

УДК 347.963

Становление и развитие органов прокуратуры в Республике Беларусь: историко-правовой аспект

А.В. ГАВРИЛЕНКО

Дается краткое описание истории становления и развития института прокуратуры в Республике Беларусь, обозначаются перспективные направления совершенствования прокурорского надзора.

Ключевые слова: прокуратура, история прокуратуры, прокурорский надзор, законность в государственном управлении.

A brief description of the history and development of the Prosecutor's Office of the Institute in the Republic of Belarus is presented, Prospective directions for improving prosecutorial oversight are outlined.

Keywords: prosecutor's office, prosecutor's history, public prosecutor's supervision of legality in public administration.

Введение. После обретения независимости руководство стран, входивших ранее в состав СССР, столкнулось с проблемой необходимости построения нового государственно-правового механизма. Указанный процесс на постсоветском пространстве происходил по-разному с учетом особенностей новых государств.

Не является исключением и Республика Беларусь, где вопросам государственного строительства, определения направлений реформирования государственных органов и их правового статуса, изначально придавалось огромное значение со стороны политической элиты. Данное утверждение в равной степени справедливо и для органов прокуратуры Беларуси. В то же время следует отметить недостаточное внимание научных кругов к теме прокуратуры и прокурорского надзора в 90-е гг. XX в. Отдельные аспекты деятельности исследуемого государственного органа освещались в работах В.Н. Бибило [1], О.А. Божелко [2], А.А. Данилевича [3] и других.

Недостаточное освещение в отечественной юридической науке того периода проблем прокурорского надзора обуславливает необходимость анализа нормативной правовой основы функционирования данного института. Именно совокупность актов законодательства, принятых в первой половине 90-х гг. XX в., определивших облик белорусской прокуратуры, отразила теоретические воззрения политической и научной элиты на место данного института в государственном механизме обеспечения законности. Подчеркнем также, что наиболее дискуссионным направлением деятельности органов прокуратуры, вызывавшим наибольшее число споров и дискуссий, является осуществление надзора за исполнением законодательства.

Основная часть. Начальный этап формирования органов прокуратуры Республики Беларусь характеризуется сильным влиянием советского периода, что нашло свое отражение прежде всего в принятых нормативных правовых актах, регулировавших правовой статус данного государственного органа. Так, ст. 7 Декларации о государственном суверенитете БССР от 27 июля 1990 г. содержала положение о том, что высший надзор за точным и единообразным исполнением законов Республики Беларусь осуществляется Генеральным прокурором Республики Беларусь, который назначается Верховным Советом Республики Беларусь [4].

Однако необходимость критического осмысления модели организации прокурорского надзора советского периода, выявления ее проблем и недостатков, способствовало возрастанию научного интереса к исследуемой проблематике. Об этом свидетельствуют положения Концепции судебно-правовой реформы в части, касающейся предложений по реформированию органов прокуратуры (далее – Концепция) [5]. Так, в разделе IV Концепции отмечалось, что прокуратура выполняет множество не свойственных ей функций, в силу чего надзору за исполнением и соблюдением законов стали присущи черты формализма и фиктивности. В то же время авторы Концепции не предлагали упразднить данное направление прокурорской

деятельности, обоснованно полагая, что в переходный период государственного строительства именно надзор за исполнением законодательства способен преодолеть негативные тенденции в обществе. Разработчики Концепции акцентировали внимание лишь на определении четких пределов надзорной деятельности прокуроров. В то же время, определяя пределы осуществления надзорной деятельности, разработчики Концепции восприняли представления именно советской модели прокурорского надзора. Предмет надзора за исполнением законов был определен максимально широко: к нему были отнесены органы государственного управления, местные Советы, участники производственно-хозяйственной и коммерческой деятельности, организации и учреждения, общественные объединения, должностные лица и граждане. Как и любой нормативный правовой акт, принятый в переходный период, Концепция носила во многом компромиссный характер, что требовала текущая на тот момент политическая обстановка. В то же время целый ряд положений Концепции, особенно в части реформирования надзора за исполнением законодательства, сохраняет свою актуальность и по сей день.

Следующим важным этапом становления белорусской прокуратуры стало принятие Закона Республики Беларусь от 29 января 1993 г. «О прокуратуре Республики Беларусь» (далее – Закон о прокуратуре 1993 г.) [6]. В соответствии с положениями ст.ст. 1, 11–13 Закона прокуратура представляла собой самостоятельный орган, подотчетный Верховному Совету Республики Беларусь. Пределы надзора за исполнением законов были еще более расширены по сравнению с указанными в Концепции: теперь прокуратура надзирала за республиканскими, местными органами государственного и хозяйственного управления и контроля, местными Советами народных депутатов и иными органами местного самоуправления, воинскими формированиями и учреждениями, органами государственной безопасности, внутренних дел и милиции, субъектами хозяйствования независимо от принадлежности и форм собственности, учреждениями и организациями, политическими партиями, иными общественными и религиозными объединениями, должностными лицами и гражданами (ст. 2 Закона о прокуратуре 1993 г.).

Расширив круг объектов надзорной деятельности, законодатель в то же время ограничил поводы к проведению проверок, указав, что последние проводятся на основании лишь поступивших сообщений и других имеющихся данных о нарушениях законности, требующих непосредственного прокурорского реагирования. Также Закон о прокуратуре 1993 г. указывал, что при осуществлении своей деятельности прокуратура не вмешивается в оперативно-производственную деятельность предприятий, учреждений и организаций. Данная норма свидетельствует о верном понимании белорусским законодателем особенностей правовой природы прокуратуры, ее отличий от контрольных органов. Положения ст. 21 Закона закрепляли, что прокуроры осуществляют надзор лишь за исполнением законов, но не иных нормативных правовых актов. В качестве равнозначных понятий Закон закреплял надзор за исполнением законов и общий надзор. Закон о прокуратуре 1993 г. в ст. 9 закреплял за Генеральным прокурором Республики Беларусь право законодательной инициативы, в также правомочия по внесению в Верховный Совет Республики Беларусь представления по вопросам, требующим толкования законов.

В целом следует согласиться с мнением А.А. Кеника, указывающего на прогрессивный характер Закона и его соответствие историческим реалиям того времени [7, с. 97]. Заслуживает внимания усилия законодателя по ограничению пределов осуществления надзора за исполнением законов. Они свидетельствуют об отходе от советской модели организации прокурорской деятельности с ее попытками всеобъемлющего надзора за общественными отношениями. В то же время Закон относил к объектам прокурорского надзора необычайно широкий круг юридических и физических лиц, что не соответствовало духу и смыслу положений Концепции судебно-правовой реформы.

Дальнейшее реформирование нормативной правовой основы прокурорского надзора связано с конституционным развитием белорусского государства. Конституция Республики от 15 марта 1994 г. в разделе IV «Государственный контроль и надзор» содержала гл. 7, состоящую из 4 статей и определившей конституционно-правовой статус органов прокуратуры.

Положения ст. 133 Конституции Республики Беларусь 1994 г. в целом сохранили перечень объектов прокурорского надзора, закрепленный ранее в ст. 2 Закона о прокуратуре 1993 г., несколько конкретизировав и упорядочив его. В соответствии с положениями Кон-

ституции 1994 г., органы прокуратуры осуществляли надзор за исполнением только одного вида нормативных правовых актов – законов. Конкретизация предмета ведения органов прокуратуры в Основном Законе позволяла четко определить сферу деятельности данного государственного института. В то же время подобное решение имело и негативный аспект – расширение или сужение круга объектов надзорной деятельности возможно лишь при условии внесения изменений и дополнений в Основной Закон.

Закрепление правового статуса прокуратуры в отдельной главе Конституции 1994 г., определение предмета ее ведения способствовало росту авторитета данного государственного органа и во многом определило его дальнейшее развитие. Новая редакция Конституции 1994 г., принятая на Республиканском референдуме 24 ноября 1996 г., в целом сохранила неизменным конституционно-правовой статус органов прокуратуры [8]. В то же время перечень нормативных правовых актов, за исполнением которых надзирают прокуроры, существенно расширился. В соответствии со ст. 125 Конституции Республики Беларусь на прокуратуру возлагается надзор за точным и единообразным исполнением законов, декретов, указов и иных нормативных актов.

Вместе с тем круг объектов надзорной деятельности остался неизменным. Столь существенное расширение сферы прокурорского надзора породило отдельные проблемы в правоприменительной деятельности. В этой связи обоснованной представляется позиция А.С. Сенько, который указывает на актуальность толкования применяемого в Конституции Республики Беларусь понятия «иных нормативных актов», так как результаты данного толкования определяют границы и акцентированность деятельности прокуратуры по осуществлению надзора за исполнением законодательства [9, с. 23].

Новая редакция Основного Закона изменила также порядок назначения Генерального прокурора. В соответствии с положениями ст. 126 Конституции Республики Беларусь он назначается Президентом с согласия Совета Республики. Нормы ст. 127 Основного Закона также закрепляли, что в своей деятельности Генеральный прокурор подотчетен Главе государства.

Указанные выше изменения в Конституции Республики Беларусь завершили оформленные конституционно-правовой статус органов прокуратуры, четко определив предмет их ведения и порядок формирования. Подчеркнем, что предмет надзора за исполнением законодательства, определенный в Основном Законе, отличается необычайной широтой и охватом. О проблемах, порожденных расширением поля надзорной деятельности органов прокуратуры из-за необходимости обеспечения законности в различных сферах общественной жизни, в т. ч. и в государственном управлении, пишут в своих трудах и современные отечественные исследователи [10, с. 328].

На протяжении периода времени с момента вступления в силу новой редакции Конституции Республики Беларусь, Закон о прокуратуре 1993 г. неоднократно изменялся и дополнялся. В то же время указанная деятельность не смогла в полной мере привести нормы Закона о прокуратуре 1993 г. в соответствие с иными актами законодательства Республики Беларусь. В научных трудах соответствующего исторического периода указывалась актуальность принятия нового закона, регулирующего деятельность органов прокуратуры, который соответствовал бы как положениям Конституции Республики Беларусь, так и требованиям времени [11, с. 59].

На необходимость дальнейшей конкретизации надзорной деятельности органов прокуратуры обращал внимание и Глава государства. Так, положения Указа Президента Республики Беларусь от 10 апреля 2002 г. № 205 «О Концепции совершенствования законодательства Республики Беларусь» [12] указывали на необходимость достижения более эффективного взаимодействия прокуратуры с контролирующими органами.

Итогом достаточно длительной нормотворческой деятельности стала разработка и принятие действующего Закона о прокуратуре Закона Республики Беларусь от 8 мая 2007 г. «О прокуратуре Республики Беларусь» (далее – Закон о прокуратуре) [13], являющегося на данный момент основным нормативным правовым актом, регламентирующим осуществление прокурорского надзора, в т. ч. в сфере государственного управления. В целом Закон о прокуратуре, по сравнению с предшествующим, содержит ряд новелл, направленных на расширение

ние полномочий органов прокуратуры. Так, в ст. 11 Закона о прокуратуре было более четко сформулировано право прокуроров принимать участие в заседаниях государственных органов и иных государственных организаций, что является одним из важнейших элементов организации взаимодействия органов прокуратуры с иными государственными структурами в целях укрепления законности.

Указанный Закон отнес к ведению прокуратуры вопросы координации правоохранительной деятельности органов внутренних дел, органов государственной безопасности, Комитета государственного контроля, других государственных органов, осуществляющих борьбу с преступностью и коррупцией, а также деятельности по борьбе с преступностью иных организаций, участвующих в борьбе с преступностью.

Закон о прокуратуре содержит ст. 13, регламентирующую вопросы участия органов прокуратуры в нормотворческой деятельности и совершенствовании практики применения законодательства. Верной по данному вопросу представляется позиция Г.А. Василевича, который указывает на актуальность и востребованность данного направления прокурорской деятельности [14, с. 15]. Вместе с тем за годы, прошедшие с принятия Закона о прокуратуре 1993 г., Генеральный прокурор Республики Беларусь утратил право законодательной инициативы и право на обращение в Конституционный Суд Республики Беларусь.

Положения ст. 13 Закона о прокуратуре до некоторой степени компенсируют утрату Генеральным прокурором Республики Беларусь права законодательной инициативы. Как отмечает Г.А. Василевич, действующее законодательство содержит определенную юридическую основу для участия прокуратуры в нормотворческой деятельности [15, с. 3].

В то же время следует отметить, что именно органы прокуратуры являются тем звеном государственной системы, в котором аккумулируется информация о различных видах нарушений законности. Как справедливо отмечает Генеральный прокурор Республики Беларусь А.В. Конюк, дальнейшее повышение эффективности деятельности прокуратуры связано с закреплением за ней роли организующего центра обеспечения законности [16, с. 7]. В связи с этим представляет несомненный интерес предложение Г.А. Василевича о необходимости наделения Генерального прокурора правом обращения в Конституционный Суд Республики Беларусь [17, с. 798] и законодательное закрепление данных полномочий Генерального прокурора Республики Беларусь [18]. Эту позицию разделяет и А.С. Сенько [19, с. 13]. Как представляется, приведенные предложения о наделении Генерального прокурора Республики Беларусь правом обращений в Конституционный Суд являются обоснованными.

Закон о прокуратуре, оставаясь в целом прогрессивным нормативным правовым актом, так и не смог устранить в надзорной деятельности органов прокуратуры такие явления, как дублирование полномочий с контролирующими структурами, вмешательство в оперативно-хозяйственную деятельность предприятий, неопределенность границ надзора за исполнением законодательства.

Создание в 2011 г. Следственного комитета Республики Беларусь [20] ознаменовало дальнейшую модернизацию структуры органов прокуратуры, а также поставило вопрос об изменении направлений деятельности данного государственного органа. Передача полномочий органов прокуратуры по проведению предварительного следствия во вновь созданный правоохранительный орган не могла не отразиться на приоритетах прокурорской деятельности, что было отмечено и Генеральным прокурором Республики Беларусь [16, с. 5]. Данные изменения свидетельствуют, что на сегодняшний момент прокуратура Республики Беларусь находится в процессе перехода от надзорно-обвинительной (смешанной) к надзорной модели организации прокурорского надзора.

В связи с данными обстоятельствами на первый план в прокурорской деятельности выдвигаются вопросы обеспечения законности в сфере государственного управления, экономики, защита прав субъектов хозяйствования и т. д. [16, с. 6–7]. Как представляется, подобное кардинальное изменение приоритетов прокурорской деятельности должно быть соответствующим образом отражено посредством совершенствования нормативной базы, регламентирующей правовой статус органов прокуратуры Республики Беларусь.

После реформы 2011 г., связанной с созданием Следственного комитета Республики Беларусь, законодательство о прокуратуре претерпело еще ряд изменений. Так, в 2014 г. в связи с

принятием Указа Президента Республики Беларусь от 26 марта 2014 г. № 137 «О ликвидации военных прокуратур» была упразднена система военных прокуратур [21]. Позднее, в том же 2014 г. посредством принятия Указа Президента Республики Беларусь от 1 октября 2014 г. № 463 «О ликвидации Белорусской транспортной прокуратуры» [22], последняя была также упразднена, а специализированные транспортные прокуратуры, ранее находившиеся в ее подчинении, были переподчинены прокуратурам областей. Данные реформы были обусловлены, как представляется, в первую очередь, финансовыми причинами, необходимостью оптимизировать структуру органов прокуратуры, снизить издержки от ее содержания.

Что касается приоритетов надзорной деятельности органов прокуратуры, то Генеральный прокурор Республики Беларусь А.В. Конюк отмечает, что важнейшим вопросом является обеспечение законности в экономической сфере [23]. Советник Генерального прокурора Республики Беларусь Г.В. Гончарова также определяет надзор за исполнением законодательства в экономической сфере как одно из приоритетных направлений надзорной деятельности, а также отмечает, что в будущем будет усилена роль прокуратуры в обеспечении как законности контрольно-надзорной деятельности, так и защиты права собственности, иных законных прав и интересов субъектов хозяйствования [24].

Как представляется, законность в экономической сфере должна достигаться в первую очередь за счет осуществления надзора за деятельностью органов государственного управления, контрольно-надзорных органов в указанной сфере, а не за счет проверки отдельных организаций и предприятий. Это позволит достичь значимых результатов в исследуемой области, кроме того избежать дублирования деятельности иных государственных органов.

Заключение. Таким образом, вышесказанное позволяет сформулировать следующую периодизацию современного этапа развития органов прокуратуры Республики Беларусь:

– 1990–1993 гг. – формирование органов прокуратуры суверенной Республики Беларусь. Законодательством данного периода была закреплена надзорно-обвинительная (смешанная) модель прокурорского надзора, закреплявшая за прокуратурой как полномочия по осуществлению надзора за исполнением законов, так и предварительное следствие;

– 1994–2007 гг. – оформление конституционно-правового статуса органов прокуратуры Республики Беларусь и их дальнейшее развитие;

– 2007–2011 гг. – постепенный переход от надзорно-обвинительной (смешанной) к надзорной модели организации прокурорского надзора. Лишение прокуратуры статуса самостоятельного органа предварительного следствия, связанное с созданием Следственного комитета Республики Беларусь, ознаменовало ослабление обвинительного и усиление надзорного начала в организации деятельности прокуратуры;

– 2012 г.–настоящее время – усиление роли и значения надзора за исполнением законодательства в структуре организации прокурорского надзора в связи утратой статуса самостоятельного органа предварительного следствия. Одной из приоритетных задач, стоящих перед органами прокуратуры, становится обеспечение законности в сфере экономической деятельности. Наиболее эффективно решение данной задачи видится посредством осуществления надзора за исполнением законодательства органами государственного управления, контрольно-надзорными органами, государственными организациями и предприятиями.

Литература

1. Бибило, В.Н. Судоустройство: Учебник / В.Н. Бибило. – Минск : Право и экономика, 2001. – 328 с.
2. Божелко, О.А. О роли органов прокуратуры в построении правового демократического государства и взаимоотношениях прокуратуры с судебными органами / О.А. Божелко // Юстиция Беларуси. – 1999. – № 3. – С. 3–5.
3. Данилевич, А.А. Принцип разделения властей и место прокуратуры в государственном механизме Республики Беларусь / А.А. Данилевич // Правая рэформа ў Рэспубліцы Беларусь: вопыт, праблемы, перспектывы: тэзісы дакладаў рэспубліканскай навукова-практычнай канферэнцыі, г. Гродна, 24–25 красавіка 1997 г.– Гродна, 1997. – С. 69–71.

4. О государственном суверенитете Республики Беларусь : Декларация Верховн. Совета Респ. Беларусь, 27 июля 1990 г. // Ведамасці Вярхоўн. Савета Рэсп. Беларусь. – 1991. – № 31. – Ст. 536.
5. О концепции судебно-правовой реформы : Постановление Верховн. Совета Респ. Беларусь, 23 апреля 1992 г. // Ведамасці Вярхоўн. Савета Рэсп. Беларусь. – 1992. – № 16. – Ст. 270.
6. О прокуратуре Республики Беларусь : Закон Респ. Беларусь, 29 января 1993 г. (утратил силу) // Ведамасці Вярхоўн. Савета Рэсп. Беларусь. – 1993. – № 10. – Ст. 95.
7. Кеник, А.А. Прокурорский надзор: учеб. пособие / А.А. Кеник. – Мн. : Амалфея, 2008. – 576 с.
8. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.) // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2004. – № 188. – 1/6032.
9. Сенько, А.С. Правовая регламентация осуществления прокурорского надзора за исполнением законодательства: методическое пособие / А.С. Сенько. – Минск : Харвест, 2007. – 64 с.
10. Киреенко, П.Я. О научном обеспечении прокурорско-следственной деятельности на современном этапе / П.Я. Киреенко // Проблемы укрепления законности и правопорядка: наука, практика, тенденции. – 2009. – № 2. – С. 327–335.
11. Карпиевич, Н.Ф. Необходим новый закон о Прокуратуре / Н.Ф. Карпиевич // Право Беларуси. – 2003. – № 3. – С. 59–62.
12. О концепции совершенствования законодательства Республики Беларусь : Указ Президента Респ. Беларусь, 10 апр. 2002 г. № 205 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2002. – № 46. – 1/3636.
13. О прокуратуре Республики Беларусь : Закон Респ. Беларусь, 8 мая 2007 г. : в ред. Закона Республики Беларусь от 18 июля 2016 г. № 401-3 // Национальный правовой Интернет-портал. – 2016. – 2/2399.
14. Василевич, Г.А. Нормотворческая функция прокуратуры / Г.А. Василевич // Правосудие и прокурорский надзор в Республике Беларусь : законодательство и практика применения : сб. науч. трудов / редкол. : А.В. Барков [и др.] – Минск : БГУФК, 2010. – С. 14–26.
15. Василевич, Г.А. Нормотворческие инициативы – путь к повышению эффективности прокурорского надзора / Г.А. Василевич // Законность и правопорядок. – 2011. – № 2. – С. 3–8.
16. Конюк, А. Прокуратура на рубеже 90-летия: основные приоритеты деятельности / А. Конюк // Законность и правопорядок. – 2012. – № 2. – С. 4–7.
17. Василевич, Г.А. Конституционное право Республики Беларусь: учебник / Г.А. Василевич. – Минск : Книжный дом, Интерпрессервис, 2003. – 832 с.
18. Василевич, Г.А. Анализ законодательства о Парламенте, Конституционном Суде и Прокуратуре Республики Беларусь / Г.А. Василевич // Консультант Плюс: Беларусь [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.
19. Сенько, А.С. Защита прав и законных интересов граждан средствами общего надзора прокуратуры : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / А.С. Сенько ; Белорусский государственный университет. – Минск, 2004. – 24 с.
20. Об образовании Следственного комитета Республики Беларусь : Указ Президента Республики Беларусь, 12 сент. 2011 г., № 409 : в ред. Указа Президента Республики Беларусь от 17 ноября 2014 г. № 535 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2014. – 1/15413.
21. О ликвидации военных прокуратур : Указ Президента Респ. Беларусь, 26 мар. 2014 г., № 137 // Нац. правовой Интернет-портал Респ. Беларусь. – 2014. – 1/14909.
22. О ликвидации Белорусской транспортной прокуратуры : Указ Президента Респ. Беларусь, 1 окт. 2014 г., № 463 // Нац. правовой Интернет-портал Респ. Беларусь. – 2014. – 1/15318.
23. Конюк, А.В. Деятельность органов прокуратуры в условиях судебно-правовой реформы [Электронный ресурс] / А.В. Конюк. – Режим доступа : <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=15171>. – Дата доступа : 16.10.2016.
24. Гончарова, Г.В. Практика проведения проверок органами прокуратуры [Электронный ресурс] / Г.В. Гончарова // Промышленно-торговое право. – 2016. – № 8. – С. 59–62.