

**ПЕРСПЕКТИВЫ ОПТИМИЗАЦИИ  
СИСТЕМЫ ОБЩЕСТВЕННОЙ  
БЕЗОПАСНОСТИ БЕЛАРУСИ**





# СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДМЕТ РАССМОТРЕНИЯ. ПОНЯТИЕ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ .....	4
СИСТЕМА ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ БЕЛАРУСИ .....	6
ИСТОРИЯ ФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ БЕЛАРУСИ .....	8
А ЧТО У СОСЕДЕЙ? .....	13
ПРЕДПОСЫЛКИ ТРАНСФОРМАЦИИ .....	15
ОБЩИЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕОРГАНИЗАЦИИ .....	17
А СЛЕДСТВИЕ И ЭКСПЕРТИЗА? .....	25
ПОДВОДЯ ИТОГ .....	27
ССЫЛКИ .....	29

# ПРЕДМЕТ РАССМОТРЕНИЯ. ПОНЯТИЕ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

**Ф**ункция обеспечения безопасности относится к древнейшим, базовым функциям государства. Традиционно наибольшее внимание привлекает деятельность государства по обеспечению внешней безопасности, связанной с предотвращением или отражением агрессивных действий из-за пределов своей территории. Однако, по мере развития человеческой цивилизации, угроза межгосударственных вооруженных столкновений уменьшается. А ценность человеческой жизни, личности – возрастает. И это глобальная тенденция. Кроме того, усложняется система организации производительных сил общества, что зачастую связано с расширенным использованием источников повышенной опасности. Актуальным вызовом становится и изменение климата.

Важность обеспечения безопасности личности по своему значению все более приближается к важности безопасности государства в целом.

В науке применительно к поддержанию безопасности внутри государства чаще всего применяется понятие «общественной безопасности». Как это бывает, устраивающего всех определения данного термина нет. Принято считать, что общественная безопасность является частью более широкого понятия национальной безопасности. Традиционно, под последней понимается состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз.

Но это слишком общее определение, не содержащее присущих именно для общественной безопасности характеристик. Неизвестно, что на этот счет думают белорусские ученые-право-

веды, но в российской юридической науке общественная безопасность определяется как юридическая категория для конкретизации сфер деятельности правоохранительных (полицейских) органов и выделяется в качестве универсального объекта, подлежащего правовой охране от противоправных посягательств, а также других угроз техногенного, природного, биологического и иного характера<sup>1</sup>.

Выделим те признаки, которые характерны именно для деятельности по обеспечению общественной безопасности.

Во-первых, она напрямую не связана с военной активностью.

Во-вторых, она в основном ограничивается пределами государства и направлена на предотвращение негативных последствий вызванных нарушениями закона, стихийными бедствиями и техногенными катастрофами.

В-третьих, поддержание общественной безопасности – профессиональная деятельность уполномоченных на то законодательством государственных институтов, перечень которых закрыт (т. е. они четко перечислены в законе).

В-четвертых, перечень защищаемых в рамках общественной безопасности интересов имеет границы, которые определены законодательством конкретной страны. Т.е. есть интересы, которые не защищаются в рамках деятельности по обеспечению общественной безопасности, а деятельность в сфере общественной безопасности ограничена законодательными и техническими нормами. И осуществляется согласно четко установленным процедурам.

В-пятых, деятельность по обеспечению общественной безопасности имеет преимущественно директивный (приказной) характер, может сопровождаться ограничениями прав и свобод физических и юридических лиц, изъятием вопреки их воли находящегося в их владении имущества при определенных законодательством для таких случаях условиях.

Таким образом, общественную безопасность можно определить как составную часть национальной безопасности, состояние защищенности определенных законом важных интересов личности, общества и государства от внутренних угроз (преступных и иных противоправных деяний), а также от разрушительных природных явлений и событий техногенного характера, которое достигается посредством профессиональной деятельности уполномоченных на то государственных институтов.

# СИСТЕМА ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ БЕЛАРУСИ

**В** данном случае мы подразумеваем правоотношения между компетентными государственными институтами и негосударственными субъектами (физическими и юридическим лицами) по поводу поддержания общественной безопасности на территории Беларуси.

При этом стоит отметить, что белорусские государственные институты могут вовлекаться и в обеспечение общественной безопасности за пределами национальной территории. Это может быть в рамках международного сотрудничества или миссий по поддержанию мира/стабилизации обстановки. Однако, данные вопросы не являются частью настоящего исследования.

Итак, очертим круг тех государственных институтов Беларуси, которые мы включаем в систему общественной безопасности. Основными критериями, по которым конкретные органы государственной власти включаются в перечень, являются:

- деятельность по обеспечению общественной безопасности выступает основной за исключением ситуации, связанной с некими форс-мажорными обстоятельствами (например, в военное время);
- наличие полномочий принятия нормативных актов в сфере обеспечения общественной безопасности;
- институциональная оформленность, т. е. эти ведомства не входят в состав других органов власти и управления.

Таким образом, систему ведомств, обеспечивающих общественную безопасность, в понимании данного исследования в Беларуси составляют:

- Министерство внутренних дел;
- Министерство по чрезвычайным ситуациям;
- Государственный пограничный комитет;

- Следственный комитет;
- Государственный комитет судебных экспертиз.

Вопросы общественной безопасности находятся в поле зрения и иных властных институтов в Беларуси. Но они не соответствуют выше очерченным критериям.

Так, суды выполняют функции контроля за процессом и результатами деятельности в сфере обеспечения общественной безопасности. Но не ведут непосредственной деятельности по этому направлению.

Прокуратура, лишённая собственного следственного аппарата, также прямой деятельности по обеспечению общественной безопасности не ведёт. Но выполняет важнейшую функцию профилактики, надзора, координации и обобщения результатов такой деятельности.

В Беларуси нет институционально самостоятельных спецслужб в «чистом» виде. Все самостоятельные ведомства, занятые в обеспечении государственной безопасности, разведывательной деятельности выполняют и функции поддержания общественной безопасности (например, борьба с организованной преступностью и др.). Но такая деятельность не является для них основной. Хотя для общественности именно эта часть активности спецслужб наиболее заметна.

Государственный таможенный комитет имеет целью, прежде всего, обеспечение экономических интересов государства в сфере внешнеэкономической деятельности. Поддержание общественной безопасности, например, посредством пресечения контрабанды, является вспомогательной деятельностью таможи. Собственно, в ряде стран таможенные органы рассматриваются в качестве разновидности налоговых и входят в систему Министерства финансов<sup>2</sup>.

Департамент финансовых расследований Комитета государственного контроля не является самостоятельным институтом. И сфокусирован на защите экономических интересов государства в первую очередь.

Таким образом, применительно к данному исследованию лишь пять вышеперечисленных ведомств будут рассматриваться в качестве образующих систему обеспечения общественной безопасности в Беларуси.

# ИСТОРИЯ ФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ БЕЛАРУСИ

**П**осле восстановления независимости Беларусь унаследовала советскую систему поддержания общественной безопасности. Которая формировалась в специфических политических и экономических условиях огромной централизованной страны с однопартийной системой.

Возникла потребность в её адаптации под нужды и возможности средней по размерам европейской страны, которая не имела на тот момент внешних угроз для своей безопасности.

Эта деятельность была довольно не последовательной вследствие отсутствия целостного подхода к формированию системы обеспечения общественной безопасности. Во многом в Беларуси копировался соответствующий опыт России. Собственно, это не было исключительно белорусской особенностью. Аналогично с учетом российского опыта действовали и в других странах СНГ. Другое дело, что при этом не учитывался фактор российских масштабов. И через некоторое время в государствах Содружества начался процесс адаптации именно под собственные, национальные условия и потребности.

По прошествии без малого 30 лет после роспуска СССР можно сказать, что система обеспечения общественной безопасности в постсоветских странах продолжает адаптироваться и оптимизироваться под актуальные вызовы и имеющиеся возможности. Хотя в целом интенсивность таких изменений и снизилась.

**Министерство внутренних дел.** Является старейшим и крупнейшим ведомством обеспечения общественной без-



опасности. И выполняет основную функцию по поддержанию правопорядка, исполнению наказаний (большинства административных и всех уголовных). Также в качестве дополнительной функции МВД участвует при необходимости в вооруженной защите государства, оказывает в рамках своей компетенции поддержку иным институтам обеспечения общественной безопасности.

**Министерство по чрезвычайным ситуациям.** Отпочковалось от МВД. Причиной заявлялась необходимость координации деятельности в сфере ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС и управления в сфере чрезвычайных ситуаций. При этом стоит признать, что во многом создание МЧС было продиктовано соответствующим опытом в России.

Первоначально спасательные подразделения были преимущественно сосредоточены в составе МВД. В мае 1993 года Совет Министров Республики Беларусь принял постановление № 292 о создании на базе пожарной охраны МВД Военизированной пожарной службы, в состав которой вошли части пожарной охраны и пожарные подразделения министерств и ведомств.

В сентябре 1994 года в соответствии с Указом Президента Республики Беларусь № 122 «Об изменении структуры центральных органов управления Республики Беларусь» образовано Министерство по чрезвычайным ситуациям и защите населения от последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС (с 11 января 1997 г. — Министерство по чрезвычайным ситуациям). Основными задачами Министерства и подчиненных ему органов стали: реализация государственной политики по защите населения от последствий катастрофы, обеспечение госнадзора за охраной и использованием загрязненных территорий, подготовка соответствующих законодательных актов, обобщение практики действующего законодательства и подготовка предложений по его совершенствованию, разработка и утверждение требований, норм и правил радиационной безопасности, а также согласование существующих законодательных и иных нормативных актов по всем аспектам гражданского, экологического, хозяйственного и иного законодательства, уточнение и внесение предложений, устраняющих противоречия и несогласованности с нормами и законами, связанными с преодолением последствий катастрофы.

В сентябре 1998 года Указом Президента Республики Беларусь № 442 Военизированной пожарной службе МВД была

присоединена к Министерству по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь. Министерству были подчинены областные и Минское городское управления, части и посты, учебные заведения и научные учреждения, пожарные аварийно-спасательные отряды и части, подразделения обеспечения и специальные подразделения ВПС. Также в его состав были включены Комитет по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и атомной энергетике и Комитет по проблемам катастрофы на Чернобыльской АЭС.

В январе 1999 год Указом Президента Республики Беларусь № 35 на МЧС возложены функции государственного управления в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и были определены основные задачи<sup>3</sup>.

**Государственный пограничный комитет.** Сформирован на базе белорусской части Пограничных войск КГБ СССР. Имел задачей войсковую защиту неприкосновенности Государственной границы Союза.

В сентябре 1991 года Верховный Совет Беларуси принял решение подчинить Пограничные войска КГБ СССР, которые были дислоцированы на территории нашей страны, Совету Министров Беларуси. В январе 1992 года было создано Главное управление пограничных войск при Совмине. С этого момента пограничное ведомство, по сути, начало функционировать как самостоятельный республиканский орган государственного управления.

В январе 1997 года ведомство было реорганизовано в Госкомитет пограничных войск Беларуси. Его статус практически стал равен министерскому<sup>4</sup>.

В сентябре 2007 года пограничные войска были трансформированы в органы пограничной службы. А Госкомитет пограничных войск стал Государственным пограничным комитетом.

В связи с изменением ситуации в сфере безопасности Госпогранкомитет на настоящий момент является по существу специализированным полицейским (правоохранительным) органом с функциями спецслужбы (ведение пограничной разведки).

При этом периодически в среде специалистов и ветеранов пограничных войск звучит мнение о преждевременности преобразования пограничного ведомства из войскового в полицейское. Не в последнюю очередь дискуссию подогревает опыт российско-украинской войны.

**Следственный комитет.** Наравне с КГБ является одним из двух ведомств, наделенных функцией проведения предварительного следствия. До образования Следственного комитета свои следственные аппараты имелись у прокуратуры, органов внутренних дел, государственной безопасности и финансовых расследований. В сентябре 2011 года был принят Указ Президента № 409 «Об образовании Следственного комитета Республики Беларусь»<sup>5</sup>. Причиной формирования нового ведомства заявлялась необходимость повысить качество предварительного расследования, обеспечить самостоятельность следователей, гарантировать неукоснительное соблюдение законности, защиты прав и интересов личности, общества и государства. В новую структуру были включены следственные аппараты прокуратуры, МВД и органов финансовых расследований. КГБ удалось отстоять собственный следственный аппарат, аргументируя это тем, что в его компетенции находятся специфические уголовные деликты, тесно связанные с вопросами национальной безопасности, в том числе и с секретной информацией.

Собственно говоря, формирование отдельного следственного ведомства было долгоиграющей идеей и предусматривалось принятой ещё в 1992 году Концепцией судебно-правовой реформы<sup>6</sup>.

**Государственный комитет судебных экспертиз.** Является самой молодой правоохранительной структурой. Госкомитет судебных экспертиз создан в апреле Указом № 2020 «Об образовании Государственного комитета судебных экспертиз Республики Беларусь». Создание новой структуры объяснялось особым процессуальным статусом эксперта и значением его заключения для установления истины по уголовным, административным, гражданским и экономическим делам<sup>7</sup>.

Экспертное ведомство создано в целях совершенствования государственной судебно-экспертной деятельности, усиления защиты прав и законных интересов граждан, организаций в уголовном, административном, гражданском и хозяйственном процессе.

Базой для образования Государственного комитета судебных экспертиз стали:

- экспертно-криминалистические подразделения органов внутренних дел;
- Государственная служба медицинских судебных экспертиз, подчиненная Генеральному прокурору Беларуси;

- государственное учреждение «80-я центральная военная судебно-медицинская лаборатория» Министерства обороны;
- экспертные подразделения МЧС;
- государственное учреждение «Центр судебных экспертиз и криминалистики Министерства юстиции Республики Беларусь».

**Вывод.** Формирование системы органов общественной безопасности Беларуси заняло свыше 20 лет. Её характеризует фрагментированность и специализация. Которая сопровождается сложной системой межведомственного взаимодействия, ростом расходов на содержание административного и управленческого звена, разницей политик ведомств, их конкуренцией.

Довольно регулярно в публичную сферу вытекает информация о взаимных претензиях МВД и Следственного комитета по поводу ведения доследственных проверок и обоснованности возбуждения уголовных дел. Очень часто эти проблемы приходится решать на высшем государственном уровне. При том, что они носят явно рабочий характер и решаться должны в рабочем порядке.

Наиболее интересным является тот факт, что в результате имеющейся системы правоохранительных органов одно и то же преступление расследуется тремя разными, равными друг другу ведомствами: органы внутренних дел обеспечивают оперативное сопровождение расследования; следователи собственно организуют расследование и руководят им; эксперты не зависят ни от оперативных служб, ни от следствия. И как было сказано выше, в каждом ведомстве собственные политики, которые не всегда согласуются между собой.

Подобная несогласованность не лучшим образом влияет на расследование сложных уголовных дел. Например, связанных с нелегальным оборотом наркотиков, коррупцией, или организованным криминалом.

Отметим еще один момент: Следственный комитет и Госкомитет судебных экспертиз не входят в состав Правительства Беларуси<sup>8</sup>. Таким образом, оба правоохранительных ведомства напрямую подчинены главе государства. Во многом это формальный момент, но весьма показательный.

## А ЧТО У СОСЕДЕЙ?

**П**осле 1991 года каждая постсоветская страна стала искать собственные механизмы поддержания общественной безопасности. Возникали в том числе и весьма оригинальные конструкты. Например, в Казахстане некоторое время в качестве эксперимента в отдельных регионах объединили следственный аппарат и блок криминальной полиции. В Латвии изначально пограничная служба входила в состав армии. Однако, по прошествии без малого 30 лет поисков и экспериментов можно все постсоветские страны условно разделить на две группы: «европейцы» и «самобытные».

Первая группа стран восприняла европейскую практику концентрации органов общественной безопасности в рамках одного ведомства — МВД. В этом случае, ведомство помимо чисто правоохранительной полицейской функции решает также вопросы спасения в чрезвычайных ситуациях, формирования государственных материальных резервов, пограничной безопасности. Также при наличии военизированных структур (Национальная гвардия, Корпус карабинеров) МВД выполняет в качестве вспомогательной функцию вооруженной защиты государства от внешней агрессии.

Пенитенциарная система у «европейцев» переподчинена Министерству юстиции. Таким образом осуществляется организационное разведение функций привлечения к ответственности за преступления и исполнения наказания за преступления.

К «европейцам» можно отнести страны Балтии, Грузию, Молдову и Украину. Т.е. те государства, которые либо уже интегрировались в евроатлантические структуры и ЕС, либо поставили себе такую цель.

Таким образом, формирование многопрофильного МВД можно рассматривать как часть процесса имплементации европейских стандартов в сфере государственного управления.

К «самобытным» относятся прочие постсоветские страны. Которые при этом демонстрируют большую вариантность архитектуры органов общественной безопасности.

Так, в большинстве стран органы пограничной охраны подчинены ведомству государственной безопасности. Но в Азербайджане и Кыргызстане, например, это самостоятельные правительственные институты.

Спасательные службы могут иметь как самостоятельный статус, так и входить на правах специализированного автономного образования в МВД. А в Узбекистане за МВД сохраняется функция спасения на пожарах. Но при этом существует и МЧС, которое выполняет в частности функции организации гражданской обороны, предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.

Пенитенциарная система либо сохраняется в составе МВД, либо передана по европейскому образцу в Минюст, либо образовано отдельное ведомство, ведающее вопросами исполнения наказаний. По последнему пути пошла Россия, где создана Федеральная служба исполнения наказаний. Ранее — Грузия.

Спецификой России стало и выделение военизированной и охранной компоненты из состава МВД в самостоятельное ведомство — Федеральную службу войск национальной гвардии Российской Федерации. Однако, в данном случае речь идет о внутривластных факторах, а не о практической целесообразности подобного шага.

В большинстве стран МВД сохранило собственный следственный аппарат. А в России помимо ведомственных следственных органов есть и отдельный Следственный комитет, образованный на базе следственных подразделений прокуратуры. В настоящее время эта структура презентует себя в качестве не входящей «... в структуру какого-либо органа государственной власти, ни в какую-либо из ветвей государственной власти. По сути, реализуемая им следственная власть является продолжением президентской власти и может рассматриваться как элемент сдержек и противовесов в системе разделения властей»<sup>9</sup>. Отметим, что в этом плане и Следственный комитет Беларуси можно рассматривать как имеющий схожий статус.

Опыт Беларуси по созданию самостоятельного ведомства судебных экспертиз является исключительно «самобытным», который не повторен ни в одной стране СНГ. И нет информации о том, что кто-то планирует пойти белорусским путем.

# ПРЕДПОСЫЛКИ ТРАНСФОРМАЦИИ

**С**истема государственного управления, как и любая сложная социальная система, находится в постоянном поиске равновесия: политического, ресурсного, организационного.

Очевидно, что потенциал фрагментации правоохранительных ведомств Беларуси исчерпан. Фактически последним дискутируемым вопросом является возможность передачи Департамента исполнения наказаний из МВД в Минюст. Целесообразность подобного шага не очевидна. Опыт Казахстана показал, что гражданские чиновники не справились с надлежащим руководством пенитенциарной системой. И в итоге её пришлось обратно возвращать в МВД. Грузинский и российский опыт также продемонстрировал, что выделение тюремного ведомства из МВД само по себе не решает задач обеспечения законности и предотвращения злоупотреблений в системе исполнения наказаний.

Одновременно в Беларуси все громче говорят о необходимости проведения конституционной реформы, направленной на перераспределение полномочий от президента в пользу правительства и парламента. Пока суть возможных изменений остается неизвестной, как и её временные рамки. Но надо понимать, что сама идея конституционной реформы возникла не на пустом месте. Она вызвана необходимостью проведения оптимизации и повышения общей эффективности управления государством.

При этом параллельно, хотя и не столь активно, в Беларуси обсуждается вопрос проведения административно-территориальной реформы. Опять же, её возможные контуры пока неясны. Однако, чаще всего речь идет о переходе с трехзвенной системы территориальной организации государства (области

и Минск — районы и города областного подчинения — сельские и поселковые советы) к двухзвенной. С учетом того, что имеющаяся система организации ведомств общественной безопасности в основном привязана к административному делению страны, одного этого достаточно для того, чтобы задуматься о перспективах их реорганизации.

Совсем незаметным и для общественности, и для специалистов является фактор демографии. С физическим сокращением количества призывников уже столкнулось Министерство обороны<sup>10</sup>. Что стало одной из причин ограничения в 2019 году права на отсрочку от срочной военной службы для получения образования. Доступный человеческий потенциал для задействования в системе общественной безопасности также сокращается. А значит, стоит вопрос наиболее рационального использования человеческого потенциала. Это предполагает минимизацию вспомогательных или дублирующих функций внутри системы обеспечения общественной безопасности в пользу звеньев, напрямую занятых её обеспечением.

Таким образом, перспективы перераспределения полномочий внутри системы власти, изменения административно-территориального деления страны и снижение демографического потенциала выводят вопрос реорганизации органов обеспечения общественной безопасности из гипотетической в рабочую плоскость. Опять же, с поправкой на временной фактор: когда может наступить время «X» пока неясно.



## ОБЩИЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕОРГАНИЗАЦИИ

**П**редставляется, что трансформация системы обеспечения общественной безопасности может протекать по следующим направлениям:

- институциональная консолидация;
- функциональная консолидация;
- отвыязывание от административно-территориального деления.

Институциональная консолидация предполагает формирование МВД европейского типа, в рамках которого будут объединены органы охраны правопорядка, спасения и контроля за движением людей. Таким образом, речь идет об объединении органов внутренних дел, пограничной службы, по чрезвычайным ситуациям и военизированных правоохранительных сил (Внутренних войск).

При этом было бы ошибочным рассматривать институциональную консолидацию исключительно как присоединение Госпогранкомитета и МЧС к МВД. Потребуется серьезная трансформация самого МВД из милитаризированной структуры в административно-политическую с сохранением военизированных компонентов. Все, кто непосредственно по долгу своих ежедневных функций не выполняет задачи по охране границы, спасению и поддержанию правопорядка должны форму снять. Необходимо провести аудит административных функций нового МВД избавившись от излишних и включив, при необходимости, новые.

Основными задачами Министерства как центрального органа государственной власти и управления становятся:

- участие в разработке политики в области обеспечения общественной безопасности и шире — национальной без-

опасности, включая законопроектную и нормотворческую деятельность;

- руководство реализацией политики в области общественной безопасности, участие в реализации политики в сфере национальной безопасности через подчиненные структуры;
- организация обеспечения вышеназванной деятельности (кадрового, научного, аналитического, материально-технического, политического);
- лоббирование ведомственных интересов;
- организация и управление системой социальной, юридической и прочих видов защиты сотрудников/военнослужащих/работников МВД и подчиненных ему структур;
- организация и координация взаимодействия различных служб и структур ведомства, а также межведомственной и международной кооперации по вопросам, отнесенным к компетенции МВД;
- обеспечение законности в ходе деятельности ведомства и подчиненных ему структур;
- организация коммуникации и взаимодействия с обществом.

Демилитаризация и политизация МВД означает необходимость выделения правоохранительной составляющей в отдельную автономную структуру наравне с органами пограничной службы, по чрезвычайным ситуациям, Внутренними войсками. Речь идет о формировании исключительно полицейского корпуса.

*Полиция или милиция? Для большинства обывателей данный вопрос не является принципиальным. Между тем, смысл этих понятий отличается. Под «милицией» изначально понималась парамилитарная структура типа ополчения, основной задачей которого выступала вооруженная защита против внешней агрессии. Первая милиция в Беларуси появилась во время восстания 1794 года под предводительством Тадеуша Костюшко и участвовала в боях против русских войск Александра Суворова. Второе рождение милиция в Беларуси получила после февральской революции в России, когда она была сформирована вместо упразднённой имперской полиции. После октябрьского переворота функции милиции были расширены с сугубо правоохранительных до участия в боевых действиях против «контрреволюции» и интервентов. Т.е. органы милиции выполняли двойную работу: поддержание нового революционного правопорядка и вооруженная защита «первого в мире государства рабочих и крестьян».*

*Полиция – профессиональный правоохранительный орган. И применительно к правоохранительной деятельности термин «полиция» представляется более корректным.*

Функциональная консолидация подразумевает объединение в рамках одной структур, выполняющих сходные или одинаковые функции. В данном случае речь идет в первую очередь о возможности объединения в рамках одного департамента/корпуса Внутренних войск и охраны МВД. Которые могут быть дополнены структурами Военизированной охраны Белорусской железной дороги. Мало кто знает о существовании подобной организации. Между тем, её штатная численность составляет 3500 человек<sup>11</sup>.

Военизированная охрана БелЖД осуществляет охрану грузов в пути следования и на железнодорожных станциях, объектов (в т. ч. жизнеобеспечения и повышенной опасности) организаций железнодорожного транспорта общего пользования.

Между тем, защита объектов и грузов – одно из направлений деятельности и Департамента охраны МВД и Внутренних войск МВД<sup>12</sup>. Более того, Департамент охраны МВД выполняет контрольные функции в отношении охранных организаций, в т. ч. и Военизированной охраны БелЖД<sup>13</sup>.

Таким образом, речь идет о формировании военизированной вооруженной структуры общей численностью не менее 25 тыс. сотрудников, военнослужащих и гражданских работников. Которая могла бы условно состоять из 2 управлений/командований:

- войскового, представленного территориальными бригадами (включая охрану учреждений пенитенциарной системы и объектов железнодорожной инфраструктуры) и частями специального назначения;
- охраны объектов (кроме объектов железнодорожной инфраструктуры), грузов (включая на железной дороге), организаций и физических лиц на добровольной договорной основе или в силу требований законодательства, осуществление государственной политики в сфере охранной деятельности.

Это не станет уникальной ситуацией: подобные реорганизации уже были проведены в России (формирование Росгвардии) и в Узбекистане (в июле 2019 года Главное управление охраны МВД и его территориальные подразделения переданы Национальной гвардии). Но с другими задачами: не с политическими, а с целью оптимизации структуры управления и рационального

расходования ресурсов за счет сокращения управленческих и вспомогательных структур.

Естественно, это потребует серьезной реорганизации системы управления новой службой и её публичного позиционирования. В том числе за счет смены названия. И наименование «Национальная гвардия» вполне подходит.

*Первые формирования Национальной гвардии на территории Беларуси относятся ко времени вторжения Наполеона в Российскую империю. В июле 1812 года французский император принял решение о формировании Национальной гвардии в Вильне. Позднее, в октябре, приступили к формированию подразделений НГ в центральных и западных регионах Беларуси. Национальная гвардия должна была поддерживать порядок в городах и местечках, охранять частную и общественную собственность, казну местных администраций, важные объекты (склады и мосты).*

Перспективной представляется и идея объединения ведомственных учебных заведений Академии МВД, Университета гражданской защиты и Пограничного института. Тем более что два последних ВУЗа по своим масштабам фактически соответствуют факультетам.

Так, в 2019 году выделено мест на дневной форме обучения за счет средств бюджета:

- в Академии МВД (3 факультета) — 436<sup>14</sup>;
- в Университете гражданской защиты МЧС — 135<sup>15</sup>;
- в Институте пограничной службы — 96<sup>16</sup>.

Создание такого интегрированного ВУЗа не является чем-то беспрецедентным. В той же Эстонии функционирует Академия внутренней безопасности. Которая осуществляет подготовку специалистов для нужд полиции, таможни, спасательных и налоговых органов, юстиции, пенитенциарной системы<sup>17</sup>.

*Эстонская Академия внутренней безопасности (в некоторых вариантах перевода — обороны) также готовит кадры в интересах основной спецслужбы своей страны — Полиции безопасности. Последняя входит в состав МВД и является органом контрразведки и борьбы с терроризмом/экстремизмом. В Беларуси функцию подготовки сотрудников контрразведки выполняет Институт национальной безопасности КГБ. Который предоставляет дополнительную профессиональную подготовку лицам, имеющим высшее образование.*

Институциональная и функциональная консолидация позволит ликвидировать дублирование функций, которое имеет

место при отдельном существовании объединяемых структур, сократить управленческое и вспомогательные звенья. А также оптимизировать процедуры материально-технического обеспечения. Надо очень четко понимать, что идея консолидации встретит масштабное сопротивление со стороны тех лиц, чьи должности будут упразднены как лишние в рамках новой объединенной системы. Это сотни офицерских должностей уровня майор-полковник. В системе силовых ведомств на сегодняшний день имеется резерв сокращения расходов за счет разаттестации (перевода в разряд замещаемых гражданскими специалистами) ряда вспомогательных должностей, сокращения структур внутриведомственного контроля, различного рода исследовательских, образовательных, культурно-пропагандистских и прочих подразделений, которые зачастую просто бесполезны. Но служат местом трудоустройства родственников, друзей и членов семей начальников разного рода и ранга. Высвободившие ресурсы (материальные и человеческие) следует направить на выполнение прямых функций по обеспечению общественной и национальной безопасности.

О перспективе институциональной консолидации Следственного комитета и Госкомитета судебных экспертиз будет сказано ниже.

Отвязывание органов общественной безопасности от системы от административно-территориального деления в идеале должно проводиться с учетом перспектив административно-территориальной реформы в Беларуси. Однако, пока внятного очертания такой реформы пока нет. Поэтому будем исходить из существующего порядка вещей.

Имеющиеся структуры МВД и МЧС имеют значительный потенциал для оптимизации. В том числе и за счет передачи полномочий на места руководителям территориальных органов.

В настоящее время органы внутренних дел (ОВД) организационно входят в состав органов исполнительной власти базового и областного уровней<sup>18</sup>. В то время как территориальные отделы и управления МЧС, Департамента охраны МВД, Следственного комитета и Госкомитета судебных экспертиз (ГКСЭ) в состав местных исполкомов не входят. Что усложняет систему управления в сфере обеспечения общественной безопасности.

Представляется необходимым вывести ОВД из состава местных органов власти.

Далее, объединить территориальные структуры ОВД, по чрезвычайным ситуациям, Департамента охраны МВД, Следственного комитета и Госкомитета судебных экспертиз 2-3-х смежных районов в межрайонные (естественно, имеется в виду формирование своих межрайотделов в рамках каждой структуры (ОВД, по ЧС, охраны, СК и ГКСЭ), а не общих). Самое крупное территориальное подразделение становится головным и его структура изменений не претерпевает. Меньшие получают статус территориальных отделений укрупненного межрайонного, в них проводится сокращение ряда руководящих и вспомогательных должностей, функции которых будет выполнять центральное. Условно будем называть его межрайонным отделом.

В идеале, межрайонные структуры ОВД, по ЧС, охраны, Следственного комитета и Госкомитета судебных экспертиз должны иметь одинаковые географические очертания (т. е. охватывать одни и те же административные единицы) с целью более эффективной координации.

Поверхностные подсчеты показывают, что в рамках существующих ОВД за счет объединения в каждом присоединенном территориальном подразделении можно сократить 9-16 человек, в отдельных ОВД и более. Причем, речь идет преимущественно об офицерских должностях уровня майор-подполковник. Функции которых могут быть переданы из присоединяемого в головной ОВД. С учетом развития современных средств связи проблемы обмена информацией возникнуть не должно.

При реорганизации территориальной структуры Департамента охраны МВД высвобождается 3-6 должностей, а МЧС — порядка 10 должностей. С учетом того, что в стране 152 административных единицы базового уровня (район, район в городе, город областного подчинения) результат оптимизации может быть значительным.

В городах областного подчинения имеет смысл объединить городские и районные в городах структуры ОВД, МЧС, Департамента охраны МВД, Следственного комитета и ГКСЭ и аналогичные сельского района в один.

*Для информации: население Фрунзенского района г. Минска превышает 463 тыс. человек<sup>19</sup>. Что сопоставимо с населением второго по величине города страны — Гомеля, который разделен на 4 административных района. И вопросы обеспечения общественной безопасности в самом многочисленном районе белорусской столицы вполне решаются на приемлемом уровне.*

Перевод территориальных структур ОВД, МЧС, Департамента охраны МВД, Следственного комитета и Госкомитета судебных экспертиз в разряд отделений не должен привести к снижению «потолков» по званиям. Что важно с точки зрения сохранения здорового психологического климата в коллективах отделений, где может сложиться мнение, что их статус понижен в сравнении с имевшимся при самостоятельном существовании.

Объединение 3-х ОВД создает кадровый резерв в количестве 20 и более человек. Правильным будет передать высвободившиеся финансовые ресурсы начальникам межрайонных отделов в качестве личного резерва. Это подразумевает, что в рамках фонда оплаты сокращенного личного состава начальник межрайотдела, руководствуясь конкретной ситуацией на обслуживаемых территориях, может ввести дополнительные единицы в те службы и территориальные отделения, которые нуждаются в усилении. При этом сам начальник межрайонного отдела должен определять пропорцию сержантских и офицерских должностей. Так, вместо 20 офицеров он может решить, что для пользы дела целесообразнее создать собственный взвод патрульно-постовой службы в количестве 25-30 сержантов, или отделение ППС и 10-12 участковых инспекторов. Либо направить данные средства на усиление материально-технической базы своего отдела.

Найм сотрудников должен осуществляться на основании срочных контрактов на 2-5 лет. Конечно, такие сотрудники будут находиться в более уязвимом положении, нежели занимающие «твердые» должности. Но в любом случае это лучше, чем просто механическое сокращение. Кроме того, система приобретет гибкость и позволит руководителям межрайонных отделов оперативно реагировать на изменения обстановки на обслуживаемых территориях.

Перспективной представляется и идея объединения в одну существующих структур областного уровня для Минской области и города Минска по образцу КГБ.

Предлагаемая схема не означает вывода территориальных структур обеспечения общественной безопасности из-под надзора местных органов власти.

Данный надзор осуществляется посредством ежегодных отчетов перед местными представительными органами власти соответствующих должностных лиц ОВД и по ЧС о состоянии общественной безопасности территорий.

При этом следует предоставить право местным советам депутатов базового и вышестоящего уровня (районного и областного) выражать недоверие руководителям органов общественной безопасности на соответствующих территориях и ставить вопрос перед руководством МВД об их замене в связи с неудовлетворительной работой или поведением, которое идет в разрез со статусом представителя публичной власти.

Также советы депутатов базового и вышестоящего уровня (районного и областного) должны получить право формировать временные следственные комиссии для разбирательства по фактам противоправной деятельности сотрудников органов общественной безопасности с целью дачи им политической (но не правовой) оценки, выявления условий, способствовавших такой деятельности, адекватности руководства данных территориальных структур ситуации. А также для разбора ситуации в сфере общественной безопасности на территории с целью выработки возможных направлений по её улучшению.

Для разрешения спорных вопросов взаимоотношения между сотрудниками органов внутренних дел и местным населением следует наделить местные советы депутатов базового уровня правом формировать комиссии по этике в правоохранительной деятельности в роли своеобразного арбитра. Решения комиссии могут носить оценочный характер (прав или не прав сотрудник ОВД), а предлагаемые меры воздействия на допустившего некорректное поведение сотрудника ОВД остаются на усмотрение руководства ОВД с обязательным информированием членов комиссии о принятых решениях. В случае признания действий сотрудников ОВД некорректными, комиссия может обязать руководство ОВД публично принести извинения перед пострадавшей стороной и принять меры информационно-воспитательного характера с личным составом с тем, чтобы подобные случаи в будущем не повторялись.

Инициировать разбирательства местными органами представительной власти относительно функционирования органов обеспечения общественной безопасности на соответствующей территории могут граждане, организации и руководители исполнительной власти данной административной единицы.

Вышеуказанные меры надзора местных властей не могут распространяться на подразделения следственной и судебно-экспертной службы, о причинах будет указано ниже.



## А СЛЕДСТВИЕ И ЭКСПЕРТИЗА?

**П**ри оптимизации правоохранительной системы станет вопрос о сохранении статуса самостоятельных институтов за Следственным комитетом и Госкомитетом судебных экспертиз.

При создании обоих ведомств была заявлена цель повышения качества расследования преступлений и судебных разбирательств за счет самостоятельности следствия и экспертных структур, исключения влияния на них со стороны заинтересованных ведомств.

Формально и милиция, и следствие выполняют функции по поддержанию законности с тем, чтобы ни один виновный не ушел от ответственности и ни один невинный не был к ней привлечен. Однако их практические интересы весьма отличны. Органы внутренних дел заинтересованы в показателях раскрываемости преступлений как центрального индикатора оценки эффективности своей работы. Следственные органы всегда были ориентированы на соблюдение процедуры и обеспечение судебной перспективы расследуемых уголовных дел.

В этой связи возвращение следствия в состав иного правоохранительного или контролирующего ведомства представляется нецелесообразным. Следственный комитет должен сохраниться в качестве самостоятельного института. И более того, усилиться.

Как было сказано выше, существование самостоятельного экспертного ведомства, почти министерства, не имеет аналогов на постсоветском пространстве. Представляется, что подобный статус излишний. А ГКСЭ может быть объединен с тем ведомством, в интересах которого он в основном работает — со Следственным комитетом. В рамках которого независимость эксперта может быть гарантирована нормами закона не менее эффективно, чем самостоятельной организационной структурой.

Таким образом, речь идет о формировании условного Следственно-экспертного комитета.

С учетом обсуждаемой конституционной реформы и необходимости поддержания особого статуса следствия в качестве юридически и политически нейтральной структуры, ориентированной на обеспечение верховенства закона и справедливого правосудия по уголовным делам, Следственно-экспертный комитет (СЭК) может быть переподчинен парламенту.

Парламент назначает председателя СЭК, который ответственен перед Парламентом и при этом подотчетен перед главой исполнительной власти страны (президентом или премьер-министром). Последний имеет право ставить перед парламентом вопрос о смещении председателя СЭК.

Парламент также должен иметь право утверждения структуры СЭК.

Парламентский контроль за деятельностью СЭК осуществляется через профильные комиссии/комитеты. А также через специальные следственные комиссии (временные).

## ПОДВОДЯ ИТОГ

**П**редполагается формирование двухведомственной системы органов обеспечения общественной безопасности: Министерства внутренних дел и Следственно-экспертного комитета.

МВД входит в систему органов исполнительной власти. И состоит из центрального аппарата, структур центрального подчинения (например, учебных заведений, тыла, связи, авиаслужбы, финансового и кадрового обеспечения и т. п.) и четырех специализированных «корпусов» (полицейского, пограничной охраны, спасательного и Национальной гвардии). Министр осуществляет общее руководство «корпусами». А непосредственное управление — профессионалы из соответствующих сфер деятельности. Система МВД — централизована и не зависит в своей деятельности от местных органов власти и управления.

Вопрос ведомственной принадлежности системы исполнения наказаний должен решаться исходя из практической целесообразности.

Второй составной частью выступает Следственно-экспертный комитет. Который не входит в систему исполнительной власти, но находится в ведении парламента.

На местах система органов обеспечения общественной безопасности строится из областных управлений (в т. ч. управления по Минской области и г. Минску) при сохранении областного деления страны и межрайонных отделов (или отделов новых административных единиц базового уровня). При этом у руководителей на местах появляются дополнительные возможности для реагирования на изменения состояния общественной безопасности на своих территориях.

Предлагаемая архитектура позволяет упростить систему управления органами общественной безопасности, уменьшить расходы на административные и вспомогательные службы,

повысить адаптивность к меняющимся обстоятельствам на уровне административных единиц базового уровня.

Стоит отметить, что трансформация (полная и по секторам) системы государственного управления во времени — нормальный процесс, реакция на меняющуюся обстановку и объем доступных ресурсов для обеспечения её функционирования. Такие изменения должны иметь в своей основе прагматический аспект (повышение эффективности), а не политическую целесообразность.

## ССЫЛКИ

<sup>1</sup> Саманюк Э. В. О соотношении понятий «общественная безопасность» и «общественный порядок»//Молодой ученый, 2014, №3, с 671-675. Web. <<http://moluch.ru/archive/62/9561/>>.

<sup>2</sup> Таможенные службы зарубежных стран. Web. <[http://www.customs.gov.by/ru/sait\\_tamoj-ru/](http://www.customs.gov.by/ru/sait_tamoj-ru/)>.

<sup>3</sup> Хронология важнейших событий в истории пожарно-спасательной службы Беларуси. Web. <<http://mchs.gov.by/ministerstvo/napravleniya-deyatelnosti/istoriya-pozharnogo-dela/khronologiya-vazhneyshikh-sobytyiy-v-istorii-pozharno-spasatelnoy-sluzhby-belarusi/1990-1999-gody/>>.

<sup>4</sup> 100 лет на охране Государственной границы. Web. <<https://100.gpk.gov.by/>>.

<sup>5</sup> История следственных органов. Web. <<https://sk.gov.by/ru/istoria-sledstvenih-organov-ru/>>.

<sup>6</sup> Постановление Верховного Совета Республики Беларусь от 23.04.1992 N 1611-XII «О Концепции судебно-правовой реформы». Web. <<http://pravo.levonevsky.org/bazaby11/republic63/text386.htm>>.

<sup>7</sup> История ГКСЭ. Web. <<http://sudexpert.gov.by/ru/history.html>>.

<sup>8</sup> Республиканские органы государственного управления. Web. <<http://www.government.by/ru/local-government-structures/>>.

<sup>9</sup> История Следственного комитета РФ. Web. <[https://sledcom.ru/sk\\_russia/calendar](https://sledcom.ru/sk_russia/calendar)>.

<sup>10</sup> Министр обороны рассказал про возможные изменения в отсрочке от армии и льготы для отслуживших. Web. <<https://news.tut.by/society/626692.html>>.

<sup>11</sup> Военизированная охрана. Web. <<https://www.rw.by/corporate/structure/vohr/>>.

<sup>12</sup> См. ст. 2 Закона Республики Беларусь от 03.06.1993 г. N 2341-XII «О Внутренних войсках МВД Республики Беларусь».

<sup>13</sup> См. п.7 Положения «О Департаменте охраны МВД Республики Беларусь», утверждённого Указом Президента Республики Беларусь от 04.06.2004 N 268.

<sup>14</sup> В учреждениях высшего образования системы МВД завершилась вступительная кампания. Web. <<https://www.mvd.gov.by/ru/news/5820>>.

<sup>15</sup> Итоги приемной кампании в Университет гражданской защиты МЧС Беларуси в 2019 году. Web. <<http://ucp.by/areas-of-activity/abiturientu/konkurs-i-prokhdnoy-ball-v-2016-godu/>>.

<sup>16</sup> План приёма в учреждения высшего образования Республики Беларусь и Российской Федерации на 2019 год для обучения в интересах органов пограничной службы Республики Беларусь. Web. <<http://ips.gpk.gov.by/obrazovanie/abiturientu/plan-priyema-v-interesakh-ops-rb-na-2019-god/>>.

<sup>17</sup> The Estonian Academy of Security Sciences Web. <<https://www.sisekaitse.ee/en/estonian-academy-security-sciences>>.

<sup>18</sup> См. ст. 11 Закона Республики Беларусь от 17 июля 2007 г. № 263-З «Об органах внутренних дел Республики Беларусь».

<sup>19</sup> Социальный паспорт Фрунзенского района. Web. <<http://www.fr.gov.by/about/sotsialnyy-pasport-frunzenskogo-rayona-/>>.