

## ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ С ИНЫМИ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ\*

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

Автором рассматривается взаимодействие правоохранительных органов Республики Беларусь с органами государственной власти. Оно представляет собой систему внешнего контроля деятельности правоохранительных органов, состоящую из президентского, парламентского, правительственного и институционального контроля (к нему относятся судебный и прокурорский контроль), а также контроля уполномоченных органов государственного управления (Министерства по налогам и сборам, органов местного управления и самоуправления), контроля специально созданных для этого структур общественного контроля (контроля гражданского общества, называемого в странах западной демократии социальным контролем).

При рассмотрении этих видов (механизмов) взаимодействия правоохранительных органов Республики Беларусь с органами государственной власти с учетом достижений отечественной науки и практики, а также лучшего зарубежного опыта в статье вносятся соответствующие предложения по их совершенствованию.

Объективной реальностью правоохранительных органов – части механизма государственного аппарата – является активное взаимодействие с органами государственной власти и управления, ибо правоохранительные органы не могут существовать и работать изолированно, вне различных связей, как между собой, так и с внешней средой.

В Республике Беларусь государственная власть осуществляется на основе четкого ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 6 Конституции). Государственные органы в пределах своих полномочий самостоятельны: они взаимодействуют между собой, сдерживают и уравновешивают друг друга. Специфика их взаимодействия с правоохранительными органами определяется прежде всего спецификой распределения их функций (власти), баланса и взаимодействия между собой и, соответственно, с правоохранительными органами. Так, поддерживается на должном уровне функционирование системы правоохранительных органов, которая, в свою очередь, является важнейшим инструментом в предотвращении конфликтов, поддержании мира и демократии, а также стабильного социально-экономического развития страны.

Подобное разделение властей предполагает, что все ветви власти взаимосвязаны, взаимодействуют и образуют единый государственный организм. Органы государственной власти, по мнению Э. Канта, должны не дублировать друг друга, а взаимодействовать между собой (разумеется, на благо граждан) для «достижения взаимного диалога, основанного на доверии, открытом

общении и самоуважении, что необходимо для достижения эффективной, всеобъемлющей и отвечающей интересам народа политики безопасности, позволяющей уберечь лидеров различных ветвей власти от политических злоупотреблений в секторе безопасности, отчуждения и способствующей укреплению стабильности общества» [1, с.17].

Высшие органы государственной власти Республики Беларусь активно взаимодействуют с правоохранительными органами преимущественно в форме контроля и надзора за их деятельностью, а правоохранительные органы корректируют эту деятельность своей ежедневной правоохранительной практикой и вносят на ее основе законодательские инициативы. При этом эффективность деятельности правоохранительных органов во многом обусловлена социальными условиями, в которых они функционируют. Речь идет о сложном внутреннем и внешнем контроле и механизмах подотчетности правоохранительных органов.

Механизмы внешнего контроля необходимы, поскольку в правоохранительную деятельность вовлекается большое количество людей. В демократическом обществе правоохранительные органы должны объяснять себе и другим членам общества свое поведение [2, с.6]. Им необходимо осознавать, что люди будут давать им характеристику, и они имеют на это право. Контроль является важной функцией, а его механизм может приобретать различные формы [3]. Например, механизмы внешнего контроля, основанные на наблюдении различными способами, могут

\* Статья поступила в редакцию 10 декабря 2005 года.

помочь определить систематические проблемы и возможные решения, а также рекомендовать или требовать изменений в практике или процедурах деятельности правоохранительных органов [2, с.8].

В Республике Беларусь сложилась собственная, национальная, совместимая с культурой, Конституцией и историей страны, система контроля деятельности правоохранительных органов органами государственной власти, состоящая из нескольких сложных подсистем: внешнего контроля, внутреннего контроля и механизмов подотчетности.

Система внешнего контроля деятельности правоохранительных органов состоит из следующих составляющих: президентского, парламентского, правительственного и институционального контроля (к нему относятся судебный и прокурорский контроль), а также контроля уполномоченных органов государственного управления (Министерства по налогам и сборам, органов местного управления и самоуправления и т.д.), контроля специально созданных для этого структур общественного контроля (контроля гражданского общества, называемого в странах западной демократии социальным контролем).

*Механизм президентского контроля определен Основным Законом.* Глава государства занимает в системе разделения властей особое место, характеризующееся наделением его полномочиями, обеспечивающими единство государственной власти, устойчивость системы управления государством и согласованное функционирование всех ветвей власти в условиях их разделения. Президент олицетворяет единство народа, гарантирует реализацию основных направлений внутренней и внешней политики, представляет Республику Беларусь в отношениях с другими государствами и международными организациями (ч. 1 ст. 79). Он также принимает меры по охране суверенитета Республики Беларусь, ее национальной безопасности и территориальной целостности, обеспечивает экономическую и политическую стабильность, преемственность и взаимодействие органов государственной власти, осуществляет посредничество между ними (ч. 2 ст. 79), направляет работу всех органов государственной власти (и правоохранительных), выполняя при этом активные координирующие функции.

Обеспечивая единство исполнительной власти в государстве, Президент с согласия Палаты представителей назначает на должность Премьер-министра (п. 6 ст. 84 Конституции); определяет структуру Правительства, назначает на должность и освобождает от должности заместителей Премьер-министра, министров и других членов Правительства, принимает решение об отставке Правительства или его членов (п. 7 ст. 84); образует, упраздняет и реорганизует Администрацию Президента, другие органы государственного управления, а также консультативно-

совещательные и иные органы при Президенте (п. 5 ст. 84), с согласия Совета Республики назначает на должности Председателя и судей Конституционного, Верховного и Высшего Хозяйственного Судов (п. 8 ст. 84); Генерального прокурора, Председателя и членов Правления Национального банка (п. 9 ст. 84); назначает руководителей республиканских органов государственного управления и определяет их статус, представителя Президента в Парламенте; назначает на должность и освобождает от должности Председателя Комитета государственного контроля (п. 12 ст. 84) и других должностных лиц. Президент формирует и возглавляет Совет Безопасности Республики Беларусь; назначает на должность и освобождает от должности Государственного секретаря Совета Безопасности (п. 27 ст. 84). Таким образом, непосредственно Президенту подчинены и подконтрольны ряд правоохранительных органов: внутренних дел, государственной безопасности, финансовых расследований; разведывательные службы, службы безопасности Президента.

Контроль деятельности правоохранительных органов осуществляется Главой государства посредством проведения ежемесячных совещаний с руководителями правоохранительных органов, участия в работе коллегий, заслушивания отчетов отдельных руководителей, утверждения общегосударственных программ по вопросам укрепления законности, определения порядка представления необходимой информации в Администрацию Президента Республики Беларусь. Практика отчетов и встреч Главы государства с руководящим составом правоохранительных органов существует на протяжении многих лет.

Выступая гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина, Президент в полной мере реализует свое конституционное полномочие законодательной инициативы, позволяющее ему в конкретной правовой форме ставить вопросы реализации конституционных положений и приведения законодательства в соответствие с Конституцией (ст. 99).

Республика Беларусь в ходе строительства независимого государства испытывает постоянное политическое давление со стороны наиболее развитых стран Западной Европы и США, сталкивается с угрозой терроризма и других опасных преступлений, которых раньше в нашей стране не было. В этих условиях президентская форма правления в Беларуси вполне себя оправдывает, являясь мощным двигателем прогресса и привносящим в деятельность правоохранительных органов целенаправленный и наступательный характер.

*Представительная и законодательная власть Республики Беларусь представлена Парламентом* – Национальным собранием, состоящим из двух палат – Палаты представителей и Совета Республики (ст. 90). Эти органы, исходя из анализа

их функций (ст. 97–98), не ограничиваются законодательной деятельностью. Они осуществляют также и контроль деятельности государственных органов (в т.ч. и правоохранительных) посредством форм и способов, определенных Конституцией и соответствующими законами.

Взаимоотношения органов законодательной власти Республики Беларусь с ее правоохранительными органами характеризуются тем, что деятельность последних находится под постоянным контролем со стороны Парламента, контрольная функция которого напрямую законодательно не закреплена, как это, например, сделано в конституциях других стран [4]. Иницилируя законы, внося в них изменения и дополнения и принимая новые, Парламент осуществляет свою важнейшую функцию – законодательную, регулируя тем самым вопросы организации правоохранительных органов, содержания их деятельности, гарантии правовой и социальной защиты их сотрудников. Так, в правоохранительной сфере Парламент ратифицирует международные соглашения, принимает законы, обсуждает и утверждает концепции безопасности, программы борьбы с преступностью, коррупцией, торговлей людьми и другие (в частности, Указ Президента Республики Беларусь от 2 октября 2002 года №500 «О государственной программе по усилению борьбы с коррупцией на 2002–2006 годы»).

Органы законодательной власти уполномочены, в некоторых случаях, решать вопросы формирования правоохранительных органов (ст. 98), выступать гарантом обеспечения нормальных условий существования и деятельности правоохранительных органов, что достигается, прежде всего, путем определения бюджетных ассигнований на финансирование правоохранительных органов (п. 2 ст. 97), установления гарантий правовой и социальной защиты сотрудников правоохранительных органов.

Важным инструментом контроля правоохранительной деятельности государства является практика заседаний палат Парламента, на которых по различным вопросам (включая и вопросы правоохранительной деятельности) могут выступать Президент, его представители, Премьер-министр и члены Правительства. Депутаты Палаты представителей и члены Совета Республики вправе обращаться с запросом к Премьер-министру, членам Правительства, руководителям государственных органов, образуемых или избираемых Парламентом (ст. 103). Палата представителей и Совет Республики из своего состава избирают постоянные комиссии и иные органы для ведения законопроектной работы, предварительного рассмотрения и подготовки вопросов, относящихся к ведению палат (ч. 4 ст. 96). Например, в компетенции Постоянной комиссии Палаты представителей по национальной безопасности решение национальной безопасности

(военной доктрины, объявления войны и заключения мира, правового режима военного и чрезвычайного положения и др.), обороны, охраны границ и воздушного пространства, борьбы с преступностью, уголовного, уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного законодательства, амнистии, правоохранительных органов, социальной защиты и пенсионного обеспечения военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов и членов их семей.

Характерной мировой тенденцией за последние 20 лет является *возрастание власти национальных парламентов*, в том числе и по отношению к правоохранительной сфере. Все большее значение приобретает парламентский контроль соблюдения прав человека, что выражается в быстром распространении в разных странах (включая и государства бывшего советского блока) института парламентского уполномоченного (комиссара) по правам человека (Омбудсмен) [2, с.67–69, 82].

Институт парламентского уполномоченного по правам человека введен в 1997 году в Российской Федерации [5]. Данная необходимость неоднократно обсуждалась и обосновывалась в научной юридической литературе [6; 7; 8], в том числе и отечественными учеными [9; 10; 11], обосновывавшими необходимость введения его и в Беларуси, что, на наш взгляд, верно. Более того, полагаем, что власть белорусского Парламента на правоохранительную деятельность можно было бы усилить посредством введения отчетности силовых министров (Правительства) перед Парламентом по принципу стран западной демократии (например, разделением ответственности руководителей силовых структур и их заместителей). Заместитель министра внутренних дел – начальник полиции – назначался бы Парламентом, и поэтому был бы ему подотчетен, а в исполнительном плане отвечал бы перед министром. При этом министр официально признается политической фигурой и отвечает в основном за принятие и реализацию политических (стратегических) решений в правоохранительной сфере, в то время как его заместители – за профессиональную организацию правоохранительной деятельности.

Все большее значение приобретает и административный парламентский контроль, представленный в Республике Беларусь специальным, образуемым Президентом, органом – Комитетом государственного контроля. Для совершенствования его деятельности и сохранения его статуса как конституционного, неполитизированного органа, действительно представляющего четвертую, «контрольную власть», предлагаем предусмотреть в Конституции статью о парламентском формировании этого органа с выводом органов финансовых расследований из его компетенции по одним из следующих альтернативных способов:

с образованием на их основе самостоятельно-го независимого правоохранительного органа (например, финансовой милиции – своего рода аналога итальянской финансовой гвардии);

присоединением их к органам внутренних дел (милиции), тем более что разделение функций по расследованию экономических преступлений между органами финансовых расследований и подразделениями по борьбе с экономическими преступлениями органов внутренних дел весьма условно и не всегда продумано;

присоединением их (с передачей их функций) к единому республиканскому следственному органу (например, Следственному комитету).

*Институциональный контроль представлен в Республике Беларусь прокурорским и судебным контролем.* К контрольной деятельности прокуратуры Республики Беларусь имеет отношение, сказанное ранее о Комитете государственного контроля. Так, прокуратура выполняет до последнего времени значительный объем функций. Помимо надзора за точным и единообразным исполнением законодательства она осуществляет и надзор за расследованием уголовных дел, уголовное преследование, надзор за законностью и исполнением судебных решений по гражданским, уголовным и административным делам, поддерживает государственное обвинение в суде. Это приводит к формализму и фиктивности подобного надзора, а также к несоответствию функций и объема полномочий прокуратуры ее природе (надзору за точным и единообразным исполнением законов на территории республики) и затруднению реализации через прокурорский надзор принципа сдержек и противовесов системе юстиции.

В связи с этим предлагается вывести следствие из компетенции прокуратуры, оставив ей лишь надзор за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия. А для расследования дел о преступлениях, совершенных работниками Следственного комитета, предусмотреть должности прокуроров по следственным поручениям в системе органов прокуратуры либо предусмотреть такие должности в едином республиканском следственном органе (Следственном комитете).

Вынесение функций расследования с отнесением их к единому республиканскому следственному органу, актуально как для Комитета государственного контроля, так и для прокуратуры. Необходимо также включить прокуратуру и Комитет государственного контроля в перечень субъектов, наделенных правом внесения в Конституционный Суд предложений о проверке конституционности акта в порядке части 2 статьи 6 Закона от 30 марта 1994 года «О Конституционном Суде Республики Беларусь». Это реально придало бы этим органам надлежащий конституционный статус и сделало бы их действительно

независимыми и неполитизированными, что способствовало бы реальному формированию в стране четвертой – контрольно-надзорной власти, о необходимости которой так много говорится.

Судебный контроль деятельности правоохранительных органов обеспечивается в основном посредством рассмотрения и разрешения подведомственных судам уголовных и гражданских дел, а также дел об административных правонарушениях, что выражается в проверке законности и обоснованности правовых актов и действий должностных лиц правоохранительных органов. Несмотря на его сопутствующий характер, такой контроль достаточно эффективен, поскольку суды дают правовую оценку законности деятельности правоохранительных органов независимо от ее характера и служебного положения должностных лиц. Вместе с тем, ввиду повышения эффективности судебного контроля, а также в связи с нарастанием процессуальности (процедурности) административного права нужна новая организационная структура – административная юстиция, состоящая из профессиональных (административных) судов, укомплектованных соответствующими специалистами по административному праву – административными судьями.

*Правительственный контроль* (или контроль исполнительной власти) над деятельностью правоохранительных органов Республики Беларусь осуществляет Правительство – Совет Министров – центральный орган государственного управления, подотчетный в своей деятельности Президенту и ответственный перед Парламентом.

Специфика взаимоотношений органов исполнительной власти (в т.ч. и органы местного управления и самоуправления) с правоохранительными органами проявляется в том, что некоторые правоохранительные органы одновременно являются и органами исполнительной власти. На них наряду с правоохранительными функциями возлагаются и управленческие задачи (МВД, Комитет государственной безопасности, Министерство юстиции). Они, со своей стороны, тоже контролируют законность действий большинства органов исполнительной власти и их должностных лиц (например, надзор прокуратуры за исполнением законов широким кругом государственных органов, в том числе и правоохранительных, общественных и политических организаций и движений, органов местного управления и самоуправления).

*Контроль деятельности правоохранительных органов специально созданными для этого структурами* – так называемыми обеспечительными государственными органами, не входящими ни в одну из ветвей власти, но выполняющими чрезвычайно важные государственные надведомственные функции (Совет Безопасности, Комитет государственного контроля), Администрация

Президента Республики Беларусь (органы, обеспечивающие деятельность Главы государства), прокуратура и ряд иных структур.

Значительную роль в контроле деятельности правоохранительных органов играет Совет Безопасности. В частности, межведомственная комиссия по борьбе с преступностью, коррупцией и наркоманией проводит значительную работу по выполнению поставленных задач. Однако в ее деятельности заметны определенные недостатки: рассматриваемые вопросы носят в основном текущий рабочий характер («реактивный»), в то время как, согласно статусу, ее деятельность должна носить в основном координационный, прогностический характер, связанный с выработкой политических и стратегических решений в правоохранительной сфере на длительную перспективу.

*Органы местного управления и самоуправления*, как и другие уполномоченные органы государственного управления, контролируют деятельность правоохранительных органов Республики Беларусь посредством различных форм и методов, постоянно и оперативно корректируя ее, исходя из потребностей населения, которое, в свою очередь, имеет возможность прямо выражать свое отношение к ней, обеспечивая, таким образом, постоянную и прочную взаимосвязь между обществом и выборной властью (например, в процессе выборов местных представительных органов).

Наряду с другими государственными органами правоохранительные органы Республики Беларусь осуществляют непосредственное взаимодействие с общественными объединениями, организациями и гражданами, а также трудовыми коллективами, которые также осуществляют общественный (гражданский или социальный) контроль деятельности правоохранительных

органов, роль которого в связи с развитием в Республике Беларусь гражданского общества возрастает.

В результате правоохранительные органы наращивают рабочие контакты с общественностью (например, созданием и успешной деятельностью пресс-служб при каждом правоохранительном органе, телефонов доверия, официальных выступлений в СМИ и других форм прямого общения с гражданами). Прочно вошли в практику изучение правоохранительными органами общественного мнения об их деятельности и подведение на его основе итогов оперативно-служебной деятельности правоохранительных органов и работы с кадрами.

Укрепляется взаимодействие правоохранительных органов и с иными органами государственной власти и управления (например, с Государственным комитетом погранвойск, Государственным таможенным комитетом). Большие усилия в этом плане прилагаются правоохранительными органами в рамках деятельности международных организаций: Содружества Независимых Государств, Союзного государства Беларуси и России, Организации Договора Коллективной Безопасности, а также в рамках ООН, ОБСЕ, Совета Европы.

Отметим, что в Республике Беларусь сформировалась стабильная концепция взаимодействия правоохранительных органов с органами государственной власти. Однако еще не все звенья системы контроля правоохранительных органов работают достаточно эффективно и слаженно. Поиск наиболее совершенных форм и методов организаторской работы, в том числе и усиления контроля деятельности подчиненных органов, продолжается, учитывая при этом достижения отечественной науки и практики, а также лучший зарубежный опыт.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Парламентский контроль над сектором безопасности. Межпарламентский Совет и Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами. Женева, 2004.
2. Капарини, М., Маренин, О. Реформирование полиции в странах Центральной и Восточной Европы: процесс и прогресс. Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2006. 291 с.
3. Stone, С.Е. Ward, Н. Democratic policing: A framework for action // Policing and Society. 2000. vol. 10. P. 31-37.
4. Конституции зарубежных государств: Уч. пособие / Сост. В.В. Маклаков. М., 2002. С. 100-122.
5. Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: Федер. Конституц. Закон, от 26 февр. 1997 г., № 1-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. №9. Ст. 1011.
6. Бойцова, В.В. Служба защиты прав человека и гражданина: Мировой опыт / В.В. Бойцова. М.: БЕК, 1996. 408 с.
7. Бойцова, В.В. Правовой институт омбудсмена в системе взаимодействия государства и гражданского общества: автореф. дисс. ... д.ю.н. 12.00.02 / В.В. Бойцова. Институт законодат. и сравнит. правовед. при Правительстве РФ. М., 1995.

8. Охрана прав граждан в зарубежных странах: институт омбудсмена: Сравн. аспект: научн.-аналит. обзор: Специализир. информ. по общеакадем. прогр.: «Человек, наука, общество: комплексные исследования» / АН СССР, Ин-т науч. информ. по обществ. наукам; Сост. Н.Ю. Хаманева. М., 1991. 53 с.

9. Перепелица, Е.В. Государственно-правовое обеспечение прав и свобод личности в Республике Беларусь (теоретико-методологический аспект): дис. к.ю.н. 12.00.02 / Е.В. Перепелица. Мн.: БГУ, 2004. С. 90–101. 126 с.

10. Перепелица, Е.В. Права человека и ценности восточно-славянской цивилизации / Е.В. Перепелица. Мн., Бел. наука, 2006. 230 с.

11. Котляр, И.И. Уполномоченный по правам человека и белорусская государственность / И.И. Котляр // Государственность на Беларуси: генезис и перспективы: Сб. материалов респ. науч.-практ. конф., Брест, 30 янв. 2002 г.: В 2 ч. / Брест. гос. ун-т, Гл. ред. И.В. Котляров. Брест, 2002. Ч. 1. С. 48–49.

## SUMMARY

The author analyses the cooperation of the law-enforcement organs (internal affairs, financial, state security and procurator's organs) of the Republic of Belarus with the main state power organs of the Republic of Belarus (the President, the legislative bodies, the executive bodies, the court, the General Procurator's Office, the local authorities).

The author describes the main forms of this cooperation, its methods, mechanism and legal foundation. She provides some examples of its functioning as well.

The author analyses role and influence of such cooperation on the daily law-enforcement activity in the Republic of Belarus and provides some practical recommendations on the matter.