

Начало XXI в. знаменовалось совершенствованием различных отраслей законодательства, в том числе семейного. Причиной тому явился увеличивающийся разрыв между требованиями Кодекса 1999 г. и сложившимся положением в семье, охраной прав ее членов, снижением авторитета родителей. Доказательствами утраты приоритета родительских прав служат следующие факты:

- увеличение числа социальных сирот;
- большое количество дел по лишению родительских прав;
- случаи отказа в роддоме женщины от своего ребенка;
- цифровые показатели учета в органах внутренних дел родителей, не выполняющих родительских обязанностей;
- масштабы уклонения родителей от уплаты алиментов на содержание своих детей;
- уменьшение среднего возраста начала употребления алкоголя и наркотиков.

Таков неполный перечень обстоятельств, оказывающих, по нашему мнению, негативное воздействие на институт семьи, защиту прав ребенка.

Развитие семейного законодательства предполагает дальнейшее совершенствование правовых предписаний, основанных на положительном опыте прошлого.

Считаем, что начинать необходимо с изменения названия Кодекса 1999 г. Почему в названии Кодекса выделяется институт «брака»? Ведь институт «брака» является одним из институтов семейного права, таким как «усыновление», «опека», «попечительство» и др. Полагаем, что следующий кодекс должен именоваться «Семейный кодекс Республики Беларусь». Такое название кодекса является более общим и включает в себя все институты семейного права. По такому пути пошло законодательство России, Украины, Азербайджана, Молдовы, Узбекистана и др.

При совершенствовании семейного законодательства Беларуси, на наш взгляд, необходимо обратить внимание на следующее:

- при расторжении брака супругов следует усилить гарантии имущественных интересов ребенка;
- при обучении ребенка в возрасте до 24 лет в учреждении образования дневной формы обучения на платной основе обеспечить участие в оплате обоих родителей;
- усилить гарантии прав родителя, проживающего отдельно от ребенка, на общение с ним;
- изменить правила сохранения тайны усыновления и сохранения тайны применения методов репродуктивных технологий;

предусмотреть права усыновленного ребенка знать своих биологических родителей не только в случае смерти усыновителей;

в связи с легальным закреплением в законодательстве ряда европейских стран и США возможности усыновления детей лицами, состоящими в однополых союзах, необходимо ввести в Семейный кодекс Республики Беларусь норму о соответствующем ограничении международного усыновления из стран, где узаконены однополые браки;

в Семейном кодексе Республики Беларусь следует отметить, что «лишение родительских прав» представляет собой крайнюю по своим правовым последствиям меру семейно-правовой ответственности и ввести понятие «предупреждение о лишении родительских прав». По нашему мнению, это способствовало бы уменьшению числа лишений родительских прав;

необходимо переработать разд. 4 «Охрана детства» Кодекса 1999 г., включающий гл. 15, 16, 17, в котором прописаны права детей. В этот раздел обязательно следует добавить главу «Обязанности детей», в которой предусмотреть положение об уважении детьми своих родителей и об обязанности ребенка подчиняться воспитательному воздействию родителей (разумеется, в пределах правомерного его осуществления), что соответствует духу законодательства о семье и практическим потребностям общества.

УДК 342.9

*Д.В. Плоскунов*

#### **РАЗВИТИЕ КОМПЕТЕНЦИИ ПРОКУРОРА В ПРОИЗВОДСТВЕ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ В БЕЛОРУССКОЙ ССР В 1920-Х – 1950-Х ГГ.**

После Октябрьской революции Декретом СНК РСФСР от 22 ноября 1917 г. «О суде» институт прокурорского надзора был упразднен. Для осуществления функций, присущих как ему, так и другим ликвидированным органам, местным Советам следовало избрать особых комиссаров. Продолжавшийся с этого момента и до восстановления органов прокуратуры период в юридической литературе именуется периодом революционной законности.

О.А. Галустьян отмечал, что в советском законодательстве прокуратура впервые упоминалась в УПК РСФСР от 25 мая 1922 г. и наделялась статусом органа уголовного преследования. В целом история советской прокуратуры началась с принятия Всероссийским ЦИК 28 мая 1922 г.

Положения о прокурорском надзоре. Аналогичное Положение 26 июня 1922 г. было принято ЦИК ССРБ, согласно п. 5 которого прокуратура входила в состав органов юстиции, а Народный комиссар юстиции одновременно по должности являлся Прокурором Республики. На прокуратуру возлагалось, в частности, осуществление надзора за законностью действий государственных учреждений. Средством надзора выступало опротестование нарушающих закон постановлений в СНК или Президиум ЦИК на предмет отмены таковых, что не приостанавливало их исполнения (подп. «а» и «б» п. 2 Положения). В силу п. 6 и 7 Положения у прокурора имелись помощники, через которых он мог реализовывать свои полномочия. Пункт «е» ст. III Инструкции 1922 г. «О правах и обязанностях помощников Прокурора Республики» наделял помощников Прокурора правом обжалования в кассационном порядке или в порядке высшего судебного контроля постановлений всех правительственных органов, имеющих право наложения взысканий в административном порядке.

Прокуратура, именуемая государственной, упоминалась и в правовых актах о судеустройстве (например, ст. 6 Положения о судеустройстве БССР 1923 г.), а одной из ее задач являлся надзор за общим соблюдением законов.

Аналогичная задача возлагалась на прокуратуру и в дальнейшем (ст. 7, п. «а» ст. 73, ст. 74 Положения о судеустройстве БССР 1924 г., ст. 8, п. «а» ст. 70, ст. 71 Положения о судеустройстве БССР 1925 г., ст. 6, 37, 38, 40 Положения о судеустройстве БССР 1931 г.). Пунктом 4 ч. 3 ст. 35 Положения о судеустройстве БССР 1931 г. предусматривалась должность помощника Прокурора Республики по административному надзору. Перечисленные положения о судеустройстве БССР в различные периоды также определяли, что наряду с деятельностью в структуре Наркомюста прокуроры (помощники) состояли при Верховном и Высшем судах БССР, постоянных сессиях последнего, а также в округах.

Постановлением СНК СССР и ЦИК СССР от 20 июля 1936 г. принято решение о выведении органов прокуратуры из системы наркоматов юстиции и их подчинении непосредственно прокурору СССР. Этим же постановлением устанавливалось, что законы о судеустройстве и судопроизводстве должны быть едиными для всего СССР. Дальнейшее правовое регулирование судеустройства как системы органов правосудия основывалось на нормах Закона СССР от 16 августа 1938 г. «О судеустройстве СССР, союзных и автономных республик» и принятых в последующем аналогичных республиканских правовых актах.

Помимо прокуратуры, входящей в систему органов юстиции, в 1923 г. была учреждена Прокуратура Верховного Суда СССР. Ее ком-

петенция была ограниченной и состояла в осуществлении надзора за законностью по вопросам, подсудным Верховному Суду СССР, за соответствием законодательству различных судебных постановлений верховных судов и иных судебных учреждений союзных республик, а также за правомерностью действий ОГПУ СССР (только на общесоюзном уровне). Несколько подробнее компетенция Прокуратуры Верховного Суда СССР регламентировалась с 1929 г. К ее ведению относился надзор за законностью в деятельности общесоюзных государственных органов и ОГПУ, высших органов, в том числе верховных судов, союзных республик, а также подразделений Верховного Суда СССР и военных трибуналов. Обеспечение законности в деятельности местных структур органов общесоюзного значения возлагалось на прокуратуры союзных республик. Через них Прокуратура Верховного Суда СССР также осуществляла надзорные полномочия за законностью различных судебных постановлений. Более широкими полномочиями она наделялась в отношении военных прокуратур.

В связи с учреждением Прокуратуры СССР в декабре 1933 г. Прокуратура Верховного Суда СССР упразднена. На Прокуратуру СССР возлагался, в частности, надзор за соответствием постановлений и распоряжений отдельных ведомств СССР и союзных республик, а также местных органов власти Конституции СССР, постановлениям и распоряжениям Правительства СССР. При несоответствии таковых предъявляемым требованиям на Прокуратуру СССР возлагалась обязанность их опротестования в соответствующие вышестоящие органы (п. «а» ст. 4, ст. 5 Положения о Прокуратуре СССР 1933 г.).

Статьей 117 Конституции СССР 1936 г. устанавливалась независимость органов прокуратуры от местных органов и их подчинение только Прокурору Союза ССР. Аналогичные положения нашли отражение и в Конституции БССР 1937 г., в которой помимо того определялось, что высший надзор за точным исполнением на территории БССР законов всеми Народными Комиссариатами, подведомственными им учреждениями, отдельными должностными лицами, а также гражданами осуществляется Прокурором СССР непосредственно или через Прокурора БССР (ст. 89, 92). В последующем в БССР не принимались законы, регламентирующие деятельность прокуратуры, поскольку этот вопрос относился к компетенции СССР.

В описанный период в РСФСР и БССР был принят ряд нормативных правовых актов по вопросам административной ответственности и административно-деликтного процесса:

Декрет Всероссийского ЦИК и СНК РСФСР от 23 июня 1921 г. «О порядке наложения административных взысканий»;

Декрет СНК ССРБ от 18 февраля 1922 г. «О порядке наложения административных взысканий»;

Положение о порядке издания обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке, утвержденное постановлением ЦИК ССРБ от 12 сентября 1922 г.;

постановление Наркомтруда БССР от 23 января 1925 г. «Об узаконениях и распоряжениях по труду, за нарушение которых наниматели могут привлекаться к ответственности в административном порядке»;

Положение о порядке издания окружными и районными исполнительными комитетами обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке, утвержденное постановлением ЦИК и СНК БССР от 10 июля 1925 г., и др.

Согласно ст. 7 Декрета Всероссийского ЦИК и СНК РСФСР от 23 июня 1921 г. «О порядке наложения административных взысканий» и ст. 7 Декрета СНК ССРБ от 18 февраля 1922 г. «О порядке наложения административных взысканий» незаконное и неосмотрительное наложение административных взысканий влекло отмену постановлений о взыскании, в том числе в порядке надзора.

За нарушение отдельных узаконений и распоряжений по труду, ответственность за которые наступала в административном порядке, по требованию прокурорского надзора виновные лица могли привлекаться к ответственности и в судебном порядке (ст. 2 постановления Наркомтруда БССР от 23 января 1925 г. «Об узаконениях и распоряжениях по труду, за нарушение которых наниматели могут привлекаться к ответственности в административном порядке»).

В 1925–1931 гг. существовала возможность наложения взысканий в административном порядке по делам о некоторых преступлениях (Положение о порядке издания окружными и районными исполнительными комитетами обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке, утвержденное постановлением ЦИК и СНК БССР 10 июля 1925 г.; постановление ЦИК и СНК БССР от 17 мая 1928 г. «О порядке издания окружными и районными исполнительными комитетами и городскими советами обязательных постановлений и о наложении административных взысканий за их нарушение»). Копии обязательных постановлений окружных и районных исполкомов, городских советов по вопросам государственного управления (предусматривавших возможность наложения административного взыскания за их нарушение) следовало представлять, в частности, прокурору вышестоящего уровня, имевшему право их опротестовать (протесты подлежали срочному разрешению). Административные взыскания могли налагаться не только за нарушения обязательных постанов-

лений либо некоторые преступления, но и за нарушения иных законов и постановлений (распоряжений) центральных органов власти БССР и СССР (если в таких постановлениях (распоряжениях) указывалось на административный порядок взыскания).

В дальнейшем подобные постановления ЦИК и СНК БССР 1928 г. нормативные правовые акты издавались в 1931 г. (в этом случае копии обязательных постановлений направлялись прокурору района действия издавшего их органа) и 1945 г.

Новый этап в правовом регулировании деятельности прокуратуры связан с принятием 24 мая 1955 г. Президиумом Верховного Совета СССР Указа «Об утверждении Положения о прокурорском надзоре в СССР» (далее – Положение). В данном нормативном правовом акте нашли свое закрепление концептуальные основы участия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях. Он был уполномочен на опротестование противоречащих закону постановлений в органы, издавшие их, или в вышестоящие органы. Принесение прокурором протеста на постановление, изданное уполномоченным на то органом, о привлечении того или иного лица к административной ответственности приостанавливало исполнение административного взыскания до рассмотрения протеста соответствующим органом (ст. 13 Положения). Прокурор также наделялся правом административного преследования лиц, совершивших административные правонарушения, причем в отношении административной ответственности в ст. 15 Положения обязанность прокурора по привлечению к ней нарушителя формулировалась не в категоричной форме, как для уголовной ответственности («привлекает ... к ответственности»), а таким образом, что необходимые действия могли совершаться и иными ведомствами («принимает меры к привлечению нарушителя к административной ... ответственности»). Указанные полномочия реализовывались прокурором в рамках такой отрасли прокурорского надзора, как надзор за исполнением законов учреждениями, организациями, должностными лицами и гражданами СССР.

Таким образом, в период 1920-х – 1950-х гг. в условиях глобальных политических и социально-экономических преобразований в СССР и БССР произошло создание новой системы органов прокуратуры, ее дальнейшее совершенствование и преобразование, осуществлялось формирование советской нормативной основы административной ответственности и обеспечения законности привлечения к ней, в том числе по инициативе прокуратуры.