст. 127 Конституции, которая гласит: Генеральный прокурор и нижестоящие прокуроры независимы в осуществлении своих полномочий и руководствуются законодательством?

В дополнение к затронутой проблеме принципов правоохранительной деятельности добавим, что во всех законах о правоохранительных органах приводятся принципы их организации и деятельности. Однако только в законе «О прокуратуре Республики Беларусь» (п. 4 ст. 4) приведен столь важный, своевременный и необходимый в настоящее время принцип взаимодействия органов прокуратуры с другими правоохранительными органами в деле укрепления правопорядка. Принцип же международного сотрудничества не нашел своего отражения ни в одном из отечественных законов о правоохранительных органах, в то время как в странах западной демократии в силу глобально изменивше-

¹ См.: Розум М. Какой быть прокуратуре? Новеллы не терпят недосказанности // На страже. 2005. 6 мая. С. 3.

гося характера преступности и появления новых угроз миру и безопасности человечества этот принцип становится доминирующим¹.

Обращает на себя внимание и чрезмерная эксплуатация слов «Республика Беларусь» в названии законов о правоохранных органах². Так, закон о милиции назван просто «О милиции», а законы об органах прокуратуры, финансовых расследований и государственной безопасности – соответственно «О прокуратуре Республики Беларусь», «Об органах финансовых расследований Республики Беларусь», «Об органах государственной безопасности Республики Беларусь». Понятно, что в упомянутых законах речь идет о правоохранных органах Беларуси, законы о которых уполномочены принимать лишь законодательные органы этой страны и действие этих законов не может распространяться на другие страны.

В заключение отметим, что законы о правоохранных органах должны быть исчерпывающими и давать ответы на все вопросы. А ныне не каждый может ответить, является ли конкретная правоохранный структура правозащитной или карающей, тем более что в ряде законов отсутствуют определения правоохранных органов, не раскрывается их назначение и место в соответствующей системе (подсистеме) государственных органов. К тому же имеет место дублирование разными правоохранными органами отдельных функций (например, учета преступлений и отказных материалов). Все это ведет к недостаточному правовому оформлению правоохранный функции государства, что не способствует системности, качеству, консолидации и стабилизации законодательства о правоохранных органах.

Государство предъявляет к законодательству серьезные требования, включающие адекватный анализ динамики развития общественных отношений, четкую формулировку социально полезных целей и задач законодательных актов, анализ возможностей и способов достижения социальных целей с помощью механизма правового регулирования общественных отношений, учет эффективности действующих нормативных правовых актов на основе правоприменительной практики, определение экономических, социальных, политических и иных последствий принятия нормативного правового акта, своевременное и обоснованное внесение изменений и дополнений в законодательство (ст. 4 Указа Президента Республики Беларусь от 10 апреля 2002 г. № 205 «О концепции совершенствования законодательства Республики Беларусь»).

Постсоветский период характеризуется бурным развитием законодательства. Ускоренно формируется комплексная отрасль законодательства, связанная с особо востребованным населением видом государственной деятельности – правоохранный, что настоятельно требует переосмысления научно-теоретического и концептуального фундамента законодательства о правоохранных органах на основе унификации, обогащения новыми идеями, принципами и подходами. Государство осознает важность этой деятельности. Так, согласно Концепции совершенствования законодательства Республики Беларусь планируется переработка и принятие важнейших законов о правоохранных органах на основе учета тенденции развития общественных отношений и их влияния на нормотворчество, адекватного научно-практического анализа позитивных и негативных тенденций развития законодательства, четкого обозначения функций и компетенции субъектов правового регулирования. Вместе с тем отклонен во втором чтении закон «О милиции», отправлен на доработку после обсуждения в Совете Республики Национального собрания Республики Беларусь закон «О прокуратуре», нуждается в существенной переработке закон «О судостроительстве и статусе судей». Ввиду глобальных изменений, происходящих в мире, и учитывая их перспективу и проявления на региональном и национальном уровнях, переработка отечественного законодательства (особенно в направлении правового оформления правоохранный функции государства) должна происходить энергично, оперативно, профессионально, в русле современных законотворческих тенденций.

¹ См.: Bayley D. H., Shearing C. D. The Future of Policing // Law and Society Review. 1996. Vol. 30. No. 3; Das, D. A World Perspective // Challenges of Policing Democracies. in Das D. and Marenin O. eds. 2000. Newark; Karstedt S. Comparing Cultures, Comparing Crime: Challenges, Prospects and Problems for a Global Criminology. // Crime, Law and Social Change, 2001. Vol. 36; Karstedt S. // Durkheim, Tarde and Beyond. The Global Travel of Crime Policies / Criminal Justice, 2002. Vol. 2. No. 2; Schmitz H. P. and Sell K. // International Factors in Processes of Political Modernization. 1999.

² См.: Розум М. Указ. соч. С. 3.