

Литература

1. *Тихомиров, Ю.А.* Теория компетенции / Ю.А. Тихомиров. — М.: Изд. М.Ю. Тихомирова, 2001.
2. Всеобщая Декларация Организации Объединенных Наций прав человека (Принята в г. Нью-Йорке 10 дек.1948 г.) // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2009.
3. Статистические данные о работе судов Республики Беларусь в 2005 году // Юстиция Беларуси. — 2006. — □ 3.
4. *Сукало, В.О.* Задачи сложны, но они реальны для исполнения при максимальной организованности и самоотдаче каждого работника нашей системы / В.О. Сукало // Судовы весн. — 2006. — □ 1.
5. Статистические данные о работе судов Республики Беларусь в 2007 году // Юстиция Беларуси. — 2008. — □ 2.
6. *Сукало, В.О.* Задачи, поставленные главой государства перед судами общей юрисдикции, получают свою практическую реализацию / В.О. Сукало // Судовы весн. — □ 1. — 2009.
7. *Малиновский, А.А.* Усмотрение в праве / А.А. Малиновский // Государство и право. — 2006. — □ 4.
8. *Самович, Ю.В.* К вопросу о содержании права индивида на судебную защиту (национальные и международные аспекты) / Ю.В. Самович // Юрист-международник. — 2006. — □ 1.
9. О применении норм Гражданского процессуального кодекса при рассмотрении дел в суде первой инстанции: постановление Пленума Верхов. Суда Респ. Беларусь, 28 июня 2001 г., □ 7 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. — 2001. — □ 68. — 6 /298.
10. Комментарий к Федеральному Конституционному закону «О судебной системе Российской Федерации». — М.: Норма-ИНФРА-М., 1998.
11. О присоединении Республики Беларусь к Конвенции о международном доступе к правосудию: Указ Президента Респ. Беларусь, 29 окт. 1997 г., □ 553 // Собр. декретов, указов Президента и постановлений Правительства Респ. Беларусь. — 1997. — □ 31. — Ст. 987.
12. По вопросам гражданского процесса: Конвенция (Международный акт), 1 марта 1954 г. // Вестн. Высш. Хоз. Суда Респ. Беларусь. — 1997. — □ 5.
13. О ратификации Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам, подписанной 22 января 1993 г. в г. Минске: постановление Верхов. Совета Респ. Беларусь, 10 июня 1993 г. // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2009.
14. Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам (Кишинев, 7 окт. 2002 г.) // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. — 2003. — □ 73. — 2 /956.
15. О практике рассмотрения судами дел о принудительной госпитализации и лечении граждан: постановление Пленума Верхов. Суда Респ. Беларусь, 30 июня 2005 г., □ 7 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. — 2005. — □ 109. — 6 /453.

А.Н. ШКЛЯРЕВСКИЙ

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МИЛИЦИИ В УСЛОВИЯХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ И ПРАВОВЫХ РЕФОРМ

На современном этапе развития белорусского государства, когда пересматриваются сложившиеся межгосударственные связи, растут цены на энергоносители, товары и услуги, что может привести к возникновению социально опасных ситуаций, решение задач по обеспечению общественного порядка является одним из условий поступательного движения нашего общества по пути прогресса и духовного благополучия нации. Всестороннее развитие личности

Александр Николаевич ШКЛЯРЕВСКИЙ, зам. декана факультета права Белорусского государственного экономического университета.

находится в прямой зависимости от социально-экономических и политико-правовых реформ, проводимых государством. Их осуществление возможно только при стабильной государственной власти и гарантированном общественном порядке, в обеспечении которого принимают участие все правоохранительные органы, в том числе и милиция.

В структуре милиции особую роль в этом процессе играет милиция общественной безопасности (далее — МОБ). Однако регулирующее их деятельность законодательство и практика его применения не в полной мере отвечают возросшим потребностям общества и международно-правовым стандартам.

Особое место в научной разработке проблем административной деятельности милиции по обеспечению общественного порядка занимают исследования таких представителей юридической науки, как М.И. Еропкина, А.П. Коренева, Л.Л. Попова, Л.М. Рябцева, А.В. Серегина, Ю.П. Соловья и др.

При этом развитие межгосударственных связей, унификация законодательства, регулирующего отношения, связанные с охраной (защитой) прав, свобод и законных интересов граждан, требуют углубленного исследования понятийного аппарата, принципов деятельности милиции, связанных с обеспечением общественного порядка, разработки новых форм и методов ее деятельности.

Так, в теории административного права, как, впрочем, и в общей теории права, понятие «общественный порядок» принято рассматривать в широком и узком смысле слова.

По мнению Л.Л. Попова, «общественный порядок в широком смысле понимается как все связи и отношения в обществе, весь его строй. Общественный порядок в узком смысле включает не всю систему общественных отношений, а лишь определенные их совокупности, складывающиеся в различных областях социально-политической жизни и быта, но прежде всего в общественных местах» [1, 682].

Изучив многочисленные работы ученых, так или иначе затрагивающих понятие «общественный порядок», и проанализировав доказательства в пользу разделения этого понятия на широкий и узкий смысл слова, позволим не согласиться с таким разделением, тем более в юридической науке. Основанием для такого заявления послужили следующие аргументы.

Во-первых, в соответствии с Толковым словарем русского языка С.Н. Ожегова и Н.Ю. Шведовой «смысл — это: а) содержание, сущность, суть значения чего-нибудь; б) цель, разумное основание чего-нибудь [2]. Следовательно, говоря о широком или узком смысле общественного порядка, авторы подразумевают различные его содержание, сущность, суть и значение, что, на наш взгляд, не совсем верно.

Во-вторых, указание на широкий или узкий смысл общественного порядка имеется, как правило, в научных работах. В ходе же правотворчества или правоприменения должностные лица и граждане обычно не задумываются, в каком смысле слова узком или широком употребляется понятие «общественный порядок».

Дефиниция общественного порядка используется во многих нормативных правовых актах. Законодатель при этом не уточняет в узком или широком смысле слова должен быть нарушен общественный порядок, чтобы это действие или бездействие квалифицировались как правонарушение.

В Уголовном кодексе Республики Беларусь (далее — УК) имеется раздел «Преступления против общественного порядка и общественной нравственности». В Кодексе Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее — КоАП) в гл. 17 объединены «Административные правонарушения против общественного порядка и нравственности».

При квалификации некоторых преступных деяний и административных правонарушений важно определить, имел ли место факт нарушения общественного порядка (например, ст. 339 УК «Хулиганство» и ст. 17.1 КоАП «Мел-

кое хулиганство»). Следовательно, в КоАП и УК должно быть дано единое определение общественного порядка.

В-третьих, все авторы одним из главных аргументов в пользу разделения дефиниции «общественный порядок» на широкий или узкий смысл выдвигают тезис о том, что использование этого определения в широком смысле в деятельности милиции приведет к ее вмешательству в сферы жизнедеятельности человека не «подвластные» милиции. Иными словами, использование дефиниции «общественный порядок» в узком смысле слова не допускает вмешательства милиции в те отношения между людьми, которые регулируются нормами семейного, трудового и других отраслей права.

В связи с этим возникает вопрос о том, стоит ли создавать и обосновывать существование дефиниций одного и того же социального явления, искажая при этом его суть, значение, с целью невмешательства милиции в неподвластные ей сферы жизнедеятельности? По нашему мнению, это нецелесообразно.

Для того чтобы милиция не имела юридических оснований вмешиваться в неподвластные ей сферы жизнедеятельности человека, достаточно в самой дефиниции «общественный порядок» указать, что милиция или иной государственный орган действует в пределах своей компетенции.

Компетенция — это «...точно определенный объем прав и обязанностей, которыми наделяется данный орган для выполнения возложенных на него задач и функций» [3, 94].

Причем необходимо учитывать, что в обеспечении общественного порядка участвует не только милиция, но и иные органы государственного управления, различные организации, в том числе общественные и отдельные граждане. Это также должно найти отражение в дефиниции «общественный порядок».

Итак, по нашему мнению, в юридической литературе, правотворчестве и правоприменении вместо использования дефиниции «общественный порядок» в широком и узком смысле слова целесообразнее использовать следующее единое универсальное понятие: общественный порядок — *это такое морально-правовое состояние общества, при котором, руководствуясь социальными нормами, органы государственного управления совместно с различными организациями и гражданами в пределах своей компетенции обеспечивают всестороннее развитие личности, ее права и свободы, способствуют построению и совершенствованию гражданского общества и правового государства.*

Анализ нормативных правовых актов, регулирующих административную деятельность милиции, позволил выявить ряд юридических и логических неточностей. Не только определение «общественный порядок», но и дефиниция «милиция» требует уточнения.

В законе Республики Беларусь «Об органах внутренних дел Республики Беларусь» в ст. 14 термин «милиция» раскрывается как «...система подразделений органов внутренних дел, призванная защищать жизнь, здоровье, честь, достоинство, права, свободы и законные интересы граждан, права и законные интересы организаций, интересы общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств» [4, 11].

Определение милиции как системы подразделений органов внутренних дел (ОВД) не совсем точное, так как она состоит не только из подразделений, но и из специальных учреждений (например, медвытрезвителей, в состав которых входят и сотрудники милиции, и медицинские работники — фельдшера). Чтобы не перечислять, что еще входит в систему милиции, было бы точнее использовать словосочетание «система подразделений и организаций органов внутренних дел», так как «организация» это более широкое понятие и может включать в себя различные виды структурных элементов: учреждения, инспекции и т.д.

На наш взгляд, в определении «милиция», данном в законе «Об органах внутренних дел Республики Беларусь» отсутствует один из важнейших при-

знаков, характеризующий особенности ее деятельности, а именно, наделение милиции правом государственного принуждения.

Не совсем уместно, как нам представляется, в определении милиции разделение на «законные интересы граждан» и «а также интересы общества и государства». Получается, что законными являются только интересы граждан.

Возникает также вопрос: «А что лица без гражданства не могут претендовать на защиту своих прав и свобод?» В качестве ответа можно рекомендовать использование в дефиниции «милиция» вместо слова «гражданин» более широкое понятие — «человек».

Как в законе «О милиции», так и в законе «Об органах внутренних дел Республики Беларусь» законодатель использовал словосочетание «призванный защищать». Считаем, что время пафосных призывов прошло, и в право творчестве уместнее было бы использовать словесную конструкцию «созданных с целью» или «основными задачами которой являются».

В дефиниции «милиция» рациональнее отталкиваться от ее задач и целей, т.е. определить, для чего она (милиция) создана и действует.

Предлагаем изложить названную дефиницию в следующей редакции: *Милиция — это система подразделений и организаций органов внутренних дел, созданных с целью охраны и защиты жизни, здоровья, прав, свобод и законных интересов человека, общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств, наделенных правом государственного принуждения.*

В настоящее время следует по-иному подходить к осмыслению значимости принципов в государственном управлении, в том числе и в административно-правовой деятельности милиции, поскольку они наполнены новым, более емким содержанием.

Основанием для такого утверждения является то, что в настоящее время правовая база совершенствуется, укрепляется законность и правопорядок. Возрастает роль правового регулирования, и вся эта деятельность направлена на усиление борьбы с правонарушениями, а стало быть, с укреплением законодательной базы административно-правовой деятельности милиции. Вместе с тем принципы государственного управления вообще и в деятельности милиции, в частности, отражают в себе те исторические процессы и изменения, которые происходят в общественной жизни.

Например, некоторые авторы выделяют в качестве самостоятельного принцип «двойного» подчинения милиции. Так, М.И. Еропкин в работе «Управление в области охраны общественного порядка» констатирует факт: «С 1956 г. в организации и деятельности всех органов охраны общественного порядка на местах полностью восстановлен ленинский принцип двойного подчинения» [5, 69].

На наш взгляд, принцип «двойного» подчинения (некоторые авторы называют это явление «институтом двойного подчинения») требует изучения и изменения. Приведем некоторые аргументы, полученные в результате анализа исторических документов, действующих нормативных правовых актов, а также работ А.Ф. Вишневого, Т.Г. Бесчеревных, Б.Н. Габричидзе, М.Т. Еропкина, А.И. Курака, Р.С. Мулукаева, И.В. Соколова, Б.В. Чернова и др.

После утверждения 12 октября 1918 г. Народными комиссариатами внутренних дел и юстиции инструкции «Об организации Советской рабоче-крестьянской милиции» [6, ст. 813] в основу организационного построения милиции был введен институт «двойного» подчинения: по вертикали они подчинялись вышестоящим органам милиции под общим руководством Народного комиссариата внутренних дел, по горизонтали — находились в непосредственном ведении местных Советов.

С 1932 по 1956 г. осуществлялось исключительно централизованное, вертикальное руководство милицией, горизонтальное (подчинение местным Советам депутатов) — отсутствовало. В НКВД БССР имелось Управление мили-

ции, а в областях и районах — управления (отделы) милиции местных органов НКВД.

25 октября 1956 г. Совет Министров СССР и ЦК КПСС приняли постановление «Об улучшении работы органов МВД», в соответствии с которым устранялась усиленная централизация управления ОВД (милиции) и восстанавливалось их «двойное» подчинение. Местные органы милиции были преобразованы в учреждения внутренних дел исполкомов местных Советов.

В настоящее время в законе «Об органах внутренних дел Республики Беларусь» лишь в ч. 2 ст. 10 осталось упоминание о «двойном» подчинении, а именно: «Местные исполнительные и распорядительные органы согласовывают кандидатуры на должности начальников органов внутренних дел, входящих в структуру этих исполнительных и распорядительных органов» [4, 10]. Назначение на должность и освобождение от должности руководителей милицеских подразделений, в том числе и начальников МОБ, осуществляется в порядке, определяемом министром внутренних дел.

Данные изменения в законодательстве отражают объективное положение дел во взаимодействиях между Советами депутатов, исполкомами (администрациями) и ОВД. Имеются и другие обстоятельства, свидетельствующие, на наш взгляд, о необходимости отмены института «двойного» подчинения.

По данным Главного управления кадров МВД Республики Беларусь, со времени образования Республики Беларусь и действия закона Республики Беларусь «О милиции» не было факта, чтобы назначаемая кандидатура начальника ОВД не была утверждена соответствующим местным Советом депутатов.

Это же касается и согласования кандидатуры на должность начальника ОВД, предусмотренного законом «Об органах внутренних дел Республики Беларусь», которое является еще более формальным, поскольку местные исполнительные и распорядительные органы в основном взаимодействуют с начальником ОВД и начальником МОБ, и, как правило, в случае увольнения начальника с должности не знают в нужном объеме деловые и моральные качества их преемников, особенно если они служили в других РУВД или иных подразделениях. Руководство же по вертикальной линии обычно лучше знает способности своих подчиненных.

С точки зрения науки управления «двойное» подчинение — это нонсенс. Воздействие двух управляющих субъектов на один управляемый субъект будет положительным только в случае, если направления векторов воздействия субъектов управления будут полностью совпадать. В противном случае управляемый субъект будет двигаться в третьем, отличном от задаваемых ему, направлении.

Ссылка на то, что двойное подчинение способствует повышению эффективности взаимодействия в вопросах обеспечения общественного порядка и помогает осуществлять гарантии социальной защищенности сотрудников ОВД, также безосновательна.

Во-первых, нет причин не осуществлять взаимодействие ОВД и исполкома, не являясь структурным подразделением последнего. Наоборот, исполком или администрация района должна не взаимодействовать, а руководить своими структурными подразделениями (отделом или управлением). На практике даже здание ОВД (милиции), как правило, находится отдельно от основного здания исполкома, где размещаются остальные отделы: образования, соцобеспечения, торговли и др.

Во-вторых, гарантии социальной защиты сотрудников ОВД, например выделение служебного жилья, могут осуществлять и без наличия «двойного» подчинения ОВД. Так, сотрудники органов прокуратуры и судебных органов, не находясь в «двойном» подчинении, в полном объеме реализуют гарантии правовой и социальной защиты своих сотрудников.

В-третьих, мы строим правовое государство, гражданское общество и находимся на таком этапе их развития, что возврат к безграничному властвованию

силовых структур в случае отказа от института двойного подчинения ОВД в принципе невозможен. А вот вывод ОВД из структуры исполкомов (администраций районов) позволит милиции более эффективно бороться с коррупционными проявлениями в указанных властных структурах. Подтверждением тому могут служить примеры из деятельности органов комитета государственного контроля, комитета государственной безопасности и др.

На основании изложенного предлагаем отказаться от принципа «двойного» подчинения ОВД, а точнее, исключить институт «двойного» подчинения ОВД.

Не меньше теоретических споров среди ученых в области административной деятельности милиции вызывают проблемы, связанные с обоснованием функций МОБ, разработкой новых форм и методов ее деятельности.

В периодических изданиях, юридической литературе поднимается вопрос об освобождении милиции от несвойственных ей функций с последующей передачей их другим министерствам или органам исполнительной власти.

На наш взгляд, освобождение милиции от несвойственных ей функций — процесс неизбежный. Например, большинство автовладельцев не почувствовали передачи функции по проведению технического осмотра транспортных средств от ГАИ к не милицеейской организации «Белтехосмотр». Требования остались прежними, зато милицию перестали винить в излишней предвзятости при прохождении техосмотра.

Со временем, полагаем, законодатель примет решение о том, что пенитенциарную систему следует передать Министерству юстиции; выдачу паспортов — органам ЗАГС; открытие полиграфических и штемпельно-граверных предприятий, выдачу разрешений на изготовление печатей и штампов — местным органам власти и внесет некоторые другие изменения.

Однако делать это надо разумно, заранее подготовив базу для передачи данных функций.

В охране общественного порядка необходимо шире использовать служебных животных. Но если служебные собаки есть при всех УВД, то конный взвод — только в г. Гродно.

В весенне-летний период периодически организовывается несение службы конными нарядами в парках и зонах отдыха г. Минска. Масштабному использованию лошадей в охране общественного порядка препятствуют финансовые возможности ОВД и отсутствие материальной базы для содержания животных. Следует отметить, что несмотря на все трудности, использование лошадей в охране общественного порядка имеет многие преимущества не только перед пешими нарядами ППСМ, но и автопатрулями. Не зря в структуре полиции Лондона и многих крупных городов США имеется конная полиция.

Использование лошадей в охране общественного порядка на территории Республики Беларусь не менее эффективно, чем в других странах. Практика показывает, что 3—4 конных патруля успешно справляются с обеспечением общественного порядка в парках культуры и зонах отдыха, где ранее для этих целей привлекалось до пятнадцати милиционеров. В г. Минске это детский Центральный парк им. Горького, Парк культуры и отдыха им. Челюскинцев, зона отдыха на Заславском водохранилище и др. Во всех областных центрах есть такие места отдыха граждан, где нет автомобильных дорог, сильно пересеченная местность или лесопарковая зона. Целесообразно также использовать лошадей при организации охраны общественного порядка в Национальном парке «Нарочь», на территории которого расположено несколько санаториев, Национальном парке «Браславские озера», на площади которого в 70 тыс. га находятся более шестидесяти озер.

Предлагается активно использовать конные наряды при организации совместных рейдов с сотрудниками Государственной инспекции по охране животного и растительного мира при Президенте Республики Беларусь для борьбы с браконьерством и охраны рыбных запасов.

Не в полной мере, на наш взгляд, при обеспечении общественного порядка используются в Республике Беларусь служебные собаки. Еще в 70-е гг. прошлого столетия в ходе эксперимента по использованию собак в охране общественного порядка в Москве и других крупных городах Советского Союза было установлено, что на маршрутах патрулирования, где постоянно использовались служебные собаки, удалось добиться снижения уличной преступности до 40 %.

В настоящее время преимущества несения службы сотрудниками ППСМ с использованием собак в охране общественного порядка не только не уменьшились, а многократно увеличились, если, например, собака обучена обнаруживать наркотические или взрывчатые вещества.

Но самое важное преимущество использования служебных собак в охране общественного порядка заключается в возрастании превентивного значения такого наряда, так как сам факт нахождения патрульного с собакой на улице, в парке, сквере оказывает сильное психологическое воздействие на потенциальных правонарушителей.

В связи с этим предлагаем при всех полках ППСМ организовать несение службы с использованием служебных собак. Затраты на содержание животных и расширение кинологической службы в целом могут быть восполнены за счет сокращения штатной численности милиционеров ППСМ, так как при наличии собаки отпадает необходимость в патрульном наряде, состоящем из трех сотрудников милиции.

Таким образом, проанализировав административно-правовой аспект деятельности милиции по обеспечению общественного порядка, можно утверждать, что в правотворчестве и правоприменении необходимо использовать обобщенную дефиницию «общественный порядок». При этом под термином «милиция» следует понимать систему подразделений и организаций ОВД, созданных с целью охраны и защиты жизни, здоровья, прав, свобод и законных интересов человека, общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств, наделенных правом государственного принуждения.

В условиях экономических и правовых реформ в деятельности милиции назрела необходимость отказа от института «двойного» подчинения, несвойственных милиции функций и более эффективного использования таких методов деятельности, как несение службы с помощью служебных животных.

Литература

1. Административное право: учеб. / под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. — М.: Норма, 2010.
2. Ожегов, С.И. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова; Рос. акад. наук, Ин-т рус. языка им. В.В. Виноградова. — 4-е изд., доп. — М.: ИТИ ТЕХНОЛОГИИ, 2003.
3. Советское административное право: учеб. / А.П. Алексин [и др.]; под ред. Ю.М. Козлова. — М.: Юрид. лит., 1985.
4. Об органах внутренних дел: Закон Респ. Беларусь, 17 июля 2007 г., № 263-З // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. — 2007. — № 173.
5. Еропкин, М.И. Управление в области охраны общественного порядка / М.И. Еропкин. — М.: Юрид. лит., 1965.
6. Инструкция об организации Советской рабоче-крестьянской милиции: утв. постановлением Нар. комиссариата по внутрен. делам и юстиции 12.10. 1918 г. // Собрание Узаконений и Распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства. — 1918. — № 75.

□□□□□□□□ □□□□□□□□ □□□□□□□□ □□□□□□□□. □□□□□□□□.
 □□□□□□□□ □□□□□□□□□□□□ □□□□□□□□□□ □□□□□□□□. □□□□□□□□.