

- ¹³ Туган-Барановский М. В. Социальные основы кооперации. М., 1989. С. 94.
- ¹⁴ Палладина М. И. Закон о сельскохозяйственной кооперации – значительное ли правовое достижение // Государство и право. 1996. № 6. С. 91.
- ¹⁵ См.: Минина Е. Л. Сельскохозяйственная кооперация: правовое регулирование // Государство и право. 1997. № 11. С. 36–37.
- ¹⁶ Быстров Г. Е. Вопросы теории аграрного права и методики его преподавания в юридических вузах России // Государство и право. 1998. № 11. С. 60.
- ¹⁷ Ведомости Верховного Совета Республики Кыргызстан. 1991. № 22. Ст. 660.
- ¹⁸ См.: Ведомости Верховной Рады Украины. 1997. № 39. Ст. 261.
- ¹⁹ См.: Гражданское уложение. Проект. (С объяснениями, извлеченными из трудов редакционной Комиссии). СПб., 1910. Т. 2. С. 758–759.
- ²⁰ См.: Там же. С. 761.
- ²¹ См.: Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2001. № 15. 1/2020.
- ²² См.: О сельскохозяйственной кооперации: Постановление XI Всероссийского Съезда Советов Рабочих, Крестьянских и Красноармейских депутатов // СУ РСФСР. 1922. № 5. Ст. 48.
- ²³ См.: О коллективных хозяйствах: Постановление ЦИК и СНК СССР от 16 марта 1927 г. // СЗ СССР. № 15. Ст. 161.
- ²⁴ См.: О сельскохозяйственной кооперации: Постановление ЦИК и СНК СССР от 22 августа 1924 г. // СЗ СССР. 1924. № 5. Ст. 61.
- ²⁵ См.: Положение об едином сельскохозяйственном налоге. Постановление ЦИК и СНК СССР от 30 апреля 1924 г. // Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР. 1924. № 5. Ст. 162.
- ²⁶ См.: О путях подъема сельского хозяйства и о кооперативном строительстве в деревне: Постановление 5-го Съезда Советов Союза ССР от 28 мая 1929 г. // СЗ СССР. 1929. № 35. Ст. 312.
- ²⁷ См.: О накоплении паевых и неделимых капиталов сельскохозяйственной кооперацией: Постановление СТО от 27 сентября 1929 г. // СЗ СССР. 1929. № 64. Ст. 604.
- ²⁸ См.: О сельскохозяйственной кооперации и ее работе: Постановление ЦИК и СНК СССР от 18 сентября 1929 г. // СЗ СССР. 1929. № 61. Ст. 565.
- ²⁹ См.: О порядке погашения задолженности по ссудам при вступлении в коллективные хозяйства: Постановление СНК СССР от 4 февраля 1930 г. // СЗ СССР. 1930. № 9. Ст. 114.
- ³⁰ См.: Примерный устав сельскохозяйственной артели: Постановление ЦИК и СНК СССР, 1 марта 1930 г. // СЗ СССР. 1930. № 24. Ст. 255; Примерный устав сельскохозяйственной артели: Постановление СНК СССР и ЦК ВКП(б), 17 февраля 1935 г. // СЗ СССР. 1935. № 11. Ст. 85.
- ³¹ См.: Сторожев Н. В., Кузьмич И. П. Правовое обеспечение земельно-аграрной реформы в Республике Беларусь // Выбранные научные работы Белорусского государственного университета: У 7 т. / Адк. ред. В. М. Гадуноу. Мн., 2001. Т. 3: Юриспруденция. Экономика. Міжнародныя адносіны. С. 147–167.
- ³² См.: Сторожев Н. В., Кузьмич И. П. Проблемы совершенствования аграрного законодательства Республики Беларусь // Формирование основ конституционного государства в Республике Беларусь: Сб. науч. тр. Новополоцк, 2001. С. 142–151.

Ирина Петровна Кузьмич – преподаватель кафедры экологического и аграрного права.

А. С. СЕНЬКО

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О РАССМОТРЕНИИ ЗАЯВЛЕНИЙ И ЖАЛОБ ГРАЖДАН В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРЫ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

Положения ст. 40 Конституции Республики Беларусь о праве человека и гражданина направлять личные или коллективные обращения в государственные органы имеют неопределимое значение в области защиты прав, свобод и законных интересов личности, повышения ответственности государственных органов, должностных лиц при осуществлении возложенных на них функций, выявления и устранения фактов нарушений законности. Поэтому в распоряжении Президента Республики Беларусь от 29.04.1997 г. № 128рп «О мерах по улучшению работы с обращениями граждан» указывается на необходимость более эффективного рассмотрения и разрешения предложений и жалоб, поступающих от лиц¹.

Немаловажная роль в этом процессе принадлежит органам Прокуратуры Республики Беларусь, в обязанность которых входит, с одной стороны, непосредственное разрешение отнесенных к их компетенции обращений гра-

ждан, а с другой – осуществление надзора за соблюдением законодательства по рассмотрению предложений, заявлений и жалоб. Настоящая статья посвящена анализу проблем и перспектив совершенствования законодательства о рассмотрении прокуратурой обращений граждан по линии надзора за исполнением законов органами власти и управления, предприятиями, учреждениями и организациями, должностными лицами и гражданами (общий надзор). Постановка такого вопроса исследования требует предварительного рассмотрения в самом общем плане аспекта о правовой основе осуществления прокуратурой данного вида деятельности. В связи с тем что предписания ст. 40 Основного Закона носят весьма обобщенный и лаконичный характер, такие аспекты, как процедура обращения граждан в прокуратуру, компетенция и полномочия прокуроров по рассмотрению обращений нашли свое закрепление в текущих нормативно-правовых актах: Законе Республики Беларусь «О Прокуратуре Республики Беларусь»; ведомственных актах Генерального прокурора Республики Беларусь и др.

Указанное законодательство в целом способствует своевременному, правильному и качественному рассмотрению и разрешению прокуратурой жалоб и заявлений, принятию мер по восстановлению нарушенных прав и защите законных интересов граждан: по вопросам общего надзора органами Прокуратуры Республики Беларусь в 2000 г. разрешено 11 194 жалоб и заявлений, из них удовлетворено 2911; в 2001 г. – соответственно 9744 и 2445 сообщений².

Тщательный анализ нормативных актов и ознакомление с правоприменительной деятельностью органов Прокуратуры Республики Беларусь вместе с тем свидетельствуют о том, что в ряде случаев действующее законодательство в области рассмотрения и разрешения обращений лиц с учетом современных конституционных требований и задач, стоящих перед прокуратурой, нуждается в серьезной корректировке, обновлении. Сложившаяся прокурорско-надзорная практика требует нового теоретического наполнения и обоснования, особенно в настоящее время, когда в нашей республике идет законотворческий процесс по принятию нового Закона «О Прокуратуре Республики Беларусь».

Детального изучения и дальнейшего законодательного усовершенствования, на наш взгляд, требуют следующие вопросы, связанные с рассмотрением должностными лицами органов прокуратуры обращений граждан:

1. Компетенция органов прокуратуры по рассмотрению заявлений и жалоб граждан.

В ч. 1 ст. 10 действующего Закона Республики Беларусь «О Прокуратуре Республики Беларусь» сказано, что в прокуратуре в соответствии с ее компетенцией разрешаются не подведомственные суду заявления и жалобы, содержащие сведения о нарушении законов, а также жалобы на вступившие в законную силу судебные решения³. На наш взгляд, сегодня такая формулировка закона о компетенции прокуратуры в сфере рассмотрения и разрешения заявлений и жалоб граждан совершенно неприемлема, поскольку согласно ст. 60 Конституции Республики Беларусь суд полномочен разрешать любые конфликты, затрагивающие права, свободы участников правовых отношений. На это неоднократно указывал в своих решениях Конституционный Суд Республики Беларусь, подчеркивая, что непосредственно действующие положения рассматриваемой конституционной нормы не могут быть ограничены законодательными актами и правоприменительной практикой⁴.

Таким образом, буквально трактуя содержание ст. 10 Закона «О Прокуратуре Республики Беларусь», придется констатировать – в органах прокуратуры не подлежит рассмотрению ни одно обращение гражданина, за исключением обжалования решений и действий должностных лиц прокура-

туры. Естественно, что данная законодательная идея устарела и противоречит как конституционному праву человека на жалобу, так и современному содержанию правореализующей практики органов прокуратуры.

В ведомственных нормативных актах Прокуратуры Республики Беларусь сложившаяся ситуация была частично учтена. Приказом Генерального прокурора Республики Беларусь № 23 «О порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах Прокуратуры Республики Беларусь» установлено, что в прокуратуре «обращения по вопросам, подведомственным суду, могут разрешаться при необходимости защиты общественного интереса либо в случае, когда заявитель лишен возможности самостоятельно защитить свои права»⁵. Поддерживая в целом данное положение приказа как прогрессивное, все же следует отметить, что оно полностью не разрешает исследуемую проблему: во-первых, юридическая сила приказа уступает юридической силе закона, в связи с чем работники прокуратуры должны руководствоваться в своей деятельности нормами ст. 10 Закона «О Прокуратуре Республики Беларусь»; во-вторых, следует, что в органах прокуратуры подлежит рассмотрению только узкий, очерченный приказом круг обращений граждан. Однако это противоречит законодательству, требующему от органов прокуратуры рассмотрения более значительного объема жалоб и заявлений граждан. В частности, в силу ст. 139 Уголовно-процессуального кодекса Республики Беларусь все жалобы участников уголовного процесса на действия и решения органов, ведущих уголовный процесс, подлежат рассмотрению прокурором независимо от того, поданы они в целях защиты общественного интереса либо в случае отсутствия реальной возможности самостоятельно защищать свои права или нет. В приказе в перечне подведомственных суду обращений, подлежащих разрешению в органах прокуратуры, по-видимому, имелись в виду жалобы и заявления лиц, рассматриваемые в рамках общенадзорной деятельности прокуратуры. В таком случае в приказе Генерального прокурора Республики Беларусь следовало бы четко оговорить этот нюанс. В-третьих, необходимо учитывать, что в дальнейшем может возникнуть настоятельная необходимость передать в компетенцию прокуратуры рассмотрение, помимо приведенной в приказе категории обращений граждан, иных обращений, подведомственных суду.

Для устранения названных недостатков законодательства диспозиция ч. 1 соответствующей статьи нового Закона «О Прокуратуре Республики Беларусь», регламентирующая рассмотрение в органах прокуратуры заявлений и жалоб, должна быть изменена по сравнению с ныне действующей. Заимствовав опыт ряда стран-участников СНГ, в ней следовало бы отказаться от упоминания о том, что прокуратурой разрешаются неподведомственные суду заявления и жалобы⁶. Предлагаем следующую редакцию:

«В органах прокуратуры в соответствии с ее компетенцией разрешаются заявления и жалобы, содержащие сведения о нарушении законов, декретов, указов и иных нормативных актов, прав, свобод и законных интересов человека, а также жалобы на вступившие в законную силу судебные решения».

Данная формулировка статьи позволит при определении компетенции прокуратуры по рассмотрению и разрешению жалоб и заявлений граждан учитывать как соответствующие предписания законодательства на уровне Конституции Республики Беларусь, законов и декретов, так и положения ведомственных актов прокуратуры.

2. Порядок обращения граждан с заявлениями и жалобами в органы прокурорского надзора.

Редакция пункта 6 приказа Генерального прокурора Республики Беларусь № 23 «О порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах Прокуратуры Республики Беларусь» не дает ясного ответа на вопрос о

том, имеет ли право человек или нет на подачу в прокуратуру, по линии общего надзора, обращения в целях защиты прав, свобод и законных интересов другого гражданина. Считаем, что это сомнение следовало бы устранить. Причем необходимо предоставить гражданам такую возможность, так как законодательными актами Республики Беларусь на органы прокуратуры возложена обязанность, например, обеспечивать защиту правового статуса лиц, которые в силу возраста самостоятельно не способны обращаться с заявлениями и жалобами к прокурору⁷. Сложившаяся жизненная ситуация, физические или психические недостатки граждан часто также лишают их реальной возможности направлять обращения в прокуратуру.

Затронем еще один, небесспорный, аспект общего порядка обращения лиц в органы прокуратуры – признание обращений анонимными. В данном случае возражение вызывает такой критерий отнесения заявлений и жалоб к анонимным, как отсутствие подписи заявителя. В рассматриваемом контексте сошлемся на ст. 189 Кодекса Республики Беларусь о браке и семье, провозглашающую право ребенка непосредственно обращаться за защитой своих прав и интересов в прокуратуру. Не каждый ребенок, тем более малолетний, способен поставить под обращением свою подпись. Нельзя забывать и о том, что часто люди преклонного возраста в силу своей малограмотности и сложившихся стереотипов также не расписываются под заявлениями и жалобами, а лишь указывают свою фамилию и инициалы. И те и другие представляют ту социальную группу населения, которая нередко лишена возможности самостоятельно защищать свои права. На наш взгляд, оставление без рассмотрения органами прокуратуры в названных случаях обращений как анонимных будет являться излишним формализмом, выхолащиванием самой природы прокурорского надзора, предназначением которого является защита прав и свобод человека. Отсюда следует, что необходимо исключить из перечня оснований признания обращений граждан анонимными такой элемент, как отсутствие подписи заявителя.

3. Пределы рассмотрения органами Прокуратуры Республики Беларусь обращений лиц.

Действующее законодательство о прокурорском надзоре не содержит прямого ответа на данный вопрос. В свое время в советской юридической литературе сформировалась общепризнанная точка зрения, согласно которой прокурор при рассмотрении и разрешении обращений граждан не был связан доводами и фактами, изложенными в них. Другими словами, проверка прокурора носила ревизионный характер.

В современных же научных статьях все более активное распространение получает мнение об адресной прокурорской проверке, в ходе которой прокурорский работник дает правовую оценку только фактам, изложенным в поступившем обращении. С такой позицией трудно согласиться.

Думается, в вопросе о пределах проводимой прокурорской проверки нужно исходить из того, что при рассмотрении обращений прокурор действует как представитель надзорного, правозащитного органа, перед которым поставлена задача обеспечения верховенства закона, укрепления законности в стране. Различают четыре вида законности: *конституционную; правообразующую; правореализующую; актоисполнительную*⁸. Следовательно, если в ходе рассмотрения заявлений и жалоб прокурор установит, что нарушены не только права заявителя, о которых он пишет, но и другие его права, о нарушении которых гражданин не догадывался, а также права других лиц, то он (прокурор) обязан принять в рамках своей компетенции все возможные меры, направленные на устранение нарушений закона, причин нарушений и условий, им способствующих, на восстановление нарушенных прав.

Изложенное дает основание говорить о необходимости законодательного закрепления ревизионного порядка рассмотрения прокурорскими работниками обращений граждан.

4. Правовые последствия отказа заявителей от обращений.

В теории прокурорского надзора обозначенной проблеме не было уделено достаточного внимания. Лишь в научной литературе 1960-х гг. встречаются единичные высказывания о том, что «отказ гражданина от поданной им жалобы не обязательно должен влечь отказ прокурора от продолжения ее проверки и принятия по ней дальнейших мер»⁹.

Как свидетельствует правоприменительная практика, встречаются случаи заявления лицами ходатайств о прекращении проводимых по их жалобам и заявлениям прокурорских проверок. Как должны поступить прокурорские работники – продолжить рассмотрение заявлений и жалоб либо прекратить по ним делопроизводство? Закон «О Прокуратуре Республики Беларусь» и приказ Генерального прокурора Республики Беларусь от 1 января 2001 г. № 23 не дают непосредственного ответа на эту дилемму. В Законе Республики Беларусь «Об обращениях граждан» также не указано, какое решение должен принять в данной ситуации прокурор.

Очевидно, что при решении исследуемого вопроса, во-первых, необходимо опять же исходить из положений ч. 1 ст. 2 Закона «О Прокуратуре Республики Беларусь», указывающих на то, что деятельность прокуратуры направлена на обеспечение верховенства закона, укрепление законности в государстве. Проанализируем ситуацию с учетом приведенной нормы. К примеру, в ходе проводимой по обращению гражданина проверки прокурор придет к выводу, что действительно имели место изложенные в обращении факты нарушения законодательства, ограничивающие правовой статус заявителя и (или) права, интересы других субъектов правоотношений, в том числе и государства. В этот момент заявитель отказывается от обращения. Бесспорно, что в этом случае прекращение прокурором производства по обращению гражданина никак не будет способствовать укреплению законности.

Во-вторых, прокуроры не могут не считаться с тем, что отказ заявителя от обращения может быть вызван неправильной оценкой им своих субъективных прав, отсутствием у человека настойчивости в реализации и защите прав и свобод, опасения незаконных действий со стороны того, кто нарушил его права и т. п.

В-третьих, нельзя не учитывать и тот факт, что согласно законодательству проверки законов в рамках общего надзора проводятся только при наличии соответствующих поводов. И правоприменительная практика, и теория прокурорского надзора признают заявления и жалобы лиц в качестве поводов проведения общенадзорных проверок¹⁰.

В то же время человек как носитель субъективных частных прав сам решает – защищать или нет нарушенное право, вследствие чего нельзя во что бы то ни стало навязывать заявителю осуществление его права.

Поэтому полагаем, что по заявленному отказу решение о прекращении рассмотрения сообщения прокурором может быть принято только в том случае, когда речь идет о защите частных субъективных прав и когда заявителю разъяснена сущность нарушенного права и с достоверностью установлено, что гражданин действительно по своей воле, без всякого противоправного воздействия на него извне, принял решение об отзыве жалобы или заявления.

5. Право граждан не свидетельствовать против самого себя, членов семьи, близких родственников.

Ознакомление с прокурорско-надзорной практикой по рассмотрению и разрешению жалоб и заявлений показало, что прокуроры, как правило, ис-

требуя объяснения у граждан, не разъясняют им конституционное право не свидетельствовать против самого себя, членов своей семьи, близких родственников (ст. 27 Конституции Республики Беларусь). Таким образом, правоприменительная деятельность органов прокуратуры не в полной мере учитывает содержание ст. 5 Закона «О Прокуратуре Республики Беларусь», требующее от прокурорских работников при осуществлении служебных обязанностей обеспечивать соблюдение гарантированных государством прав и свобод личности.

Полагаем, что в соответствующих ведомственных нормативных актах Прокуратуры Республики Беларусь необходимо дополнительно заострить внимание прокурорских работников на их обязанности перед отобранием объяснений у лиц разъяснять им конституционное право не свидетельствовать против самих себя, членов семьи и близких родственников, о чем в бланке объяснения делать специальную запись.

В статье затронуты лишь некоторые из правовых проблем рассмотрения заявлений и жалоб граждан органами Прокуратуры Республики Беларусь, которые, однако, свидетельствуют, что законодательство о рассмотрении в органах Прокуратуры Республики Беларусь заявлений и жалоб граждан нуждается в совершенствовании.

¹ См.: Республика. 1997. № 94.

² См.: Прокуратура Республики Беларусь. Статистическая отчетность за 2000 и 2001 гг.

³ См.: О Прокуратуре Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь, 29 января 1993 г. // Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. 1993. № 10. Ст. 95.

⁴ О праве граждан на обращение в суд по вопросам, возникающим в связи с осуществлением уголовно-процессуальных отношений. Решение Конституционного суда Республики Беларусь от 03.04.2001 г. // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2001. № 35, рег. № 6/274.

⁵ О порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах Прокуратуры Республики Беларусь: Приказ Генерального прокурора Республики Беларусь, 1 июня 2001 г.

⁶ См.: Додонов В. Н., Крутских В. Е. Прокуратура в России и за рубежом. Сравнительное исследование / Под ред. С. И. Герасимова. М., 2001. С. 90–91.

⁷ См.: Кодекс Республики Беларусь о браке и семье. Мн., 1999. Ст. 183.

⁸ См.: Головки А. А. Законность – универсальное явление в жизни человека // Право и демократия: Сб. науч. тр. / Отв. ред. В. Н. Бибило. Мн., 2001. Вып. 11. С. 18.

⁹ Березовская С. Г. Охрана прав граждан советской прокуратурой. М., 1964. С. 73.

¹⁰ Маршунов М. Н. Прокурорско-надзорное право. Проблемы правового регулирования. СПб., 1991. С. 97–98.

Анатолий Степанович Сенько – аспирант кафедры уголовного процесса и прокурорского надзора. Научный руководитель – кандидат юридических наук, доцент, заслуженный юрист Республики Беларусь А. А. Данилевич.

М. П. КАПЫЛЬСКИЙ

ПОНЯТИЕ ОХРАНЫ ПРАВА ГРАЖДАНИНА НА ПЕНСИЮ

В правовой литературе охране прав граждан ввиду ее важности уделяется много внимания. Однако до сих пор многие вопросы данной проблемы вызывают споры и остаются нерешенными.

Многие ученые-правоведы различают понятия «охрана» и «защита» субъективных прав. Так, под охраной понимается совокупность различных взаимосвязанных между собой мер, осуществляемых различными органами, направленных на предупреждение правонарушений, устранение причин, их порождающих, ликвидацию препятствий (не являющихся правонарушениями) и способствующих, таким образом, нормальному процессу реализации гражданами своих прав и обязанностей. Под защитой же имеется в виду принудительный (в отношении обязанного лица) способ осуществления субъективного права, применяемый в установленном законом порядке компетентными органами либо самим управомоченным лицом в це-