

ТЕМА 1

СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

1.1. Внутренние дела государства как предмет научного анализа. Место и предназначение органов внутренних дел в государстве

Под внутренними делами Республики Беларусь понимается социально-политическая сфера общественной жизни, содержание которой составляют общественные отношения, складывающиеся по поводу охраны правопорядка с целью защиты прав и свобод личности, общества и государства от противоправных посягательств в границах компетенции системы Министерства внутренних дел.

Компетенция Министерства внутренних дел, в свою очередь, определяется Положением о Министерстве внутренних дел Республики Беларусь, утвержденным Указом Президента Республики Беларусь от 4 декабря 2007 г. № 611 «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел и организаций, входящих в систему органов внутренних дел». В соответствии с указанным нормативным правовым актом внутренние дела государства определены как сфера борьбы с преступностью, охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности.

Наличие данной сферы и отраслей, составляющих ее содержание, обусловлено потребностями личности, общества, государства в защите от различного рода угроз, обеспечении общественного порядка и правопорядка, в политических, экономических и культурных связях с другими государствами. По сути, данные общественные отношения способствуют нормальному функционированию экономики со всеми ее отраслями, удовлетворению духовных потребностей личности, но в силу своей специфики выделены в самостоятельную сферу общественной жизни.

Управление внутренними делами государства представляет собой систему мер, направленную на обеспечение общественного порядка и общественной безопасности с целью охраны прав и свобод граждан, законных интересов юридических лиц и общественных объединений, охраны собственности и борьбы с преступностью.

Субъектами управления внутренними делами являются органы государства и их должностные лица, наделенные соответствующими полномочиями, а также общественные формирования и граждане, участвующие в охране общественного порядка. Объектами управления в отрасли являются граждане, группы, коллективы людей, государственные органы и их служащие, предприятия, учреждения, организации.

Содержание управления внутренними делами составляет деятельность по реализации целей, задач и функций управления осуществляемая в установленных формах и соответствующими методами.

Цель управления внутренними делами – обеспечение правопорядка в стране и законности, охрана прав, свобод и законных интересов граждан и организаций.

Следовательно, управление внутренними делами, являясь самостоятельной и специфической отраслью, заключается в реализации различных социальных мероприятий государства и общества. В этой связи оно может рассматриваться не только в качестве отрасли, но и сферы управления.

Управление внутренними делами имеет свою специфику, которая выражается в правоохранительной деятельности. Она направлена на соблюдение гражданами норм законодательства; предупреждение правонарушений; создание условий физическим и юридическим лицам для реализации их прав, исполнения возложенных на них обязанностей; воспитание у граждан правосознания, уважения к нормам права и т.д.

Для оказания воздействия на внутренние дела Республики Беларусь, которое предопределяло бы их требуемое состояние, в структуре государственного аппарата создана специальная отраслевая система, которая в

юридической литературе, законодательстве Республики Беларусь отождествляется с системой органов внутренних дел. Наличие названной системы объективно обусловлено:

образованием Республики Беларусь как суверенного государства; –
формированием в ней государственных органов как одного из основных признаков государственности;

задачами борьбы с преступностью, охраны общественного порядка на всех уровнях управления обществом;

сложившимся административно-территориальным делением и вытекающей отсюда необходимостью в едином организационном центре.

Построение отраслевой системы управления внутренними делами направлено на достижение следующих основных целей:

обеспечение реализации общегосударственных интересов в отрасли;

создание условий для осуществления единой стратегии борьбы с преступностью в масштабах всего государства;

выполнение соответствующих функций в пределах всех административно-территориальных единиц;

охват всех функций управления в сфере внутренних дел с одновременным определением организационных звеньев, их осуществляющих;

реализацию функций в том органе и на том управленческом уровне, как это требуют централизм и децентрализм, а также другие принципы государственного управления;

обеспечение координации и взаимодействия органов внутренних дел на всех уровнях системы;

установление компетенции системы в целом и входящих в нее органов и подразделений;

обеспечение повсеместного строгого соблюдения законности и дисциплины в деятельности всех звеньев системы МВД.¹

Органы внутренних дел входят в систему органов исполнительной власти, т.е. их деятельность носит исполнительно-распорядительный характер, и являются составной частью системы обеспечения национальной безопасности страны.

В соответствии со ст. 2 Закона Республики Беларусь от 17 июля 2007 года № 263-З «Об органах внутренних дел Республики Беларусь» основными *задачами* органов внутренних дел являются борьба с преступностью, охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности. Решая поставленные задачи, органы внутренних дел обеспечивают безопасное и стабильное развитие общества. Это осуществляется посредством реализации мер, направленных на предупреждение возникновения причин и условий общественно опасных деяний, прекращение процесса их развития, ликвидацию последствий противоправных деяний.

Задачи предупреждения, выявления и пресечения правонарушений, борьбы с преступностью решают многие государственные органы, но компетенция каждого из них четко определена законодательством Республики Беларусь. Это позволяет отграничить правоохранительную деятельность органов внутренних дел от деятельности иных правоохранительных органов: таможенных, финансовых расследований, государственной безопасности и др.

Особое место органов внутренних дел в правоохранительной системе государства, а также в системе органов исполнительной власти определяется:

многообразием правоохранительных и иных функций, реализуемых органами и учреждениями (фактически ОВД в том или ином объеме выполняют все правоохранительные функции, включая юридическую защиту своих сотрудников);

¹ Административное право: учеб. пособие / И.В.Козелецкий [и др.] / под общ. ред. И.В.Козелецкого / учреждение образования «Акад. М-ва внутр. дел. Респ. Беларусь». – Минск: Академия МВД, 2019 – С. 355–356.

наличием исключительных сфер правоохранительной деятельности, отнесенных к их ведению (например, обеспечение безопасности дорожного движения);

наличием организационных структур на всех уровнях государственно-территориального устройства Республики Беларусь;

существенным объемом полномочий сотрудников, в том числе исключительных (применение специальных мер принуждения – оружия, физической силы, специальных средств, боевой и специальной техники);

особым порядком комплектования и прохождения службы (высоким уровнем милитаризации);

наличием значительного количества вооружения, боевой и специальной техники и другого имущества;

традиционным восприятием органов внутренних дел (милиции) основной массой населения как главной правоохранительной силы государства.

Таким образом, образуется целостная многоуровневая система управления, имеющая довольно сложную структуру, характеризующаяся многочисленностью и спецификой субъектно-объектного состава, разнообразием прямых и обратных управленческих связей, где субъект может одновременно выступать и в качестве объекта управления.

1.2 Система субъектов и нормативно-правовые основы государственного управления органами внутренних дел

Система управления внутренними делами государства может быть представлена через систему субъектов управления данной сферой, их место и роль в осуществлении указанной деятельности.

В наиболее общем виде система субъектов управления внутренними делами включает в себя:

общесоциальные субъекты управления, действующие в масштабах всего общества (Президент Республики Беларусь, Национальное собрание Республики Беларусь);

органы республиканского управления общей компетенции (Совет Министров Республики Беларусь);

государственные органы, осуществляющие интегрированное руководство на определенной территории (органы местного управления и самоуправления);

органы, осуществляющие координационные либо контрольно-надзорные функции в сфере деятельности органов внутренних дел (Совет Безопасности Республики Беларусь, органы прокуратуры, органы аппарата Президента Республики Беларусь и др.).

Конституция Республики Беларусь гласит: «Президент Республики Беларусь является Главой государства, гарантом Конституции Республики Беларусь, прав и свобод человека и гражданина» (статья 79). Отсюда широта его полномочий, позволяющих обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие органов государства, в том числе и в отрасли управления внутренними делами.

В соответствии со статьей 8 Закона «Об органах внутренних дел Республики Беларусь» Президент Республики Беларусь в сфере деятельности органов внутренних дел наделен следующими полномочиями:

осуществляет общее руководство органами внутренних дел;

определяет штатную численность органов внутренних дел;

согласовывает по представлению Министра внутренних дел Республики Беларусь структуру центрального аппарата Министерства внутренних дел;

принимает решения об образовании, реорганизации и ликвидации департаментов Министерства внутренних дел и организаций, входящих в систему органов внутренних дел;

устанавливает перечень должностей высшего начальствующего состава органов внутренних дел и соответствующие этим должностям специальные звания;

назначает на должность и освобождает от должности Министра внутренних дел и его заместителей, начальников департаментов Министерства внутренних дел, учреждения образования «Академия Министерства внутренних дел Республики Беларусь», главного управления внутренних дел Минского городского исполнительного комитета, управлений внутренних дел областных исполнительных комитетов, а также руководителей других подразделений органов внутренних дел и организаций, входящих в систему органов внутренних дел, в случаях, предусмотренных законодательными актами Республики Беларусь;

утверждает перечень вооружения, боевой и специальной техники, специальных средств, состоящих на вооружении органов внутренних дел, если иное не определено Президентом Республики Беларусь;

устанавливает порядок и нормы материально-технического обеспечения органов внутренних дел, если иное не определено Президентом Республики Беларусь;

принимает решения о привлечении органов внутренних дел для усиления охраны общественного порядка, обеспечения режимов чрезвычайного и военного положения;

устанавливает перечень объектов, подлежащих обязательной охране органами внутренних дел;

принимает решения по вопросам правовой и социальной защиты сотрудников органов внутренних дел и членов их семей;

осуществляет иные полномочия, предусмотренные данным Законом и иными законодательными актами Республики Беларусь.

Кроме вышеперечисленного, управленческое воздействие Президента Республики Беларусь на систему органов внутренних дел проявляется и через издание нормативных правовых актов (указы и декреты), касающихся организации их деятельности, структуры, прохождения в них службы и т.д.

Парламент – Национальное собрание Республики Беларусь не имеет прямых управленческих полномочий по управлению сферой внутренних дел

либо непосредственно органами внутренних дел. Его управленческая роль проявляется в издании законов, регулирующих общественные отношения в данной области. Законы Республики Беларусь в опосредованной и непосредственной формах воздействуют на сферу внутренних дел. Они оказывают влияние на среду функционирования отраслевой системы управления, определяют для нее объекты правоохранительной и правоприменительной деятельности, определяют задачи, функции, полномочия субъектов системы управления, регламентируют основы их взаимодействия с иными государственными органами.

Министерство внутренних дел Республики Беларусь входит в систему республиканских органов государственного управления и помимо Главы государства подчинено Совету Министров Республики Беларусь. Согласно статье 19 Закона Республики Беларусь от 23 июля 2008 г. № 424-З «О Совете Министров Республики Беларусь» правительство руководит деятельностью подчиненных ему республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций по обеспечению законности и правопорядка, реализации государственных программ по борьбе с преступностью.

Также в соответствии с Законом Республики Беларусь «Об органах внутренних дел Республики Беларусь» Совет Министров Республики Беларусь в сфере деятельности органов внутренних дел (статья 9):

обеспечивает исполнение решений Президента Республики Беларусь, положений данного Закона по вопросам правовой и социальной защиты сотрудников органов внутренних дел и членов их семей;

осуществляет иные полномочия, делегированные ему Президентом Республики Беларусь, а также полномочия, предусмотренные законодательными актами Республики Беларусь.

Территориальные подразделения органов внутренних дел, представляя собой звенья единой иерархической системы органов внутренних дел, во главе которой находится Министерство внутренних дел Республики Беларусь, в то же

время являются структурными частями местных органов исполнительной власти. В связи с этим прямым юридическим следствием такого двойного подчинения является обязательность для органов и подразделений внутренних дел актов соответствующих органов местного управления и самоуправления.

Статьей 10 Закона «Об органах внутренних дел Республики Беларусь» местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы в сфере деятельности органов внутренних дел наделены следующей компетенцией:

предоставляют органам внутренних дел административные и иные помещения, коммунальные, бытовые и иные услуги;

обеспечивают потребности органов внутренних дел в материальных средствах, энергетических и других ресурсах и услугах по их заказам, предоставляют для дислокации органов внутренних дел земельные участки;

обеспечивают реализацию гарантий правовой и социальной защиты сотрудников органов внутренних дел и членов их семей, в пределах своей компетенции могут устанавливать другие, не предусмотренные данным Законом гарантии по их социальной защите.

Кроме того, руководители местных исполнительных и распорядительных органов в случаях, установленных законодательными актами Республики Беларусь, согласовывают кандидатуры на должности руководителей (заместителей руководителей) органов внутренних дел (их подразделений), входящих в структуру этих исполнительных и распорядительных органов, а также продление или расторжение контрактов о службе в органах внутренних дел с указанными должностными лицами.

Существенная роль в координации деятельности органов внутренних дел принадлежит Совету Безопасности Республики Беларусь. Совет Безопасности Республики Беларусь является высшим коллегиальным координационно-политическим органом, создаваемым в целях определения военной политики республики в области безопасности, стратегии, принципов военного

строительства, обеспечения гарантированной защиты суверенитета, оборонного потенциала республики, ее экологического состояния, прав и свобод граждан.

Это конституционный орган, осуществляющий подготовку решений Президента по вопросам обеспечения правовой охраны жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, проведения единой государственной политики в области обеспечения безопасности.

Таким образом, управление сферой внутренних дел является одним из приоритетных направлений реализации правоохранительной функции государства, качество осуществления которой напрямую зависит от эффективности правового регулирования деятельности органов внутренних дел и системы их взаимодействия с иными государственными органами с целью обеспечения должного уровня правопорядка и безопасности личности, общества и государства в целом.

1.3 Система управления органами внутренних дел Республики Беларусь

В современных условиях совершенствования процесса укрепления национальной безопасности, суверенитета государства требует разъяснения вопрос о роли и месте органов внутренних дел в структуре механизма белорусского государства. Данную проблему целесообразно раскрывать исходя из рассмотрения системы управления органами внутренних дел.

Органы внутренних дел, являясь составной частью государственных органов, представляют собой:

часть государственного аппарата, действующего по поручению и в интересах государства;

организационную ячейку людей, объединенных общей целью, непосредственно осуществляющую государственную власть в обществе;

коллектив людей, деятельность которого определяется правовыми нормами и реализуется в строго установленном порядке (имеется своя структура и определенный нормативными правовыми актами порядок образования);

организацию, решающую определенными методами задачи и функции государства;

организацию, проводящую свою работу в пределах государственно-властных полномочий, предоставленных ей государством, и обладающую определенной, закрепленной за ней компетенцией, соответствующей ее целям и задачам.

Если вести речь о компетенции Министерства внутренних дел как основного субъекта системы управления органами внутренних дел, то с учетом направленности ее можно классифицировать следующим образом:

компетенция по руководству порученной отраслью;

компетенция по взаимоотношениям с неподчиненными субъектами, т.е. реализуемая в отношениях с непосредственно неподчиненными органами и организациями, а также гражданами.

Руководство порученной отраслью Министерство внутренних дел осуществляет в двух основных формах:

централизованное руководство;

непосредственное оперативное управление.

Централизованное руководство выражается в управляющем воздействии на все важнейшие вопросы деятельности органов и подразделений, входящих в систему Министерства внутренних дел. В частности, Министерство внутренних дел анализирует состояние общественного порядка и преступности; разрабатывает оперативные и долгосрочные прогнозы развития криминогенной обстановки; вносит в установленном порядке в государственные органы предложения по повышению эффективности борьбы с преступностью, охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности; реализует в установленном порядке ведомственный контроль за соответствием

требованиям законодательства деятельности, осуществляемой органами внутренних дел, внутренними войсками, в том числе их обособленными подразделениями; оказывает им консультационную и методологическую помощь; определяет приоритетные направления совершенствования их деятельности; организует взаимодействие органов внутренних дел, внутренних войск с другими государственными органами.

Оперативное управление реализуется Министерством внутренних дел, как правило, в отношении непосредственно подчиненных ему органов, служб, подразделений, учреждений и организаций. Оперативное управление характеризуется управленческим воздействием не на всю деятельность Министерства внутренних дел, а на конкретные объекты или отдельные их группы. Это организация оперативно-розыскной деятельности; производство дознания по уголовным делам; ведение административного процесса; розыск обвиняемых, местонахождение которых неизвестно, лиц, скрывающихся от органов, ведущих уголовный процесс, лиц, уклоняющихся от отбывания наказания или иных мер уголовной ответственности, без вести пропавших, а также других лиц в случаях, предусмотренных законодательными актами; установление лиц, совершивших преступления, лиц, подлежащих привлечению к административной ответственности; организация идеологической работы; осуществление мероприятий по профилактике правонарушений, укреплению исполнительской, служебной и трудовой дисциплины в органах внутренних дел и внутренних войсках.

В отношении органов и организаций ему неподчиненных, Министерство внутренних дел осуществляет надзор за соблюдением ими установленных государством правил, нормативов и стандартов, а также лицензионной деятельности, оказывает им различного рода содействие. Так, Министерство внутренних дел осуществляет контроль за соблюдением правил открытия и функционирования объектов (стрелковые тир, стрельбища, стрелково-охотничьи стенды, оружейно-ремонтные мастерские и др.), оборотом оружия и

боеприпасов к нему, наркотических средств, психотропных веществ, их прекурсоров и аналогов.

Особенностью управления внутренними делами являются также более тесные связи со всеми без исключения слоями населения. В отношении граждан Министерство внутренних дел проводит работу по защите их имущества, здоровья, чести и достоинства, интересов от противоправных посягательств, стихийных бедствий, удовлетворению различных нужд, надзору за соблюдением установленных органами государственной власти норм в области общественного порядка и принятию предусмотренных мер к нарушителям.

Говоря иначе, органы внутренних дел как органы государственного управления на внешнем контуре деятельности управляют системой «правопорядок» посредством воздействия на ее элементы, к которым относятся:

социально значимые блага (жизнь, здоровье, имущество граждан и т.д.);

правовые нормы, которые упорядочивают доступ к социально значимым благам, гарантируя тем самым права и свободы граждан, осуществляющих доступ к ним;

конкретные условия и обстоятельства, которые способны фактически формировать ту или иную модель поведения людей в определенной ситуации.

Таким образом, система органов внутренних дел – часть государственного аппарата, многофункциональная и многоуровневая система, состоящая из совокупности органов, служб, подразделений внутренних дел и внутренних войск, взаимосвязанных и взаимодействующих друг с другом, образующих такое системное образование, которое может выполнять в полном объеме делегированные государством правоохранительные функции.