

Формирование, развитие и слияние судебных органов и прокурорского надзора, структур экономического контроля и органов государственной безопасности в Республике Беларусь 1994-2002гг.

Владимир Ровдо (Белорусский государственный университет)

В соответствии с *Конституцией Республики Беларусь 1994г*, формирование высших судебных органов власти и органов экономического контроля относилось к компетенции парламента. Статья 83 указывала, что “Верховный Совет Республики Беларусь избирает Конституционный Суд Республики Беларусь, Верховный Суд Республики Беларусь, Высший Хозяйственный Суд Республики Беларусь, Генерального прокурора Республики Беларусь, Председателя и Совет Контрольной палаты Республики Беларусь”.

Судебные органы были относительно независимыми. В Конституции не содержалось положений об освобождении руководителей высших судебных органов структурой их избравшей. Статья 126 предусматривала, что “лица, избранные в Конституционный Суд, вправе в любое время подать в отставку. Прямое или косвенное воздействие на Конституционный Суд или его членов, связанное с деятельностью по осуществлению конституционного контроля, недопустимо и влечет ответственность по закону”. Генеральная прокуратура, по старой Конституции, была подотчетна парламенту. “Контроль за исполнением республиканского бюджета, использованием государственной собственности, исполнением актов Верховного Совета, регулирующих отношения государственной собственности, хозяйственные, финансовые и налоговые отношения” был возложен на Контрольную палату, образуемую Верховным Советом и подотчетную парламенту.

Другими словами, Конституция 1994г исходила из принципов разделения властей и давала возможность независимым судебным органам власти и контрольным органам парламента сдерживать исполнительную власть, президента и правительство, а также силовые структуры.

Эта ситуация коренным образом изменилась после принятия на референдуме 1996г так называемых изменений и дополнений, оформивших верхушечный переворот, совершенный президентом Лукашенко. В соответствии со статьей 84 *Конституции Республики Беларусь 1996г*, президент, “с согласия Совета Республики, назначает на должность Председателя Конституционного Суда, Председателя Верховного Суда, Председателя Высшего Хозяйственного Суда из числа судей этих судов. С согласия Совета Республики президент назначает на должность судей Верховного Суда и Высшего Хозяйственного Суда, Генерального прокурора, назначает 6 судей Конституционного Суда (6 других судей избирает Совет Республики), иных судей Республики Беларусь. Президент освобождает от должности Председателя и судей Конституционного Суда, Председателя и судей Верховного Суда, Председателя и судей Высшего Хозяйственного Суда, Генерального прокурора с уведомлением Совета Республики”. В соответствии с той же статьей, “Президент назначает на должность и освобождает от должности Председателя Комитета государственного контроля”. Эта структура была введена вместо Контрольной палаты парламента. Он также “формирует и возглавляет Совет Безопасности Республики Беларусь; назначает на должность и освобождает от должности Государственного секретаря Совета Безопасности”, “является Главнокомандующим Вооруженными Силами Республики Беларусь”.

Прокуратура в Республике Беларусь после государственного переворота 1996г оказалась под полным контролем президента, который имеет право назначать и смещать Генерального прокурора, который, в свою очередь, назначает нижестоящих прокуроров. В статье 127 Конституции содержится противоречивая норма: с одной стороны, “Генеральный прокурор и нижестоящие прокуроры независимы в осуществлении своих полномочий и руководствуются законодательством”; с другой стороны, “Генеральный прокурор подотчетен президенту”.

Прокуратура с подачи президента осуществляет “надзор за точным и единообразным исполнением законов, декретов, указов и иных нормативных актов министерствами и другими подведомственными Совету Министров органами, предприятиями, организациями и учреждениями, общественными объединениями, должностными лицами и гражданами...Прокуратура осуществляет надзор за исполнением законов при расследовании преступлений, соответствием закону судебных решений по гражданским, уголовным делам и делам об административных правонарушениях, в случаях, предусмотренных законом, проводит предварительное следствие, поддерживает государственное обвинение в судах”.

Конституция 1996г узаконила передачу полномочий бывшей Контрольной палаты парламента Комитету государственного контроля при президенте РБ. Глава 8 Конституции отмечает, что “государственный контроль за исполнением республиканского бюджета, использованием государственной собственности, использованием актов Президента, Парламента, Правительства и других государственных органов, регулирующих отношения государственной собственности, хозяйственные, финансовые и налоговые отношения, осуществляет Комитет государственного контроля”, который “образуется Президентом. Председатель Комитета государственного контроля назначается Президентом”.

Это свидетельствует о том, что президент сосредоточил в своих руках все полномочия, связанные не только с высшей исполнительной и высшей законодательной властью (издание декретов, имеющих силу закона), но и высшей судебной властью, реализацией контрольных и надзорных функций. Правда, это не мешает в статье 110 действующей Конституции утверждать о том, что “судьи при осуществлении правосудия независимы и подчиняются только закону”. (?) “Какое-либо вмешательство в деятельность судей по отправлению правосудия недопустимо и влечет ответственность по закону”. (?)

После ликвидации Конституционного Суда, который довольно эффективно следил за функционированием конституционного строя в Беларуси, президент Лукашенко заполнил место в новом Конституционном Суде так, как считал нужным. В Беларуси, правда, и после переворота предпринимались попытки создать элементы независимой судебной власти. Так, в 1997г судьи всей страны собрались на свой первый съезд для того, чтобы создать независимую ассоциацию, названную Национальным Советом Судей. Но накануне съезда президент Лукашенко нанес упреждающий удар, издав несколько указов, в которых он запретил независимую ассоциацию юристов и восстановил старую систему аттестации юристов в рамках Министерства юстиции и президентской администрации. Право президента назначать и увольнять большинство судей и их длительный испытательный срок делает судей зависимыми от бюрократов из Министерства юстиции и Администрации президента.

Что касается силовых структур и спецслужб, они после переворота попали под полный контроль президента, который держит их в постоянном поле своего внимания. Согласно Закону РБ “Об Оперативно-розыскной деятельности”, принятого 9 июля 1999 года, осуществлять оперативно-розыскных действий (ОРД) на территории РБ имеют право оперативные подразделения: МВД; КГБ; пограничных войск; органов государственной охраны; Службы безопасности президента РБ и Главное управление государственной охраны при президенте РБ (ГУГО в настоящее время уже не существует, а его функции выполняет Служба безопасности президента РБ); органов финансовых расследований; таможенных органов; органов внешней разведки Министерства обороны РБ. Кроме того, существует еще такое наследие советских времен, как Комитет государственного контроля.

Перечень оперативных подразделений, наделенных правом осуществлять ОРД, их компетенцию и организацию работы определяют соответственно Министр внутренних дел, председатель КГБ, председатель Государственного комитета пограничных войск, начальник Службы безопасности президента, Председатель Государственного комитета финансовых расследований, председатель Государственного таможенного комитета, министр обороны. Беларусь - это во многих отношениях уникальное государство. И одно из проявлений этой уникальности - взаимный контроль всех силовых ведомств (кроме Министерства Обороны). Чекистов, которые имеют возможность вести

агентурно-оперативную работу в МВД, контролирует сама же милиция в пределах своей компетенции. Деятельность работников этих ведомств в приграничье находится в поле зрения Главного Комитета Пограничных Войск. Венцом системы является Совет безопасности, куда стекаются сведения о положении в правоохранительных структурах. Несколько особняком стоит Служба безопасности президента, которая может позволить себе работать в автономном режиме и не бояться проверок.

Александр Лукашенко проводит политику постоянной смены фаворитов в контрольных ведомствах и спецслужбах. Очень долго его близким доверенным лицом был Николай Домашкевич, который считался одним из наиболее влиятельных людей в стране. Сменив г-на Долголева на посту начальника Службы контроля президента, г-н Домашкевич сумел за короткий срок превратить свое ведомство в “карающий меч” белорусской экономики. Известно, что председатель правления Национального банка Петр Прокопович даже обвинил Домашкевича в присутствии президента в том, что Комитет госконтроля дестабилизирует экономическую ситуацию в стране бесконечными и ничего не дающими проверками. В начале декабря 1998г Лукашенко уволил Домашкевича, отправив его руководить Минской областью. На пост председателя Комитета государственного контроля был назначен Андрей Владимирович Кобяков, работавший при г-не Долголеве заместителем начальника Службы контроля президента и затем уволенный по инициативе Домашкевича.

После исчезновения известных оппозиционных политиков и за год до президентских выборов Лукашенко предпринял серьезные кадровые перестановки в силовых структурах и спецслужбах. В сентябре 2000г бывший начальник Службы безопасности президента Владимир Наумов был назначен министром МВД (одновременно ему было присвоено очередное звание: генерал-майор). А место главного президентского хранителя занял тогдашний первый заместитель председателя КГБ Леонид Ерин. Новый министр внутренних дел мог похвастать богатой служебной биографией. В течение многих лет Владимир Наумов возглавлял спецподразделение МВД - знаменитый “Алмаз”. Именно при Наумове “Алмаз” получил статус отряда специального назначения МВД и дополнительные, весьма широкие полномочия. Назначение Наумова в 1999 году на ключевую должность - руководителя Службы безопасности президента - было необычным, поскольку охраной первых лиц государства традиционно занимался Комитет госбезопасности.

Выходец из системы МВД действительно навел в Службе безопасности президента свои порядки. При всей закрытости этой структуры общественность периодически узнавала о различных кадровых скандалах в президентской охране, которые подтверждали: бывший руководитель “Алмаза” активно занимался чисткой в рядах службы безопасности, заменяя бойцов кагэбэшного подразделения “Альфа” на своих подчиненных.

27 ноября 2000 года Александр Лукашенко сменил руководителей всех силовых ведомств, кроме МВД. Постов лишились секретарь Совета безопасности генерал-майор Виктор Шейман, председатель КГБ Владимир Мацкевич и генеральный прокурор Олег Божелко. Секретарем Совбеза вместо генерала Шеймана был назначен министр иностранных дел, бывший полковник советского КГБ Урал Латыпов. Руководителем белорусского КГБ стал шеф личной охраны президента Леонид Ерин, до 1995 года являвшийся сотрудником управления ФСБ России по Москве и Московской области. Место генерального прокурора какое то время оставалось вакантным пока им не был назначен Виктор Шейман. Внешнеполитическое ведомство Белоруссии возглавил бывший помощник президента Лукашенко, профессиональный дипломат Михаил Хвостов. Интересно, что Виктор Шейман и Олег Божелко были освобождены от должности “в связи спереходом на другую работу”, а руководитель КГБ Владимир Мацкевич простозачислен в резерв своего же ведомства.

После переизбрания президента в 2001г произошло усиление централизации силовых структур. Если раньше Следственный комитет, Комитет исполнения наказаний и Государственный комитет финансовых расследований были относительно независимы, то теперь они стали структурными МВД. После реорганизации силовых структур, как это ни странно покажется, ведущую роль в стране начал играть Комитет госконтроля (КГК РБ) и его руководитель Анатолий Тозик. Главный Комитет Финансовых Расследований был преобразован в Департамент финансовых расследований

и вошел в состав Комитета Государственного Контроля РБ, поэтому теперь он называется Департамент финансовых расследований Комитета государственного контроля РБ. Ситуация такова, что сегодня без позволения КГК РБ департамент не может предпринимать самостоятельные действия. Мало того, свои позиции после произошедшей реорганизации потеряла и Прокуратура республики. Хотя ею по-прежнему руководит Виктор Шейман, Тозик сегодня явно более весомая фигура. Достаточно проследить, как возбуждаются в последнее время громкие уголовные дела, чтобы понять это: КГК проводит проверку финансово-хозяйственной деятельности концерна либо просто кого-либо предприятия, а затем направляет материалы для возбуждения уголовного дела в ДФР, МВД или Прокуратуру. Теоретически они как бы сами принимают решение, но практически случаев отказа комитету госконтроля пока не было. Тозик сегодня основная карающая рука президента и отказать ему, значит, пойти против Лукашенко. Сегодня в республике сложилась довольно странная ситуация, которая поставила КГК РБ, который по закону не имеет даже права вести ОРД, над всеми силовыми структурами, в то время как сам КГК практически никем не контролируется. Относительную самостоятельность к ведомству Тозика пока что сохраняет только КГБ.

По поводу Совета безопасности можно сказать, что сегодня он дефакто практически уже не существует. После того, как Шейман возглавил Прокуратуру республики, он взял с собой практически весь костяк Совбеза, поэтому последний стал быстро терять свои позиции. Как уже говорилось выше, силовую политику диктует Тозик и пока еще Шейман.

Таким образом, в формировании и развитии судебных органов власти, структур прокурорского надзора, служб занимающихся экономическим контролем и спецслужб в Республике Беларусь можно выделить два этапа: (1) с момента независимости до 1996г. и (2) с 1996г до настоящего времени. На первом этапе доминировали демократические тенденции, нашедшие свое закрепление в Конституции 1994г, которая зафиксировала принципы разделения властей, независимости судебной власти, парламентского контроля над прокуратурой, органами экономического контроля и спецслужбами. После избрания Лукашенко президентом страны начался быстрый процесс отхода главы государства и исполнительных органов от соблюдения этих принципов. Конституция 1996г, принятая на противозаконном референдуме, фактически закрепила слияние властей, зависимое положение суда, прокуратуры, органов экономического контроля от главы государства. Из-под парламентского надзора были выведены силовые структуры, МВД, КГБ, Служба охраны президента и т.д. Все эти органы фактически сконцентрировались в руках одного человека. В Республике Беларусь возникла классическая диктатура личной власти.

Для удержания и укрепления личной власти Лукашенко поощряет конкуренцию между контрольными структурами и спецслужбами, собирающими зачастую компромат друг на друга. Это позволяет президенту успешно лавировать, выступать в роли беспристрастного арбитра и избегать консолидации спецслужб – крайне опасной для любого персоналистского режима.

ПРИЛОЖЕНИЕ:

Основные спецслужбы Беларуси:

Совет безопасности – государственный секретарь – генерал-лейтенант Невыглас Геннадий Николаевич – до этого руководил Службу безопасности президента (бывший секретарь Урал Латыпов, ныне является главой Администрации президента и освобожден от должности секретаря Совбеза).

Служба безопасности Президента (СБП) – имя нынешнего руководителя нам пока неизвестно, перед Невыгласом руководил Наумов Владимир, до него Бородич, слита с вышестоящей структурой – Главным управлением государственной охраны (ГУГО) (бывший начальник Михаил Тесовец, который сначала служил в одной из структур МВД в Брестской области, а теперь

направлен представителем МВД Беларуси в Литве). Часть ГУГО служит в СБП, часть перешла в МВД под названием “Ахова” (Охрана).

Комитет государственной безопасности (КГБ) республики Беларусь (председатель Леонид Ерин, сменивший на этом посту Мацкевича).

Государственный комитет финансовых расследований (ГКФР) ныне преобразован в Департамент финансовых расследований в составе КГК.

Таможенный комитет – Александр Шпилевский.

Комитет государственного контроля – Анатолий Тозик.

Государственный комитет пограничных войск Беларуси – Александр Павловский.

Источники:

Конституция Республики Беларусь. – Мн.: Полымя, 1994.

Конституция Республики Беларусь 1994г (с изменениями и дополнениями). – Мн.: Полымя, 2002.

Парламентская газета, 29.11.2000.

Закон Республики Беларусь “О Комитете государственного контроля Республики Беларусь”, 9 февраля 2000// Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь 14 февраля 2000г. № 2/144.