

17. О развитии предпринимательской инициативы и стимулировании деловой активности в Республике Беларусь [Электронный ресурс] : Директива Президента Респ. Беларусь, 31 дек. 2010 г., № 4 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2011. – № 1/12259.

18. Об утверждении Концепции совершенствования системы мер уголовной ответственности и порядка их исполнения [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 23 дек. 2010 г., № 672 : в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 30.12.2011 г. № 621 // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.

19. Стук, А. Концепция совершенствования системы мер уголовной ответственности и порядка их исполнения: промежуточные итоги / А. Стук // Законность и правопорядок. – 2014 – № 4. – С. 6–10.

20. Петрухин, И.Л. Судебная власть: контроль за расследованием преступлений / И.Л. Петрухин. – М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. – 288 с.

УДК 343.16

ИСТОКИ ЗАРОЖДЕНИЯ ОБЩЕНАДЗОРНОЙ ПРАВОЗАЩИТНОЙ ФУНКЦИИ ПРОКУРАТУРЫ

А.С. Сенько,

начальник отдела организационного и финансового обеспечения работы и проведения криминологических экспертиз государственного учреждения «Научно-практический центр проблем укрепления законности и правопорядка Генеральной прокуратуры Республики Беларусь», кандидат юридических наук, доцент.

Правильное и полное уяснение бесспорной роли органов прокуратуры Республики Беларусь в деле защиты прав и законных интересов граждан при осуществлении надзора за исполнением законодательства (общего надзора) требует изучения исторического процесса зарождения и становления общенадзорной правозащитной функции прокуратуры, так как современные правовые реалии прокурорского надзора в государстве тесно взаимосвязаны с правовым наследием прошлого. В этой связи следует отметить, что в юридической литературе данный аспект не получил целостного освещения. В научных работах он рассматривался лишь на фоне основных, поставленных авторами задач или подвергался анализу только в узких временных рамках [1–6;].

При проведении историко-правового анализа необходимо исходить из того, что институт прокуратуры на нынешней территории Республики Беларусь начал функционировать в конце XVIII века, после присоединения белорусских земель к Российской империи [7, с. 283-287, 296-297, 303-304, 315-318], и был обусловлен преемственностью достижений и опыта организации и деятельности прокурорского надзора в европейских странах и, в первую очередь, в Российском государстве. Оговоренная предпосылка исследования нуждается в пояснении. В изданном, в частности, в 2001 г. учебно-методическом пособии «Прокурорский надзор в Республике Беларусь» говорится о возникновении на белорусских землях различных форм прокурорской деятельности в XVI веке в лице та-

ких должностных лиц государственного аппарата и суда, как «виж», «возный», «инстыгатор», «шкуратор», а также потерпевшего от правонарушения и его адвоката [8, с. 10–11]. В обозначенной работе речь идет о прокурорских формах, связанных с судопроизводством. Исходя уже из этого, при проведении исследования следует акцентировать взор на эволюцию образования и становления Российской прокуратуры, которая учреждалась как ярко выраженный орган общенadzорной деятельности. Кроме того, с приведенным в указанной работе утверждением трудно согласиться. О формах какой-либо деятельности можно говорить только в том случае, когда имеется специальный субъект (должностное лицо, система органов), учреждаемый именно для осуществления данной деятельности. Анализ важнейших нормативных актов того времени показывает, что на белорусских землях вплоть до их включения в состав Российской империи не функционировали специальные органы (должностные лица), осуществляющие сугубо прокурорско-надзорные функции [9–11].

Как известно, истоки становления прокурорского надзора уходят своими корнями в государства древнего мира (Египет, Персию, Спарту, Афины, Грецию, Рим), праву которых была известна идея представительства публичных интересов в судах. Как отмечал в свое время Н.В. Муравьев, присущие нынешней прокуратуре функции в то время были рассеяны между множеством правоприменительных субъектов. В Риме они осуществлялись, в силу публичного преследования преступлений, каждым полноправным гражданином, специально учреждаемыми для поддержания обвинения в суде чиновниками *duumviri perduellionis* и *questores parricidi* при царях и *triurcviri capitales* и *diictatores questionibus exepcendis* в республиканскую эпоху, особым классом профессиональных обвинителей *quadruplatores*, а затем и *delatores* и другими лицами. С началом введения официального преследования розыск производился разными должностными лицами (префектами города и полиции) и вменялся в обязанность правителям провинций и их чиновникам [6, с. 37-46]. Нельзя не упомянуть еще об одном должностном лице императорских учреждений - *Procurator Caesaris (Rationalis)*. Являясь личным представителем императора в провинциях, имея широкие полномочия, *Procurator Caesaris* призван был представлять (охранять) интересы цезаря. Ряд исследователей склонны видеть именно в нем прообраз современной прокуратуры [6, с. 46].

В европейских странах впервые прокуратура появилась во Франции при короле Филиппе IV, Ордонансом которого от 25 марта 1302 г. учреждалась прокуратура как орган представительства интересов монарха. На такое происхождение указывает и само, применяемое до начала XVIII века, название соответствующих должностных лиц – "люди короля" [6, с. 54–59; 12, с. 215–216]. В 1586 г. принимается закон об организации и деятельности прокуратуры во Франции, который определил место прокуратуры в системе других государственных органов. В сферу полномочий прокурорского надзора была включена: деятельность прокурора административно-политического характера; надзор за производством следствия; судебно-правовая деятельность [13, с. 15–16]. К концу XVII – началу XVIII веков органы прокуратуры были учреждены в большинстве европейских стран.

Образование прокуратуры в России относится к периоду царствования Петра I. В.В. Ключков отмечает, что прокуратура в России создавалась как высший контролирующий орган самодержавного монарха, используемый им против злоупотреблений и бездеятельности центральных и местных органов власти [14, с. 9]. Историческая потребность учреждения государственной службы, предназначенной для контроля и надзора за соблюдением законодательства, вызывалась тем обстоятельством, что в конце XVII – начале XVIII веков был отмечен значительный рост преступности, должностных преступлений, казнокрадства, взяточничества. Одной из самых серьезных болезней государственного управления являлось неисполнение, игнорирование императорских повелений. Историк В.О. Ключевский писал, что «непослушание чиновников предписаниям высшего начальства и даже царским указам стало при Петре настоящей язвой управления ...» [15, с. 162]. Приступая к преобразованиям государственного управления в стране и к намеченным реформам, Петр I не мог не задуматься над тем, как и с помощью каких способов и органов государства он будет осуществлять намеченное. Необходим был орган, задачами которого являлись бы борьба с бюрократизмом, противостоящим царской власти, и осуществление контроля за деятельностью государственного аппарата. Это было важно и для укрепления целостности и единства создаваемой империи. Такой орган был создан. Вначале это был институт фискалов, а затем – прокуратура [5, с. 5–6; 13, с. 16].

Ни в одном из учреждающих в 1722 г. в Российском государстве прокуратуру указов Петра I прямо не упоминается об осуществлении Генерал-прокурором и подчиненными ему прокурорами правозащитной функции [16, с. 194–200; 17, с. 182–186]. Вместе с тем, нельзя не отметить, что едва ли можно в нашем случае довольствоваться лишь изучением данных указов. Только анализ широкого круга действующего в то время законодательства, правотворческого процесса по подготовке актов, непосредственно регулирующих создание и функционирование прокуратуры, позволит правильно и аргументированно ответить на поставленный вопрос.

В этом плане обращает на себя внимание интенсивный правотворческий процесс по подготовке указа «О должности Генерал-прокурора» от 27 апреля 1722 г. (в дальнейшем по тексту «Должность»). Историками обнаружено пять (считая окончательную от 27 апреля 1722 г.) редакций этого акта [18, с. 28]. Первоочередной интерес представляет самая ранняя из известных редакций «Должности». Ее содержание неоспоримо свидетельствует о вынашивании Петром I идеи об осуществлении прокуратурой правозащитной функции. В пункте 2 проекта указывалось, что Генерал-прокурор "должен смотреть над всякие дела подлежащие рассмотрению и разрешению сенатскому, в которых касается нападение на вдов или на малолетних сирот, которых себя еще не могут оборонять; также, если кто в отбытии, яко на службе или в дальней посылке, а без него кто нападет каким челобитьем, – одним словом, всякия дела, которых от себя сводного челобитчика не имеют, яко по нападкам засаженные в тюрьму". Третий пункт развивал и уточнял положения о правозащитном потенциале прокуратуры [1, с. 391–393]. Известный русский ученый В.И. Веретенников по этому поводу

писал, что по пункту 2 и 3 на Генерал-прокурора возлагались обязанности как бы государственного адвоката [1, с. 10–11].

Однако в последующих редакциях "Должности" из содержания пункта 2 выпали положения о правозащитной деятельности прокуратуры, а пункт 3 был вообще упразднен [1, с. 11–15]. Это обстоятельство, по-видимому, и заставило воздержаться В.И. Веретенникова от вывода о наличии у прокуратуры на момент ее учреждения правозащитной функции [1, с. 11]. Однако, как полагаем, с такой точкой зрения нельзя согласиться. Тем, что в итоговой редакции указа «О должности Генерал-прокурора» говорится об отстаивании прокуратурой не частных (субъективных), а общих (государственных) интересов, вовсе не отрицается правозащитная роль органов прокуратуры. Достаточно вспомнить, что, по мнению представителей теорий о полицейском государстве, государственные интересы и права (интересы) личности неразрывно связаны друг с другом. Как известно, эти теории оказывали огромное влияние на Петра I и его сподвижников [1, с. 11].

Не следует забывать и о том, что учреждение прокуратуры сопровождалось изданием примечательного указа «О хранении прав гражданских» от 17 апреля 1722 г., отразившего, как обоснованно замечает Н.И. Костенко «в некотором смысле, императорскую идею правовой государственности и раскрывавшего смысл проводимой реформы» [19, с. 12]. Указом на Сенат и остальные государственные учреждения, а значит и на органы прокуратуры, возлагалась обязанность обеспечивать, не нарушать права гражданские [20, с. 186–188]. Кроме того, осуществляемый прокуратурой надзор за деятельностью поднадзорных объектов косвенно способствовал соблюдению прав, интересов гражданских. Более того, в соответствии со ст. 10 указа «О должности Генерал-прокурора», Генерал-прокурор обязан был, в свете исполнения указа «О хранении прав гражданских», инициировать работу Сената по подготовке законодательных проектов в области прав человека [16, ст. 10]. В этом плане небезынтересен тот факт, что упомянутые положения статьи отсутствовали как в первом, так и во втором проекте «Должности», и были введены только в третью и последующие редакции [1, с. 391–405]. Это свидетельствует, на наш взгляд, об увязывании законодателем правовой регламентации деятельности прокуратуры по обеспечению, "хранению" прав граждан с положениями указа «О хранении прав гражданских».

При исследовании вопроса о правозащитной роли прокуратуры того времени нельзя не учитывать еще один аспект. Русские ученые В.И. Веретенников, Н.В. Муравьев, С.Петровский, анализируя преемственность при учреждении в России прокуратуры опыта построения и функционирования государственных аппаратов зарубежных стран, единодушно признают, что на Петра I оказала влияние проведенная в 1714 г. в Швеции реформа государственного аппарата [1, с. 28–31; 6, с. 267–269; 21, с. 167–168]. Параллельно с иными преобразованиями, реформой вводилась должность «высшего омбудсмана». Излишне напоминать, что омбудсмен учреждался как институт защиты прав и законных интересов граждан.

Таким образом, совокупный анализ нормативных актов, затронутых аспектов законодательного процесса периода становления прокурорского надзора позволяет с уверенностью утверждать о наличии у прокуратуры, наряду с пред-

ставительской, зачатков правозащитной функции. В научной литературе имеются многочисленные примеры правоприменительной практики, подтверждающие верность сделанного вывода. К примеру, в 1746 г. смоленский прокурор, сообщая, что в нарушение закона рейтарские дачи в Смоленской губернии закладывают и продают, а также, что владеют ими зачастую вдовы и малолетние, при чем разоряя крестьян, ходатайствовал перед Генерал-прокурором о принятии мер «против этого», и т.п. [1, с. 86–87, 107, 134, 343; 22, с. 22, 24, 31, 45].

Изданный в период управления Екатериной II 7 ноября 1775 г. правовой акт «Учреждения для управления губерний всероссийския империи» явился следующим значимым шагом законодателя в вопросе правового регулирования прокурорского надзора в России. В нем также нашла отражение правозащитная функция прокуратуры. На губернских прокуроров возлагалась обязанность обеспечивать сохранение «везде всякого порядка, законами определенного, и в производстве, и отправлении самых дел», наблюдать «чтоб запрещенных сборов с народа никто не собирал». Прокурорам вменялось сообщать губернскому наместническому правлению о «нарушении общей тишины» [23, ст. 404, 405]. Дальнейшая правовая регламентация общего надзора прокуратуры происходила под воздействием обширного процесса по подготовке и принятию «Свода законов Российской империи» [24, с. 477–478]. По своду законов в предмет общенадзорной деятельности прокуратуры входили составляющие, без сомнения указывающие на фрагменты правозащитной деятельности органов прокуратуры [6, с. 342–343].

В пореформенный период времени, вплоть до упразднения в 1917 г. института прокурорского надзора [25, п. 3], прокуратура также осуществляла в рамках общего надзора защиту правового статуса граждан. Так, по компетентному свидетельству Н.В. Муравьева – такие стоящие перед пореформенной прокуратурой задачи, как обвинительная, наблюдательная или правоохранительная (в содержание которой входила и защита прав лиц), представительская «не разлучны и проходят через все отрасли прокурорской деятельности» [6, с. 499–501, 502].

Таким образом, проведенное историко-правовое исследование общенадзорной правозащитной функции прокуратуры позволяет с уверенностью утверждать, что прокуратура учреждалась главным образом в целях представления и отстаивания интересов государства. Вместе с тем, наряду с данной функцией, прослеживается тенденция формирования правозащитного потенциала органов прокуратуры. В государственном строительстве и правоприменительной деятельности анализируемого времени отчетливо проявляется видение института прокуратуры как государственного органа, одно из предназначений которого состоит в защите прав, свобод и законных интересов граждан.

Список использованных источников:

1. Веретенников, В.И. Очерки истории Генерал-прокуратуры в России до Екатерининского времени / В.И. Веретенников. – Харьков: Типография фирмы «Адольф Даре», 1915. – 405 с.
2. Гапановіч, М.М. З гісторыі заснавання пракуратуры ў Беларускай ССР / М.М. Гапановіч // Изв. АН БССР. Сер. обществ. Наук. – 1959. – № 4. – С. 121–128.

3. Журомский, С.И. Деятельность прокуратуры Беларуси по укреплению законности и правопорядка и развитие законодательства о ней / С.И. Журомский // Прокуратура Республики Беларусь. 1922-1997 / Сост. О.А. Божелко, В.М. Валюшко. – Минск: Белфранс, 1997. – С. 25-53.
4. Журомский, С.И. Основные направления прокурорского надзора в БССР в годы индустриализации и коллективизации (1926-1932 г.г.): Дис. ... к-та юрид. наук: 12.00.09. / С.И. Журомский. – Минск, 1979. – 187 с.
5. Звягинцев, А.Г. Око государево. Российские прокуроры. XVIII век / А.Г. Звягинцев, Ю.Г. Орлов. – М.: Российская политическая энциклопедия, 1994. – 318 с.
6. Муравьев, Н.В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. Пособие для прокурорской службы. Том первый. Прокуратура на западе и в России / Н.В. Муравьев. – М.: Университетская типография, 1889. – 554 с.
7. Юхо, Я.А. Гісторыя дзяржавы і права Беларусі: Вучэбн. дапам. – У 2 ч. Ч.1. / Я.А. Юхо, Мн.: РІВШ БДУ, 2000. – 352 с.
8. Глюков, А.К. Прокурорский надзор в Республике Беларусь: Учеб.-метод. пособие / А.К. Глюков, И.И. Пирштук, С.С. Сокол. – Минск: «БИП-С», 2001. – 212 с.
9. Статут Великого Княжества Литовского 1529 года // Под ред. К.И. Яблонского. – Минск: Изд-во Академии наук БССР, 1960. – 253 с.
10. Статут Вялікага княства Літоўскага 1588: Тэксты. Давед. Камент. / Беларус. Сав. Энцыкл.; Рэдкал.; І.П. Шамякін (гал. рэд.) і інш. – Мн.: БелСЭ, 1989. – 573 с.
11. Статутъ Великого Князства Литовского 1566 года. – М., Издание Императорскаго Московскаго общества истории и древностей Российскихъ. – 242 с.
12. Судостроительство и правоохранительные органы в Российской Федерации / В.А. Давыдов, А.М. Магомедов, А.И. Сергеев и др.: Под ред. В.И. Швецова. – М.: «ПРОСПЕКТ», 1997. – 376 с.
13. Басков, В.И. Курс прокурорского надзора: Учеб. для студентов юрид. вузов и факультетов с приложением нормативных актов / В.И. Басков. – М.: Изд-во ЗЕРЦАЛО, 1998. – 480 с.
14. Ключков, В.В. Создание и развитие российской прокуратуры / В.В. Ключков // Советская прокуратура. Очерки истории: Сб. ст. / Науч.-исслед. ин-т пробл. укрепления законности и правопорядка; Отв. ред. И.И. Карпец. – М., 1993. – С. 7-26.
15. Ключевский, В.О. Сочинения. В 9 т. Т. 4. Курс русской истории. Ч. 4 / В.О. Ключевский / Под ред. В.Л. Янина. – М.: Мысль, 1989. – 398 с.
16. Указ о должности Генерал-прокурора, 27 апр. 1772 г. // Российское законодательство X-XX веков: В 9 т.; Гл. ред. О.И. Чистяков. – М.: Юрид. лит., 1984-1994. – Т. 4: Законодательство периода становления абсолютизма / Отв. ред. А.Г. Маньков. – 1986. – С. 194-200.
17. Указ об установлении должности прокуроров в надворных судах и о пределах компетенции надворных судов в делах по доносам фискальским и прочих людей, 18 янв. 1722 г. // Российское законодательство X-XX веков: В 9 т.; Гл. ред. О.И. Чистяков. – М.: Юрид. лит., 1984-1994. – Т. 4: Законодательство периода становления абсолютизма / Отв. ред. А.Г. Маньков. – 1986. – С. 182-186.
18. Орлов, Ю. Сей чин яко око наше / Ю. Орлов // Законность. – 1992. – № 1. – С. 9-13.
19. Костенко, Н.И. Место прокуратуры в государственном механизме / Н.И. Костенко // Государство и право. – 1995. – № 11. – С. 12-21.
20. Указ о хранении прав гражданских, 17 апр. 1722 г. // Российское законодательство X-XX веков: В 9 т.; Гл. ред. О.И. Чистяков. – М.: Юрид. лит., 1984-1994. – Т.

4: Законодательство периода становления абсолютизма / Отв. ред. А.Г. Маньков. – 1986. – С. 186-189.

21. Петровский, С. О Сенате в царствование Петра Великого. Историко-юридическое исследование / С. Петровский. – М.: Университетская типография, 1875. – 349 с.

22. Веретенников, В.И. К истории генерал-прокуратуры в России в первой половине XVII века / В.И. Веретенников // Журн. м-ва юстиции. – 1914. – Июнь. – С. 1-49.

23. Учреждения для управления губерний всероссийская империи [ноября 7 дня 1775 г.] // Законодательство Екатерины II. В двух томах. Т. 1. – М.: Юрид. лит., 2000. – 380-469.

24. Юшков, С.В. История государства и права СССР: Учеб. для юрид. ин-тов и фак. / С.В. Юшков. Ч. 1. – 4-е изд. / Отв. ред. В.С. Покровский. – М.: «Гос. Изд-во юрид. лит.», 1961. – 679 с.

25. О Суде: Декрет СНК (Извлечение), 24 нояб. 1917 г. // История государства и права в России в документах и материалах. С древнейших времен по 1930 г. / Автор сост. И.Н. Кузнецов. – Мн.: Амалфея, 2000. – С. 373-374.

УДК 342.9

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРИНЦИПА СОЦИАЛЬНОЙ СПРАВЕДЛИВОСТИ В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРОЦЕССЕ

О.В. Сидоренко,

аспирант кафедры международного экономического права Белорусского государственного экономического университета

В соответствии со статьей 2 Конституции Республики Беларусь человек, его права, свободы и гарантии их реализации являются высшей целью общества и государства. Государство ответственно перед гражданином за создание условий для свободного и достойного развития личности [1, ст. 2].

Обеспечение прав и свобод граждан является высшей целью государства. Государство гарантирует права и свободы граждан Республики Беларусь, закрепленные в Конституции, законах и предусмотренные международными обязательствами государства [1, ст. 21]. Ограничение прав и свобод личности допускается только в случаях, предусмотренных законом, в интересах национальной безопасности, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод других лиц [1, ст. 23].

Согласно статье 59 Конституции Республики Беларусь государственные органы, должностные и иные лица, которым доверено исполнение государственных функций, обязаны в пределах своей компетенции принимать необходимые меры для осуществления и защиты прав и свобод личности и несут ответственность за действия, нарушающие права и свободы личности.

Конституционные положения свидетельствуют о том, что и на уровне нормативных правовых актов, и на уровне правоприменительных решений должно быть обеспечено осуществление гарантированных государством прав