

Дефекты в праве в форме коллизий норм права возникают как в результате объективных, так и субъективных причин. К первой их группе может быть отнесена противоречивость, изменчивость самих общественных отношений, регулируемых правовыми нормами, а также консерватизм (отставание) права от изменений в жизни общества. А ко второй относятся низкое качество законов, пробелы в праве, лоббизм, непродуманность или слабую координацию нормотворческой деятельности, неупорядоченность правового материала, отсутствие должной правовой культуры, экономические неурядицы, социальную напряженность, политическую борьбу.

Дополнительным основанием, обуславливающим необходимость толкования прокуратурой законодательства, является наличие неоднозначных формулировок в законодательных актах, что приводит к различной, а иногда и диаметрально противоположной их интерпретации исполнительными органами власти и судами, по-разному применяющими в подобных ситуациях одни и те же нормы права.

Действующее законодательство прямо не наделяет органы прокуратуры полномочиями по официальному нормативному толкованию принятых (изданных) правовых актов. Однако в связи с организацией деятельности прокуратуры на основе подчинения нижестоящих прокуроров вышестоящим, в том числе генеральному прокурору Республики Беларусь, а также особыми полномочиями органов прокуратуры по изданию в пределах своей компетенции нормативных правовых актов, обязательных для исполнения всеми подчиненными им прокурорскими работниками и работниками прокуратуры, можно утверждать, что органы прокуратуры осуществляют официальное казуальное толкование законодательства.

Органы прокуратуры осуществляют официальное казуальное толкование в форме деятельности организационно-распорядительного характера с изданием юридических документов, направленных на уяснение и разъяснение смысла правовых норм, конкретизацию правовых предписаний и детализацию порядка их применения, восполнение пробелов в праве, а также издания собственно актов прокурорского надзора в форме представлений, протестов, постановлений, предписаний и официальных предупреждений.

К числу правовых актов и иных документов прокуратуры, которые являются результатом их интерпретационной деятельности, следует отнести постановления Генеральной прокуратуры Республики Беларусь; приказы генерального прокурора, прокуроров областей, Минска и приравненных к ним прокуроров; указания генерального прокурора, прокуроров областей, Минска и иных прокуроров; постановления коллегии Генеральной прокуратуры Республики Беларусь по вопросам юридической практики, содержащие выводы, оценки и предложения по совершенствованию прокурорского надзора и его анализу; информационные письма, цель которых – информирование работников прокуратуры о наиболее часто возникающих ошибках и недостатках в деятельности прокуратуры. В данной группе актов толкования, издаваемых органами прокуратуры Республики Беларусь, осуществляется разъяснение смысла действующих нормативных правовых актов путем их логического развития, уточнения и детализации применения правовых норм. В указанных актах определяется порядок устранения дефектов в праве путем разрешения юридических коллизий, применения определенных правил по аналогии закона или аналогии права.

По ряду изложенных признаков указанные акты официального казуального толкования прокуратурой Республики Беларусь законодательства имеют общие черты с постановлениями пленумов Верховного суда Республики Беларусь и Высшего хозяйственного суда Республики Беларусь. Они обладают общими признаками, характерными для актов казуального толкования, носят единичный характер, рассчитанный на однократное, разовое применение в связи с рассмотрением конкретного дела, являются обязательными только для заинтересованных субъектов. Наиболее часто они содержатся в мотивировочной части таких правоприменительных актов прокуратуры, как протест, представление и постановление.

Письменные указания органов прокуратуры при осуществлении надзора за исполнением законодательства, проведением оперативно-розыскных мероприятий по уголовным делам, а также даваемые в связи с надзором за следствием кроме указанных признаков официального казуального толкования имеют признаки и административных (управленческих) актов, обязательных для нижестоящих органов прокуратуры, следователей и дознавателей органов внутренних дел.

Общим отличием всех актов казуального толкования прокуратурой правовых норм от актов нормативного толкования является то, что они все же не имеют общеобязательного характера и не распространяются на неограниченный круг лиц. Интерпретационная деятельность прокуратуры, выраженная в форме соответствующих актов толкования, помогает раскрыть смысл той или иной нормы права, но не имеет характера общего категорического разъяснения. При решении других дел данное толкование является примером, образцом применения определенных актов законодательства. Одновременно с этим в связи с возможностью наполнения толкуемой нормы новым смыслом, не соответствующим первоначальной идее, которая изначально вкладывалась при ее разработке, органы прокуратуры, используя механизмы толкования, должны весьма осторожно осуществлять казуальную интерпретацию нормативных правовых актов и особенно в конституционно-правовой сфере.

Таким образом, прокуратура Республики Беларусь обладает значительными полномочиями и арсеналом правовых средств по обеспечению законности в стране, в том числе при осуществлении правоинтерпретационной деятельности. При этом задачами прокуратуры Республики Беларусь, полагаем, должны стать систематизация причин дефектности правовых норм, выработка механизмов нивелирования их дефектности через толкование норм права как с помощью интерпретационных актов органов прокуратуры, так и активного использования предоставленного права внесения на рассмотрение пленума Верховного суда Республики Беларусь, пленума Высшего хозяйственного суда Республики Беларусь предложений о даче судам разъяснений по вопросам применения законодательства, возникающим при рассмотрении дел и исполнении судебных постановлений, а также направлений предложений в нормотворческий орган (должностному лицу) о принятии (издании), изменении, дополнении, толковании или признании утратившими силу нормативных правовых актов.

УДК 351.74(09)(476)

И.Г. Туров

ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В СИСТЕМЕ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ БЕЛАРУСИ (1970–1980 гг.). ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ

Формирование правового государства предусматривает совершенствование деятельности органов внутренних дел (ОВД) как элемента государственного механизма, созданного для защиты конституционных прав и свобод граждан, поддержания в обществе правопорядка и законности.

Изучение и обобщение опыта прошлых лет послужило для органов, обеспечивающих охрану общественного порядка, дополнительным аргументом в обосновании правовой политики и практическом решении задач по обеспечению общественного порядка и борьбе с преступностью.

Можно предположить, что вопросы обеспечения общественной безопасности и укрепления правопорядка 1970–1980 гг. сходны с вопросами сегодняшнего дня. Вместе с тем совершенствование деятельности системы правоохранительных органов в сфере охраны общественного порядка приобретает первостепенное значение.

Изменения в деятельности правоохранительных органов государства связаны прежде всего с изменением социально-экономического строя общества. В свою очередь развитие органов, осуществляющих правоохранительную деятельность, обуславливается рядом разнообразных факторов. Один из них – потребность государства в эффективной защите своих интересов – защите существующего строя и политического режима, личных и имущественных интересов граждан.

К концу 60-х – началу 70-х гг. XX в., характеризовавшихся проявлением противоречий в социальной жизни общества, наблюдался рост антиобщественных явлений. Уровень преступности увеличивался, в то время как эффективность борьбы с ней снижалась. Кадровая проблема в ОВД приобрела особую актуальность. Создание в 1968 г. союзно-республиканского Министерства внутренних дел СССР способствовало организации целенаправленной работы по укреплению кадрового состава органов внутренних дел. Важное значение для деятельности милиции Беларуси в этот период имело постановление ЦК КПСС и Совета министров СССР от 19 ноября 1968 г. «О серьезных недостатках в деятельности милиции и мерах по дальнейшему ее укреплению». Кроме общих задач по охране общественного порядка и усилению борьбы с преступностью оно определяло и новую структуру милиции, содержащую в себе различные составные звенья, имевшие соответствующие функции и полномочия.

Указанные особенности дают основания говорить об органах внутренних дел как о специальной разновидности государственных органов исполнительной власти.

В 1970–1980 гг. неоднократно проводилась реорганизация и совершенствование структуры всех органов внутренних дел и особенно милиции. В 1973 г. Советом министров СССР по введённому новому положению милиция определялась как составная часть системы МВД, и руководство всеми ее службами возлагалось на Министерство внутренних дел. В этот период активизировался процесс привлечения трудящихся к охране правопорядка, появились новые формы участия населения в этой работе, деятельность органов охраны общественного порядка стала более эффективной. Постепенно повышалась роль и статус милиции в системе государственных органов.

В связи с изменениями в социальном, экономическом и демографическом развитии республики происходили изменения в функциях, структуре, формах, методах деятельности милиции, способствовавшие сдерживанию роста преступности. Показатели ее роста в 60–70-х и 70–80-х гг. достигли чуть более 40 % за 10 лет по сравнению с 90-ми гг., когда рост преступности составлял 90 %.

В первой половине 80-х гг. существенных изменений в структуре милиции, кроме перераспределения функциональных обязанностей отдельных ее подразделений, не происходило. Основное внимание органов внутренних дел направлялось на охрану социалистической собственности, социалистической законности и на охрану безопасности человека.

Во второй половине 80-х гг. в целях обеспечения политики обновления, перестройки государства и общества были также задействованы и правоохранительные органы. Для выполнения обострившихся политических задач нужно было перестроить работу судов, прокуратуры, МВД, КГБ. В этот период значительно расширились функции как органов внутренних дел, так и милиции в отдельности. Она должна была обеспечить охрану общественного порядка при крупных авариях, стихийных бедствиях, проведении массовых митингов и демонстраций населения; борьбу с преступностью; осуществлять функции по поддержанию правопорядка в зонах межнациональных конфликтов.

В соответствии с новыми функциями изменялась и структура ОВД. Были созданы подразделения специального назначения, организованы отряды милиции особого назначения, создавались межрегиональные отделы МВД СССР по борьбе с наркобизнесом, межрегиональные управления МВД СССР по борьбе с организованной преступностью и другие подразделения.

Таким образом, можно сказать, что указанный период отмечен заметным повышением роли ОВД в системе правоохранительных органов, совершенствованием их структуры для повышения уровня профессиональной деятельности.

Формирование демократического правового государства предполагает обновление всех сторон жизни государства, в том числе и модернизацию правоохранительных органов. Усиление, совершенствование механизма поддержания законности и правопорядка является условием достижения этой цели. Метод ретроспективного познания деятельности правоохранительных органов поможет выйти на научное осмысление пути, пройденного органами внутренних дел, что в настоящее время является весьма актуальным. Изучение как положительного, так и отрицательного опыта прошлого позволит внести весомый вклад в деятельность современных правоохранительных органов, подвергнуть анализу правовую базу правоохранительной и правоприменительной деятельности ОВД.