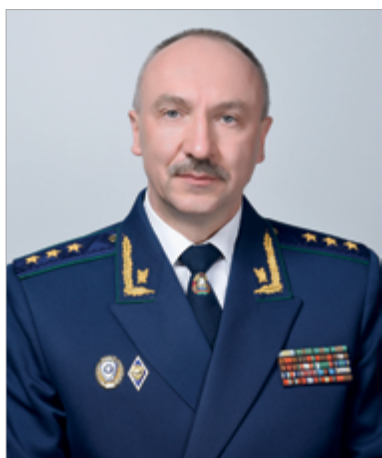


95 лет назад 26 июня III сессия ЦИК ССРБ приняла первое Положение о прокурорском надзоре и учредила Государственную прокуратуру, полагая, что для становления и развития государственности необходим специальный орган, который от имени государства осуществлял бы надзор за точным исполнением законов на территории всей страны. Таким органом стала прокуратура.

На 95-летнем рубеже, когда остается совсем немного лет до векового юбилея белорусской прокуратуры, мы абсолютно вправе объективно оценить достигнутые ею результаты, связанные прежде всего с позитивной динамикой в борьбе с преступностью и коррупцией, обеспечении охраны и защиты прав и свобод граждан, интересов общества и государства, и определить дальнейшие направления совершенствования деятельности органов прокуратуры.

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ В СУВЕРЕННОЙ БЕЛАРУСИ



Александр КОНЮК,
Генеральный прокурор
Республики Беларусь,
государственный советник
юстиции 1 класса

При определении направлений дальнейшего совершенствования деятельности и развития системы органов прокуратуры необходимо учитывать исторический опыт становления институтов прокурорского надзора с периода обретения нашей страной государственного суверенитета.

Первым историческим документом, положившим начало самостоятельного белорусско-

го государства и определившим магистральные направления развития различных его сфер и отраслей, стала Декларация Верховного Совета Республики Беларусь от 27 июля 1990 года “О государственном суверенитете Республики Беларусь” (Декларация) [1]. В ст. 7 Декларации было установлено, что осуществление высшего надзора за точным и единообразным исполнением законов Республики Беларусь возлагалось на Генерального прокурора Республики Беларусь, который назначался Верховным Советом Республики Беларусь.

Концепция судебно-правовой реформы, утвержденная постановлением Верховного Совета Республики Беларусь от 23 апреля 1992 года (Концепция) [2], явилась первым программным документом, определяющим пути развития органов прокуратуры в условиях судебно-правовой реформы.

Непосредственно прокурорскому надзору посвящен раздел IV Концепции. При реформировании конкретных отраслей прокурорского надзора предлагалось исходить из следующих начал:

- прокурорские проверки должны проводиться, как правило, только по поступившим сигналам о правонарушениях. Исключением могут быть случаи, когда требуется защита безгласного интереса (защита прав несовершеннолетних, престарелых, лиц, находящихся в материальной или служебной зависимости, и т.п.);

- невмешательство в оперативно-производственную деятельность субъектов хозяйствования;
- протест в порядке общего надзора должен приостанавливать исполнение опротестованного правового акта или действия;
- в случае необоснованного отклонения протеста прокурор вправе обратиться в суд;
- недопустимость сочетания функций расследования и поддержания государственного обвинения;
- прокурор осуществляет надзор за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия, руководствуясь нормами уголовно-процессуального законодательства. Для расследования дел о преступлениях, совершенных работниками Следственного комитета Республики Беларусь, в системе органов прокуратуры должны быть прокуроры по следственным поручениям;
- участвуя в судебном рассмотрении дел, прокурор реализует полномочия, установленные процессуальным законодательством;
- прокурор приносит частные, кассационные, апелляционные и надзорные протесты на судебные решения и представления о пересмотре дел по вновь открывшимся обстоятельствам.

Авторы Концепции считали, что в итоге прокуратура должна стать органом, обеспечивающим от имени государства надзор за точным и единообразным исполнением законов на территории республики. Через прокурорский надзор реализуются принципы сдержек и противовесов в системе юстиции.

В принятом 29 января 1993 года Законе Республики Беларусь “О Прокуратуре Республики Беларусь” прокуратура определялась как подотчетный Верховному Совету Республики Беларусь самостоятельный орган, осуществляющий от имени государства высший надзор за исполнением законов. Деятельность прокуратуры основывалась на принципе централизации с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Республики Беларусь [3].

Новый этап в развитии белорусской прокуратуры, как и других органов государственной власти, был положен принятием Конституции Республики Беларусь 1994 года с изменениями и дополнениями, принятыми на Республиканском референдуме 24 ноября 1996 года (Конституция) [4].

Конституция отводит прокуратуре отдельную — седьмую — главу, в которой регламентирует ее деятельность. Этим подчеркивается самостоятельный характер прокурорского надзора и устанавливается, что компетенция, организация и порядок деятельности органов прокуратуры определены законодательством.

Статьей 125 Конституции установлены направления деятельности прокуратуры:

- надзор за точным и единообразным исполнением законов, декретов, указов и иных нормативных актов министерствами и другими подведомственными Совету Министров Республики Беларусь органами, местными представительными и исполнительными органами, предприятиями, организациями и учреждениями, общественными объединениями, должностными лицами и гражданами;
- надзор за исполнением законов при расследовании преступлений, соответствием закону судебных решений по гражданским, уголовным делам и делам об административных правонарушениях.

Также в случаях, предусмотренных законом, прокуратура проводит предварительное следствие, поддерживает государственное обвинение в судах.

В силу своего конституционного положения в механизме государственной власти прокуратура сохранила единую централизованную систему органов прокуратуры как самостоятельный государственный институт обеспечения законности, прав и свобод граждан. Принцип централизации означает единство прокурорской системы, возглавляемой Генеральным прокурором. Единую и централизованную систему органов прокуратуры возглавляет Генеральный прокурор Республики Беларусь, назначаемый Президентом Республики Беларусь с согласия Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь. Нижестоящие прокуроры назначаются Генеральным прокурором Республики Беларусь.

Конституция определила главные, принципиальные положения, ставшие основой для формирования и закрепления новых

функциональных и структурирования традиционных задач и направлений деятельности прокуратуры и ее статуса в современных условиях.

Закон Республики Беларусь “О прокуратуре Республики Беларусь” от 8 мая 2007 года [5] аккумулировал многое из того позитивного, полезного, что было накоплено белорусской прокуратурой на протяжении истории ее развития. Четко определены роль прокуратуры в государственном механизме, принципы функционирования прокурорской системы, организационные и правовые основы ее деятельности, регламентированы отношения в области осуществления прокурорского надзора и иных функций, возложенных на прокуратуру, формы и методы ее воздействия на регулирование системы правовых отношений, соответствующие Основному Закону — Конституции. **Прокуратура выступает как единый государственный орган, независимый в осуществлении своих полномочий и подотчетный в лице Генерального прокурора только Президенту Республики Беларусь.**

Как неоднократно подчеркивал Президент Республики Беларусь А.Г. Лукашенко, прокуратура должна стать надежной опорой президентской власти, функционально обеспечивающей реализацию им своих полномочий гаранта указанных конституционных ценностей, а также усилий государства по совершенствованию правозащитного механизма и решению социально-экономических проблем. Еще в восточнославянских традициях прокуратура и создавалась как “око сударево”.

Определяя задачи прокуратуры как единой и централизованной системы органов, осуществляющих от имени государства надзор за точным и единообразным исполнением нормативных правовых актов на территории нашей страны, законодатель исходил из положений ст. 7 Конституции, закрепляющей **важнейший принцип жизнедеятельности демократического социального правового государства — верховенство права.**

Верховенство права, законности и правопорядка, защита прав и законных интересов граждан и организаций, общественных и государственных интересов — главные устои правового государства, незыблемость которых и должна обеспечить прокуратура. Но сегодня хотелось бы подчеркнуть один прин-

ципиально важный момент: нельзя противопоставлять, как это иногда бывает в науке и практике, защиту прав и свобод гражданина, с одной стороны, защите интересов государства, всего общества — с другой. Все это неразрывно связано. Охраняя права и свободы граждан, мы одновременно защищаем общественные и государственные интересы. И наоборот, без обеспечения государственных и общественных интересов невозможно обеспечить права и свободы граждан.

В этой связи очень важно, что в Законе о прокуратуре (ст. 4) четко сформулированы задачи и направления деятельности прокуратуры, в соответствии с которыми Генеральный прокурор Республики Беларусь и подчиненные ему прокуроры осуществляют надзор за исполнением нормативных правовых актов.

В целях выполнения своих задач прокуратура осуществляет надзор за:

- точным и единообразным исполнением законов, декретов, указов и иных нормативных правовых актов республиканскими органами государственного управления и иными государственными организациями, подчиненными Совету Министров Республики Беларусь, местными представительными, исполнительными и распорядительными органами, общественными объединениями, религиозными организациями и другими организациями, должностными лицами и иными гражданами, в том числе индивидуальными предпринимателями (надзор за исполнением законодательства);
- исполнением законодательства при осуществлении оперативно-розыскной деятельности;
- исполнением закона в ходе досудебного производства, при производстве предварительного следствия и дознания;
- соответствием закону судебных постановлений, а также за соблюдением законодательства при их исполнении;
- соблюдением законодательства при исполнении наказания и иных мер уголовной ответственности, а также мер принудительного характера.

Надзорная функция прокуратуры, или, как ее традиционно называют, общенадзорная, конечно, является основополагающей. Она имеет первостепенное значение для упорядочения правовыми средствами сложных и динамичных отношений, складывающихся в ходе реформ в базисной сфере жизни общества — социально-экономической.

О роли прокуратуры в обеспечении законности свидетельствуют результаты ее работы.

В 2016 году органами прокуратуры проведено более 9 тысяч проверок исполнения законодательства в различных сферах, по их результатам почти 40 тысяч физических и юридических лиц привлечено к различным видам ответственности, возбуждено 182 уголовных дела.

Эта колоссальная работа осуществляется органами прокуратуры на постоянной основе, при этом результативность деятельности прокуроров увеличивается из года в год, что связано с растущей вовлеченностью прокуратуры в реализацию основных задач государственного строительства. Расширяется круг актов законодательства, за исполнением которых надзирают прокуроры; органам прокуратуры предоставляются дополнительные надзорные полномочия, обеспечивающие выявление все большего количества нарушений закона. Соответственно, выделяются и некоторые приоритетные направления надзорной деятельности.

Сложной экономической ситуацией продиктована необходимость сосредоточить надзор в сфере экономики на обеспечении дисциплины расчетов и возврата валютной выручки в страну, целевого и эффективного распоряжения финансами при реализации государственных программ и проектов по модернизации экономики, обеспечении строгого исполнения налоговых обязательств.

Надо в полной мере отдавать себе отчет в том, что надзор за исполнением законов в сфере экономических отношений относится к числу наиболее сложных направлений деятельности прокуратуры. От прокуроров требуется взвешенность решений в нестандартной ситуации. Тем не менее позиция прокуроров, осуществляющих надзор за исполнением законов в сфере экономики, должна быть активной, наступательной и результативной.

Несмотря на строгую законодательную определенность, предмет прокурорского надзора не является чем-то закостеневшим, догматичным, наоборот, он динамично развивается в соответствии с требованиями времени, в связи с предоставлением проку-

рору новых полномочий и появлением новых сфер надзора.

В их числе надзор за соблюдением законодательства при распоряжении государственным имуществом, использовании бюджетных средств, реализации государственных программ, инвестиционных проектов и модернизации производства с поддержкой государства, осуществлении процедур закупок товаров (работ, услуг), исполнении внешне-торговых сделок, налогового законодательства, а также проверки эффективности работы ведомственных контрольных служб. Здесь для прокуратуры работы, как говорится, непочатый край.

Большое внимание органами прокуратуры уделяется надзору за соответствием закону судебных постановлений, за соблюдением законодательства при их исполнении, а также качеству поддержания государственного обвинения.

В 2016 году органами прокуратуры поддержано государственное обвинение по 36 133 уголовным делам, что на 6,3 % больше, чем в 2015 году. С введением института апелляционного производства возросли активность и результативность опротестования прокурорами не вступивших в законную силу судебных решений по уголовным делам. Отменены и изменены незаконные судебные решения в отношении 3 593 лиц.

На уровне современных требований определены и иные приоритеты прокурорского надзора, присущие нынешнему этапу формирования институтов правового демократического государства.

В ч. 2 ст. 4 Закона о прокуратуре вновь закреплено упраздненное ранее направление деятельности — координация прокуратурой правоохранительной деятельности государственных органов, осуществляющих борьбу с преступностью и коррупцией, а также деятельность по борьбе с преступностью иных организаций. Тем самым значительно расширены возможности прокуратуры влиять на состояние борьбы с преступностью и коррупцией.

Конечно, это не означает, что прокуратура несет всю полноту ответственности за результаты борьбы с преступностью. Каждый правоохранительный орган самостоятельно и полностью отвечает за исполнение законов в данной сфере деятельности. Но именно прокурор должен выступать в роли генератора идей и планов, координатора в реализации согласованных мероприятий.

В 2016 году в сравнении с 2015 годом общее количество зарегистрированных преступлений сократилось с 96 982 до 92 943, или на 4,2 %. Уменьшилось на 15,4 % количество особо тяжких преступлений. Вместе с тем возросло число убийств — на 3,3 %. Каждое четвертое убийство совершено на почве семейно-бытовых конфликтов, поэтому требуется активизировать проводимую правоохранительными и иными государственными органами профилактическую работу по данной проблеме.

Всесторонне оценивая сделанное, констатирую: предстоит большой объем работы по развитию и закреплению положительных тенденций в сфере борьбы с преступностью. Осуществляя предоставленные полномочия, прокуроры должны способствовать максимальной реализации потенциала не только правоохранительной системы, но и задействованию ресурса местных исполнительных и распорядительных органов, общественных организаций, поиску новых форм работы правоохранительных органов с населением.

Исходя из актуальности и важности возложенных Главой государства на органы прокуратуры задач по координации борьбы с коррупцией, прокуроры активно работают над правовым нормативным обеспечением законности, правопорядка и правовой дисциплины. Генеральной прокуратурой внесен ряд предложений, направленных на совершенствование антикоррупционного законодательства с учетом практики его применения, требований международных документов, а также опыта зарубежных государств, которые положены в основу ново-

го Закона Республики Беларусь от 15 июля 2015 года “О борьбе с коррупцией”.

Современный этап развития государственности характеризуется активным реформированием правоохранительной системы. Начатая в 1992 году судебно-правовая реформа продолжается: созданы и функционируют новые органы — Следственный комитет Республики Беларусь и Государственный комитет судебных экспертиз Республики Беларусь; с 1 января 2014 года правосудие по гражданским, уголовным, административным и эконо-

номическим делам отправляет Верховный Суд Республики Беларусь — единый высший судебный орган [6].

Отмечу, что органы прокуратуры сыграли определяющую роль в становлении единого следственного органа. На службу в Следственный комитет Республики Беларусь и Государственный комитет судебных экспертиз Республи-

ки Беларусь переходят прокурорские работники, в том числе руководители прокуратур районов. В 2011—2013 годах в Следственный комитет Республики Беларусь перешли на службу свыше 500 прокурорских работников и работников органов прокуратуры.

Реформа органов прокуратуры в связи с выделением следственного аппарата, т.е. освобождением прокуроров от большого объема ранее выполняемой работы, обусловила необходимость пересмотра как приоритетов надзора, так и выработки новых критериев оценки надзорной деятельности. Время показало, что указанные преобразования не оказали существенного влияния на качество прокурорского надзора в данной сфере. В 2016 году прокурорами руководителям следственных подразделений внесено 123 (130) представления, вынесено 1 207 (1 298) требований об устранении нарушений законодательства. По результатам изучения уголовных дел перед направлением в суд прокурорами возвращено для производства дополнительно предварительного расследования 559 (469) дел.



Заседание коллегии Генеральной прокуратуры по итогам работы за 2016 год

Учитывая расширившиеся возможности ведомственного процессуального контроля и процессуальной самостоятельности следователя, прокурорам следует осваивать новые методы надзора в сфере уголовно-процессуальных правоотношений.

Вместе с тем прокуратура была и остается органом уголовного преследования. Прокурорам надо использовать предоставленное законом право проводить предварительное следствие по уголовным делам в качестве одного из действенных методов устранения нарушений законодательства, защиты прав и законных интересов граждан, а также общественных и государственных интересов.

Существенным условием повышения эффективности прокурорского надзора является соответствие структуры органов прокуратуры стоящим перед ними задачам. В организационном плане система органов прокуратуры является трехзвенной и строится на принципах территориальности и специализации. **Известно, что на прокуратуры городов и районов приходится значительный объем надзорной деятельности, участия в рассмотрении судами уголовных и гражданских дел.**

В целях совершенствования системы органов прокуратуры и приведения ее в соответствие с административно-территориальным устройством Республики Беларусь отдельные прокуратуры районного звена реорганизованы путем их объединения. В настоящее время в системе органов прокуратуры созданы межрайонные прокуратуры.

Указами Президента Республики Беларусь от 4 марта 2013 года № 113 “О совершенствовании системы органов прокуратуры” и от 16 декабря 2013 года № 568 “О реорганизации некоторых прокуратур Республики Беларусь” [7; 8] были образованы прокуратуры города Бреста, Витебска, Гродно, Могилева, Бобруйска, Гомеля, а также Пинская и Барановичская межрайонные прокуратуры, Оршанская и Полоцкая районные прокуратуры.

Важным этапом оптимизации деятельности органов прокуратуры стала ликвидация Белорусской транспортной, Белорусской военной и межгосударственных военных прокуратур. Указом Президента Республики Беларусь от 26 марта 2014 года № 137 “О ликвидации военных прокуратур” [9] установлено с 1 сентября 2014 года ликвидировать: Белорусскую военную прокуратуру; Барановичскую, Бобруйскую, Борисовскую, Брестскую, Витеб-

скую, Гомельскую, Гродненскую, Минскую, Могилевскую, Полоцкую, Слуцкую межгосударственные военные прокуратуры.

Инициированные за последние несколько лет Генеральной прокуратурой организационные меры способствовали существенной интенсификации надзорной деятельности.

Полномочия по осуществлению надзора за исполнением законодательства в войсках теперь возложены на Генеральную прокуратуру и территориальные прокуратуры. Специализированные транспортные прокуратуры действуют на правах прокуратур третьего (базового) звена.

Законом о прокуратуре предусмотрено, что в систему органов прокуратуры могут входить также иные государственные организации, созданные по решению Президента Республики Беларусь. Указом Главы государства от 3 августа 2006 года в системе органов прокуратуры создано государственное учреждение “Научно-практический центр проблем укрепления законности и правопорядка Генеральной прокуратуры Республики Беларусь”, на которое возложено осуществление криминологических исследований, разработка научно обоснованных предложений об усилении борьбы с преступностью, мерах по ее предупреждению, укреплению законности и правопорядка, повышению эффективности прокурорского надзора, совершенствованию правоприменительной практики и законодательства; проведение криминологической экспертизы проектов законов и другие задачи.

В основе деятельности органов прокуратуры лежит принцип гласности, закрепленный в ст. 5 Закона о прокуратуре. Это означает открытость ее деятельности, доступность для граждан и средств массовой информации. Результаты работы всех звеньев органов прокуратуры постоянно освещаются в средствах массовой информации и на сайте Генеральной прокуратуры в сети Интернет. Генеральной прокуратурой учрежден правовой научно-практический журнал “Законность и правопорядок”, в котором публикуются статьи по актуальным вопросам правоприменительной практики, различным аспектам правоохранительной деятельности.

Все более важным направлением деятельности органов прокуратуры Беларуси становится международное сотрудничество. Генеральная прокуратура нацеливает свою деятельность в этой сфере на взаимодействие и объединение усилий правоохранительных органов Республики Беларусь, других государств, направленных на борьбу с преступностью, сдерживание и преодоление организованной транснациональной преступности, иных правонарушений в сфере экономики, экологии, затрагивающих интересы нашей страны; охрану прав и законных интересов граждан.



На Координационном совете генеральных прокуроров государств — участников СНГ, Минск, 7 сентября 2016 года

В отношениях прокуратуры Беларуси с органами прокуратуры зарубежных стран используются различные организационные формы взаимодействия: обмен делегациями для передачи опыта работы, научные и научно-практические конференции, подготовка проектов международно-правовых актов, выработка предложений о мерах по совершенствованию сотрудничества и другие. Осуществляются контакты Генеральных прокуроров.

Совещание генеральных прокуроров стран Содружества Независимых Государств (СНГ) 7 декабря 1995 года учредило Координационный совет генеральных прокуроров государств — участников СНГ (КСГП). За время деятельности КСГП организовал ряд важных мероприятий, содействовавших объединению усилий и налаживанию взаимодействия правоохранительных структур государств — участников СНГ в борьбе

с преступностью и нарушениями законности, в защите прав и законных интересов граждан, в организации обмена информацией о состоянии преступности и тенденциях ее развития, опытом работы органов прокуратур. Очередная встреча руководителей генеральных прокуратур государств — участников СНГ состоялась в городе Минске 7 сентября 2016 года.

Деятельность органов прокуратуры Беларуси многогранна. Роль и значение прокуратуры как государственного органа, стоящего на защите прав граждан, интересов общества и государства, будут усиливаться и повышаться. В Республике Беларусь развита правовая система со всеми атрибутами, присущими цивилизованному демократическому государствам. Органы прокуратуры и в дальнейшем будут продолжать вносить свой вклад в укрепление правовой государственности.

Список цитированных источников

1. О государственном суверенитете Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Декларация Верховного Совета Республики Беларусь, 27 июля 1990 г., № 193-ХІІ // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2017.
2. О Концепции судебно-правовой реформы [Электронный ресурс] : постановление Верховного Совета Республики Беларусь, 23 апр. 1992 г., № 1611-ХІІ // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2017.
3. О Прокуратуре Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Республики Беларусь, 29 янв. 1993 г., № 2139-ХІІ // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2017.
4. Конституция Республики Беларусь 1994 года : с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г. — Минск : Беларусь, 2006. — 95 с.
5. О прокуратуре Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Республики Беларусь, 8 мая 2007 г., № 220-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 10.07.2012 //

- ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2017.
6. О совершенствовании судебной системы Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Декрет Президента Республики Беларусь, 29 нояб. 2013 г., № 6 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2017.
7. О совершенствовании системы органов прокуратуры [Электронный ресурс] : Указ Президента Республики Беларусь, 4 марта 2013 г., № 113 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2017.
8. О реорганизации некоторых прокуратур Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Указ Президента Республики Беларусь, 16 дек. 2013 г., № 568 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2017.
9. О ликвидации военных прокуратур [Электронный ресурс] : Указ Президента Республики Беларусь, 26 марта 2013 г., № 137 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2017.