

УДК 343.13(476)

**ЦИКЛИЧНОСТЬ ПРАВОТВОРЧЕСТВА
В УГОЛОВНОМ ПРОЦЕССЕ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ**

Юрий Павлович Шкаплеров

Могилевский институт МВД Республики Беларусь, Могилев, Беларусь, shkaplerov@yandex.by

Аннотация. В контексте общих закономерностей правотворческой деятельности (нормативных требований законодательной техники и объективно существующих неписаных правил) автором рассматривается явление цикличности правотворческого процесса в уголовно-процессуальной сфере Беларуси, а именно регулярное возвращение законодателя к более ранним моделям регламентации уголовно-процессуальных отношений. На примере нормативного регулирования процессуального статуса отдельных участников уголовного процесса (прокурора, начальника следственного подразделения, органа дознания, начальника органа дознания, лица, производящего дознание) обращается внимание на влияние названного явления на правоприменительную практику. Констатируется, что такая цикличность, как проявление одного из основных законов диалектики — закона отрицания, прослеживается не только на длительных исторических отрезках продолжительностью в столетие и более, но и на промежутках времени в несколько лет. Обозначается, что рассмотренные в статье объективно существующие закономерности характерны и для белорусской действительности, и для уголовно-процессуальной сферы других государств.

Ключевые слова: правотворчество, уголовный процесс, досудебное производство, участники уголовного процесса, прокурор, следователь, лицо, производящее дознание

Для цитирования: Шкаплеров Ю. П. Цикличность правотворчества в уголовном процессе Республики Беларусь // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2026. № 2 (77). С. 104—109.

**THE CYCLICAL NATURE OF LAWMAKING
IN THE CRIMINAL PROCEDURE OF THE REPUBLIC OF BELARUS**

Yuri Pavlovich Shkaplerov

Mogilev Institute of the Ministry of the Interior of the Republic of Belarus, Mogilev, Belarus, shkaplerov@yandex.by

Abstract. In the context of general patterns of law-making activity (regulatory requirements of legislative technology and objectively existing unwritten rules) the article examines the phenomenon of the cyclical nature of lawmaking process in the criminal procedure sphere of Belarus, namely the regular return of the legislator to earlier models of regimentation of criminal procedure relations. Using the example of the normative regulation of the procedural status of particular participants in criminal proceedings (the prosecutor, the head of the investigative unit, the inquiry body, the head of the inquiry body, the interrogator), the author pays attention to the impact of this phenomenon on law enforcement practice. It is stated that such cyclical nature, as a manifestation of one of the basic laws of dialectics — the law of negation, can be traced not only over long historical periods lasting a century or more, but also over several years' intervals. It is noted, that objectively existing patterns analyzed in the article are typical for both Belarusian reality and criminal procedure sphere of other states.

Keywords: law-making, criminal procedure, pre-trial proceedings, participants in the criminal proceeding, prosecutor, investigator, interrogator

For citation: Shkaplerov Yu. P. The cyclical nature of lawmaking in the criminal procedure of the Republic of Belarus. Journal of the Volgograd Academy of the Ministry of the Interior of Russia, 104—109, 2026. (In Russ.).

Правотворчество, представляющее собой деятельность уполномоченных органов, организаций, должностных и иных лиц по созданию, изменению и отмене нормативных правовых актов, является неотъемлемым элементом государственно-правового механизма. На современном этапе развития государства данная деятельность максимально регламентирована, в первую очередь, Законом Республики Беларусь «О нормативных правовых актах». Тем не менее в названном законе термин «правотворчество» отсутствует. Вместо него применяются такие понятия, как «законотворческая деятельность» и «нормотворческая деятельность»¹. Не вдаваясь в терминологическую дискуссию, отметим, что в Беларуси последний из приведенных терминов в большей мере соответствует содержанию правотворчества.

Для каждой отрасли права характерна своя специфика правотворчества. Вместе с тем в отраслевом правотворчестве при сохранении общих начал и подходов формируются специфические правила и требования, его определяющие.

Для правильного понимания сути и содержания правотворчества, в том числе уголовно-процессуального, его необходимо рассматривать не только с точки зрения анализа соответствующих норм права, но и с точки зрения анализа его неписаных правил. Данные правила складываются в ходе взаимодействия различных ведомств, учреждений, органов и лиц, участвующих в правотворческом процессе, а также под воздействием объективно существующих закономерностей общественного развития. В то же время названные неписанные правила в правотворчестве во многих случаях по своему объему могут преобладать над правилами нормативными. Таким образом, правотворческий процесс представляет собой своеобразный «айсберг» с маленькой видимой и огромной невидимой частями [1, с. 34].

Неформальное взаимодействие различных лиц (разработчика нормативного правового акта, его руководителей, специалистов из других ведомств и т. п.) представляет интерес для самостоятельного исследования, в том числе потому, что данное явление характерно не только для современного этапа развития государства и права. Вместе с тем в данной статье будет рассмотрено не менее любопытное явление, свойственное не только право-

творчеству, но и всей системе общественных отношений, а именно цикличность развития правотворческого процесса, возвращение законодателя к более ранним моделям регулирования уголовно-процессуальных отношений. С одной стороны, данное явление кажется вполне очевидным, так как соответствует одному из основных законов диалектики — закону отрицания отрицания. С другой стороны, немалая часть правоприменителей, да и законодателей в силу различных причин не всегда знает о существовании этого явления и, соответственно, о его влиянии на правоприменительную практику. Таким образом, обозначенное проблемное поле, несомненно, представляет научный интерес.

Цикличность правотворчества вряд ли в полной мере свойственна всем без исключения уголовно-процессуальным институтам. Вместе с тем анализ трансформации процессуального положения основных участников уголовного процесса однозначно позволяет увидеть регулярное возвращение законодателя к более ранним способам регламентации общественных отношений.

В исторической ретроспективе одним из наиболее ярких проявлений цикличности уголовно-процессуального правотворчества выступает изменение процессуального статуса прокурора. На территории Беларуси данный участник уголовного процесса появился после ее присоединения к Российской империи в конце XVIII в. [2, с. 60, 82, 83]. В Речи Посполитой и Великом княжестве Литовском в силу специфики построения всей государственно-правовой сферы прокуратура в целом и прокурор в частности отсутствовали. Согласно положениям Статута Великого княжества Литовского 1588 г., действовавшего на белорусских территориях до их присоединения к России, уголовный процесс носил ярко выраженный обвинительный характер (в том числе в досудебном производстве).

Правовой статус прокурора, а также стряпчего (помощника прокурора по уголовным делам) в конце XVIII — первой половине XIX в. регламентировался большим числом разнородных нормативных правовых актов, объединенных позднее в Своде законов Российской империи 1832 г.

Согласно положениям Устава уголовного судопроизводства 1864 г. (далее — УУС), прокурор, осуществлявший надзор за предварительным следствием (ст. 278 УУС) и дознанием (ст. 279 УУС), наделялся следующими правами: присутствовать при производстве следственных действий (ст. 280 УУС); давать указания судебному следо-

¹ О нормативных правовых актах: закон Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-3 // Информ.-правовая система ILEX. URL: <https://ilex.by/> (дата обращения: 30.01.2026).

вателю (ст. 282 УУС); требовать от следователя применения по отношению к обвиняемому меры пресечения, не связанной с лишением свободы (ст. 283, 284 УУС), задерживать обвиняемого, не заключенного под стражу (ст. 285 УУС); требовать «дополнения предварительного следствия по сделанным им указаниям» (ст. 286 УУС). Со своей стороны полномочия прокурора по надзору за дознанием во многом были похожи на полномочия, закрепленные сегодня в ст. 34 Уголовно-процессуального кодекса Республики Беларусь (далее — УПК Республики Беларусь) [3, с. 320].

После Октябрьской революции 1917 г. на основании Декрета Совета народных комиссаров РСФСР «О суде» от 22 ноября 1917 г. № 1 прокуратура в целом и должность прокурора в частности были упразднены. Но через непродолжительное время в 1922 г. прокуратура была воссоздана заново, а в дальнейшем на протяжении всего XX в. происходило постепенное усиление полномочий прокурора в уголовно-процессуальной сфере, что нашло свое отражение в текстах уголовно-процессуальных законов БССР. В частности, помимо надзора за законностью в стадии возбуждения уголовного дела и предварительного расследования (ст. 41, 211—217 УПК БССР 1960 г.), как это было на предыдущих этапах развития уголовного процесса, прокурор также уполномочивался на производство следствия по любому уголовному делу¹.

Обозначенный подход сохранился и после принятия УПК Республики Беларусь 1999 г. Однако все изменилось 1 января 2012 г. с созданием Следственного комитета Республики Беларусь и последовавшими в связи с этим существенными изменениями уголовно-процессуального законодательства. Начиная с названной даты прокурор был освобожден от функции процессуального руководства расследованием, за исключением случаев, когда предварительное следствие по делу производит нижестоящий прокурор. За ним при этом сохранилось право проверять уголовные дела и материалы проверки. Проводить следственные и другие процессуальные действия по уголовным делам, находящимся в производстве следователя, прокурору разрешалось только при санкционировании мер пресечения (ст. 34, 35

УПК Республики Беларусь), в то время как до 2012 г. он мог произвести названные действия по любому делу.

Помимо названного, указания следователю о проведении следственных и других процессуальных действий прокурор теперь мог давать только по возвращении ему уголовного дела, переданного для направления в суд. А указания о применении, изменении и отмене мер пресечения прокурор уполномочивался давать только по уголовным делам, находящимся в производстве у нижестоящего прокурора. После создания Следственного комитета анализируемый участник уголовного процесса лишен права на передачу уголовных дел от одного следователя другому, а также отстранение следователя, нарушившего нормы уголовно-процессуального закона, от производства предварительного расследования. В такой ситуации прокурор должен потребовать от начальника следственного подразделения устранения допущенных нарушений законодательства (ст. 34 УПК Республики Беларусь).

Исходя из приведенного анализа, можно было бы предположить, что в 2012 г. в Республике Беларусь прекратился начавшийся около 100 лет назад тренд по усилению прокурорской власти в уголовно-процессуальной сфере. Однако 26 мая 2021 г. ст. 34 УПК Республики Беларусь была дополнена ч. 5¹, согласно которой указания о производстве дополнительных следственных и других процессуальных действий прокурор теперь мог дать также при отмене постановлений следователя об отказе в возбуждении уголовного дела и о приостановлении предварительного расследования. А спустя четыре года, 17 февраля 2025 г., данная норма была скорректирована, и теперь прокурор уполномочен давать следователю обязательные для исполнения письменные указания о производстве следственных и иных процессуальных действий по любому уголовному делу без каких-либо ограничений.

Таким образом, изменение полномочий прокурора в белорусском досудебном уголовно-процессуальном производстве происходит циклично, с регулярными возвращениями к определенной модели законодательного регулирования. Развитие полномочий данного участника уголовного процесса можно также сравнить со спиралью, когда законодатель регулярно отказывается от определенных подходов нормативного регулирования, а спустя время возвращается к ним, но уже на более позднем этапе развития общества и государства.

¹ Об утверждении Положения о прокурорском надзоре в СССР: указ Президиума Верховного Совета СССР от 24 мая 1955 г. // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901874557> (дата обращения: 30.01.2026).

О цикличности правотворчества свидетельствует не только изменение процессуального положения прокурора. В обозначенном контексте интерес представляет трансформация процессуального положения иных должностных лиц органов уголовного преследования, в частности начальника следственного подразделения и начальника органа дознания. С вступлением 1 января 2001 г. в юридическую силу действующего УПК Республики Беларусь процессуальный статус названных должностных лиц, как и прокурора, коренным образом не изменился. Законодатель лишь уточнил и более развернуто изложил их права и обязанности, а также частично изменил нормативную терминологию.

Однако после упразднения в 2003 г. Следственного комитета при МВД Республики Беларусь и подчинения следователей начальникам органов внутренних дел обозначился тренд по усилению процессуального и организационного влияния на следователя руководителей ведомств, в составе которых имелись следственные подразделения и подразделения дознания — в первую очередь МВД и КГБ. Своего апогея этот тренд достиг в 2010 г. с принятием законов Республики Беларусь от 4 января 2010 г.¹ и 5 мая 2010 г.², вносящих в УПК существенные изменения. В частности, ст. 38 уголовно-процессуального закона дополнялась ч. 5¹, согласно которой Министр внутренних дел и иные определенные законодателем руководители ведомств могли самостоятельно возбудить уголовное дело и передать его для производства предварительного расследования подчиненному им органу предварительного следствия или дознания. Более того, названные руководители при производстве предварительного расследования возглавляемым ими органом уголовного преследования по уголовным делам о тяжких и особо тяжких преступлениях, а также о преступлениях, предусмотренных отдельными статьями Уголовного кодекса Республики Беларусь (ч. 1 ст. 235 «Нарушение законов и обычаев войны», ч. 3 ст. 282 «Похищение человека», ч. 2 ст. 424 «Злоупотребление властью или служебными полномочиями»,

ч. 2 ст. 425 «Бездействие должностного лица», чч. 1, 2 ст. 426 «Превышение власти или служебных полномочий», ч. 2 ст. 427 «Служебный подлог», ст. 428 «Служебная халатность», ст. 429 «Незаконное участие в предпринимательской деятельности» и др.), наделялись правом по вынесению мотивированных постановлений: о применении меры пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста, залога; производстве обыска, осмотре жилища или иного законного владения; наложении ареста на имущество, находящееся в жилище и ином законном владении, на почтово-телеграфные и иные отправления и их выемке, выемке документов, содержащих государственные секреты или иную охраняемую законом тайну; прослушивании и записи переговоров, ведущихся по техническим каналам связи, и иных переговоров; эксгумации; помещении подозреваемого или обвиняемого, не содержащегося под стражей, в психиатрическое (психоневрологическое) учреждение; отстранении обвиняемого от должности (ч. 5¹ ст. 38 УПК Республики Беларусь). Такие постановления не санкционировались прокурором, но их копии в течение 24 часов направлялись Генеральному прокурору Республики Беларусь или лицу, исполняющему его обязанности. В развитие обозначенной тенденции УПК дополнялся другими подобными положениями³, в том числе в кодекс включалась ст. 38-1 «Начальник подразделения дознания», которая определяла процессуальный статус этого участника уголовного процесса во многом аналогично начальнику следственного подразделения [4, с. 65].

В итоге все перечисленные законодательные инициативы зафиксировали все большее смешивание предварительного следствия и дознания, а также совмещение одним должностным лицом статусов двух участников уголовного процесса — руководителя следственного подразделения и начальника органа дознания. Тем не менее такое положение сохранялось недолго. Обозначенная тенденция, как и тенденция по усилению прокурорской власти, закончилась с началом реформы предварительного расследования и созданием в 2012 г. независимого Следственного комитета Республики Беларусь, в состав которого вошли следователи прокуратуры, органов внутренних дел и Департамента финансовых расследований Комитета государственного контроля. Однако,

¹ О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросу усиления борьбы с преступностью: закон Республики Беларусь от 4 января 2010 г. № 107-З // Информ.-правовая система ILEX. URL: <https://ilex.by/> (дата обращения: 30.01.2026).

² О внесении дополнений и изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Республики Беларусь: закон Республики Беларусь от 5 мая 2010 г. № 122-З // Информ.-правовая система ILEX. URL: <https://ilex.by/> (дата обращения: 30.01.2026).

³ О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросу усиления борьбы с преступностью: закон Республики Беларусь от 4 января 2010 г. № 107-З.

несмотря на то что по первоначальному замыслу реформаторов следственные подразделения Комитета государственной безопасности также должны были стать частью нового комитета, этого не произошло.

В ходе начавшейся реформы предварительно расследования наравне с процессуальным статусом прокурора, о чем говорилось выше, существенные изменения претерпел и процессуальный статус начальника следственного подразделения. Последний с 1 января 2012 г. вправе: передать уголовное дело из одного следственного подразделения в другое; возвращать органу дознания для проведения проверки заявление или сообщение о преступлении, не содержащее достаточных данных, указывающих на признаки преступления; разрешать отвод и самоотвод следователя, а также жалобы на решения и действия подчиненных следователей и нижестоящих начальников следственных подразделений, за исключением жалоб, рассмотрение которых относится к компетенции суда; отменять незаконные и необоснованные постановления следователя и нижестоящего начальника следственного подразделения. Кроме того, от прокурора начальнику следственного подразделения передано право продления сроков предварительного следствия, рассмотрения заявлений или сообщений о преступлениях и ускоренного производства (ст. 35 УПК Республики Беларусь).

Одновременно с этим законодатель решительно ограничил компетенцию органов дознания, сведя ее к рассмотрению заявлений и сообщений о преступлениях и проведению неотложных следственных и других процессуальных действий, направленных на установление и закрепление следов преступления. Производство названных действий возможно лишь в течение 10 суток после возбуждения уголовного дела, после чего орган дознания обязан передать уголовное дело следователю (ст. 186 УПК Республики Беларусь). Кроме того, из УПК была исключена указанная выше ст. 38-1, регламентировавшая положение недавно появившегося в уголовном процессе начальника подразделения дознания.

После реформы 2012 г. процессуальное положение следователя и органа дознания в определенной мере стало схожим с положением судебного следователя и полиции согласно УУС, а также соответствовать Концепции судебно-правовой реформы от 23 апреля 1992 г.¹ и мнению ряда

ученых, озвученному еще во времена СССР [5, с. 55, 61; 6, с. 7]. Что интересно, обозначенный результат не озвучивался авторами реформы в качестве ее цели или задачи.

Но здесь уместно отметить, что, несмотря на белорусскую специфику процесса трансформации организационного построения и процессуального статуса должностных лиц и органов, осуществляющих досудебное производство, данное реформирование протекает примерно в одинаковом русле с аналогичными процессами в большинстве государств на постсоветском пространстве. Это, по мнению Л. Г. Берлявского и В. А. Расчетова, обусловлено генетической общностью правовых систем этих государств, одинаковой стадией государственно-правового развития, одинаковыми задачами, стоящими перед их руководством, и т. д. [7, с. 120]

В завершение рассмотрения обозначенной проблематики подчеркнем, что приведенные примеры изменения позиции белорусского законодателя в подходах к нормативному регулированию процессуального положения таких участников уголовного процесса, как прокурор, начальник следственного подразделения, начальник подразделения дознания и лицо, производящее дознание, подтверждают озвученный во вводной части настоящей статьи тезис о цикличности развития правотворчества в уголовно-процессуальной сфере. Что интересно, названная цикличность прослеживается и на довольно долгом (более чем вековом) историческом отрезке, и на промежутке времени в несколько лет. Небезынтересным видится и то обстоятельство, что во многих случаях, возвращаясь к предыдущей модели регулирования уголовно-процессуальных отношений, законодатели не рассматривают предыдущий опыт в качестве ориентира и не определяют его целью соответствующих изменений уголовно-процессуального законодательства. Представляется, что рассмотренные в статье закономерности характерны не только для Беларуси, но и для других стран, в том числе Российской Федерации.

¹ О Концепции судебно-правовой реформы: постановление Верховного Совета Республики Беларусь

от 23 апреля 1992 г. № 1611—XII // Информ.-правовая система ILEX. URL: <https://ilex.by/> (дата обращения: 30.01.2026).

1. Лонь С. Л. Понятие «уголовно-процессуальное правотворчество» // Проблемы теории и практики уголовного процесса, прокурорского надзора и правоохранительной деятельности в свете нового российского законодательства: материалы науч.-практ. конф. (Томск, ТГУ, 29—31 января 2004 г.). Томск: Изд-во науч.-техн. лит., 2004. С. 28—39.

2. Шкаплеров Ю. П. История досудебного производства в уголовном процессе на белорусских землях (IX—XX вв.): монография. Могилев: Могилевский ин-т МВД, 2023. 400 с.

3. Устав уголовного судопроизводства. С позднейшими узаконениями, законодательными мотивами, разъяснениями Правительствующего Сената и циркулярами Министра Юстиции / сост.: В. Ширков, М. Шрамченко. Санкт-Петербург: Изд. юрид. кн. магазина Н. К. Мартынова, 1899. 948 с.

4. Шкаплеров Ю. П. Стадия предварительного расследования в уголовном процессе Республики Беларусь: основные точки трансформации в XXI столетии // Вестник Могилевского института МВД. 2025. № 1. С. 64—69.

5. Белозеров Ю. Н., Чугунов В. Е., Чувилев А. А. Дознание в органах милиции и его проблемы. Москва: Юрид. лит., 1972. 89 с.

6. Бори́ко С. В. Совершенствование предварительного следствия как одно из условий формирования социалистического правового государства // Демократизм предварительного расследования: сб. науч. тр. Минск: Минская выш. шк. МВД СССР, 1990. С. 3—11.

7. Берлявский Л. Г., Расчетов В. А. Самостоятельные следственные органы на постсоветском пространстве: сравнительное исследование // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. № 1. С. 114—120.

Шкаплеров Юрий Павлович,

профессор кафедры общеправовых дисциплин
и уголовно-правовых дисциплин
Могилевского института МВД
Республики Беларусь,
кандидат юридических наук, доцент;
shkaplerov@yandex.by

1. Lon S. L. The concept of criminal procedural law-making. In: Problems of theory and practice of criminal procedure, prosecutorial supervision and law enforcement in the light of new Russian legislation. Scientific and practical conference materials, 29—31 January 2004, Tomsk, TSU. Tomsk: Scientific and technical literature publishing house; 2004: 28—39. (In Russ.).

2. Shkaplerov Yu. P. History of pre-trial proceedings in criminal procedure in the Belarusian lands (IX—XX centuries). Monograph. Mogilev: Mogilev Institute of the Ministry of Internal Affairs; 2023: 400. (In Russ.).

3. The Statute of Criminal Proceedings. With later legalizations, legislative motives, explanations of the Governing Senate and circulars of the Minister of Justice. Comp.: V. Shirkov, M. Shramchenko. Saint Petersburg: Publishing house of the legal book of N. K. Martynov; 1899: 948. (In Russ.).

4. Shkaplerov Yu. P. The stage of preliminary investigation in the criminal proceeding of the Republic of Belarus: the main points of transformation in the XXI century. Journal of the Mogilev Institute of the Ministry of Internal Affairs, 64—69, 2025. (In Russ.).

5. Belozеров Yu. N., Chugunov V. Ye., Chuvilev A. A. Inquiry in militia and its problems. Moscow: Juridical literature; 1972: 89. (In Russ.).

6. Boriko S. V. Improvement of the preliminary investigation as one of the conditions for the formation of a socialist state of law. In: Democracy of the preliminary investigation. Collection of scientific papers. Minsk: Minsk Higher College of the Ministry of Internal Affairs of the USSR; 1990: 3—11. (In Russ.).

7. Berlyavsky L. G., Rastshetov V. A. Independent investigative bodies in the post-Soviet space: a comparative study. Journal of foreign legislation and comparative jurisprudence, 114—120, 2017. (In Russ.).

Shkaplerov Yuri Pavlovich,

professor at the department
of general legal and criminal law disciplines
of the Mogilev Institute
of the Ministry of the Interior
of the Republic of Belarus,
candidate of juridical sciences, docent;
shkaplerov@yandex.by

Статья поступила в редакцию 17.02.2026; одобрена после рецензирования 26.02.2026; принята к публикации 14.05.2026.

The article was submitted 17.02.2026; approved after reviewing 26.02.2026; accepted for publication 14.05.2026.