



УДК 342.41



АРИПОВА АЙНАГУЛЬ ТОЛЫБАЕВНА
старший прокурор Управления Академии
правоохранительных органов при Генеральной
прокуратуре Республики Казахстан

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ПРОКУРАТУРЫ СТРАН ЕАЭС

Түйіні. Мақалада ЕАЭО-ға қатысушы елдердің прокуратура органдарының конституциялық құқықтық мәртебесінің жалпы салыстырмалы талдауы жасалды. ЕАЭО аумағындағы прокуратура органдарының қызметі ұқсас сипатта, дегенмен ЕАЭО-ға қатысушы әр мемлекет прокуратура құрылымының өз тұжырымдамасын қалыптастырады. Мақала авторы ЕАЭО-ға қатысушы елдердің оң тәжірибелерін Қазақстан Республикасы прокуратурасының мәртебесін бекіту және рөлін күшейту үшін пайдалануды ұсынады.

Түйінді сөздер: ЕАЭО (Еуразиялық эконикалық одақ), ЕАЭО қатысушы елдер, конституциялық-құқықтық мәртебе, конституциялық құзыреттер, жоғарғы қадағалау, сот жүйесі.

Аннотация. В статье проведен общий сравнительный анализ конституционно-правового статуса органов прокуратуры в странах- участниках ЕАЭС. Характер деятельности органов прокуратуры на территории ЕАЭС схож, но в то же время каждое государство – участник ЕАЭС формирует свою концепцию построения прокуратуры. Автор предлагает изучить опыт стран-участников СНГ и зарубежных государств с целью укрепления статуса и усиления роли прокуратуры в Республике Казахстан.

Ключевые слова: ЕАЭС (Евразийский экономический союз), страны участницы ЕАЭС, органы прокуратуры, конституционно-правовой статус, конституционные полномочия, высший надзор, судебная система.

Annotation. The article compares the constitutional and legal status of the prosecution authorities in the member countries of the EEU. The nature of the activities of the prosecution authorities on the territory of the EEU is similar, but each member state of the EEU forms its own concept of building the prosecutor's office. The author suggests using the positive experience of the countries-participants of the EEU in order to strengthen the status and role of the prosecutor's office in the Republic of Kazakhstan.

Keywords: EEU (Eurasian Economic Union), EEU member-countries, the constitutional-legal status, constitutional powers, supreme monitoring, the judicial

system.

В Конституции Республики Казахстан статус органов прокуратуры закреплен в статье 83 главы 7 «Суды и правосудие», в которой указывается, что:

«1. Прокуратура от имени государства осуществляет в установленных законом пределах и формах высший надзор за соблюдением законности на территории Республики Казахстан, представляет интересы государства в суде и от имени государства осуществляет уголовное преследование.

2. Прокуратура Республики составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному Прокурору Республики. Она осуществляет свои полномочия независимо от других государственных органов, должностных лиц и подотчетна лишь Президенту Республики.

3. Генеральный Прокурор Республики в течение срока своих полномочий не может быть арестован, подвергнут приводу, мерам административного взыскания, налагаемым в судебном порядке, привлечен к уголовной ответственности без согласия Сената, кроме случаев задержания на месте преступления или совершения тяжких преступлений. Срок полномочий Генерального Прокурора пять лет.

4. Компетенция, организация и порядок деятельности прокуратуры Республики определяются законом» [1].

Анализируя вышеуказанные конституционные нормы, можно сделать вывод о том, что Конституцией на органы прокуратуры возложены функции высшего надзора за единообразным и точным применением законов. Органы прокуратуры осуществляют свои действия на территории всей страны и от имени государства, под «око» их надзора подпадают все правоприменительные субъекты Республики Казахстан. [2].

Помимо органов прокуратуры в Казахстане существует система иных структур, уполномоченных осуществлять контроль и надзор, но надзор прокуратуры по властной иерархии стоит выше ведомственного контроля и надзора, соответственно, органы прокуратуры в Казахстане также надзирают за исполнением ими законодательства. Также следует отметить, что органы прокуратуры осуществляют полномасштабный надзор, в объем которого входит вся правоприменительная практика и, в первую очередь, соблюдение норм Конституции Республики Казахстан (далее – Конституция РК).

Тот факт, что статья Конституции РК, посвященная органам прокуратуры, находится в разделе «Суды и правосудие», не означает, что прокуратура относится к судебной системе, что, в свою очередь, поясняется п. 3 ст. 75 Конституции РК, где органы прокуратуры не указываются. Разъяснение по данному вопросу дается в Нормативном постановлении Конституционного Совета Республики Казахстан от 5 августа 2002 года № 5: «Прокуратура, являющаяся составной частью государственной системы защиты конституционного строя, прав и свобод человека и гражданин, осуществляет высший надзор за точным и единообразным применением законов» [3].

Из вышесказанного следует, что прокуратура представляет собой уникальную систему, имеющую отличие от иных органов, в том числе и от судебных. Основное отличие органов прокуратуры в системе государственного механизма состоит в ее особом статусе в системе государственных органов - прокуратура не относится ни к одной из ветвей государственной власти (п. 4 ст. 3 Конституции РК). Соответственно, полномочия этих органов имеют отличия по своим целям, задачам, построению, функциям, способам и средствам их осуществления. Тот



факт, что органы прокуратуры оказывают содействие в осуществлении правосудия – неоспорим, но он не дает повода включать прокуратуру в судебную систему, что было обосновано выше. Как справедливо указывает А.К. Котов: «Единораздельность государственной власти в Республике Казахстан не есть в то же время простое разграничение компетенции государственных органов. Ветви государственной власти верховны, каждая самостоятельна в своей сфере функций государства, ...но каждая из ветвей этого государства не полновластна ... не следует полагать, что смысл «разделения властей» состоит в полном и окончательном дележе всего мыслимого объема государственной власти между названной триадой власти. Наряду с ними могут действовать другие самостоятельные, не интегрированные органы, выполняющие межвидовые подфункции современного государства...»[4], к числу которых автор относит Конституционный Совет, Генеральную прокуратуру и некоторые другие органы [4].

Из вышесказанного можно сделать вывод о том, что статус прокуратуры, хоть и закреплен в главе, посвященной судебной власти, однако не дает основания к отнесению ее к таковой. По мнению Журсимбаева С.К., статус прокуратуры закреплен в данной главе только потому, что прокурор является стороной судебного заседания, и, осуществляя правозащитную деятельность, также как и суд, осуществляет верховенство закона. Суды и прокуратуры в правозащитной деятельности взаимно дополняют друг друга [5].

Таким образом, органы прокуратуры Республики Казахстан не входят в систему разделения властей, а только взаимодействует с ними, осуществляя надзор за точным применением законодательных актов. Основная функция системы органов прокуратуры – выявление нарушений закона, их устранение, защита невиновных, а также постановка вопроса об ответственности нарушителей [6].

Аналогичная ситуация сложилась в Российской Федерации. Прокуратура России не относится ни к одной ветви государственной власти, тем не менее, статья 129 Конституции Российской Федерации, посвященная прокуратуре, находится в главе 7 «Судебная власть и прокуратура». Система органов прокуратуры независима, не подчиняется другим органам государственной власти, что в свою очередь не указывает на ее не подконтрольность. Подконтрольность органов прокуратуры выражается в соответствующей процедуре назначения и освобождения прокуроров от должности, наделения их соответствующими полномочиями, а также судебном контроле над актами и действиями органов прокуратуры.

С целью выполнения своих функций, основной из которых является осуществление надзора за правоприменительной практикой, и, главное, охрана норм Конституции, прокуратура имеет ряд полномочий. При выполнении этих полномочий прокуратура применяет собственные способы реакции на несоблюдение законов, включая право обращения в суды в соответствии с их уровнем, в том числе и Конституционный Суд Российской Федерации.

С одной стороны, прокуратура Российской Федерации устанавливает и принимает меры по устранению любых нарушений законов, с другой стороны, прокуратура по своей природе и предназначению призвана способствовать взаимодействию разделенных властей, их согласованному функционированию как единой государственной власти [7].

Рассматривая конституционно-правовой статус прокуратуры в Республике Армения, необходимо отметить, что ранее он, в соответствии с Конституцией Республики Армения от 5 июля 1995 года, был отражен в ст.103 главы «Судебная власть», по аналогии со статусами прокуратуры Российской Федерации и Республики Казахстан. Однако в дальнейшем, в связи с принятием изменений

в Конституцию от 6 декабря 2015 года, органам прокуратуры была посвящена глава 8 «Прокуратура и следственные органы». В ст. 176 главы 8 Конституции Армении указывается, что прокуратура является единой системой, которой руководит Генеральный прокурор. Также детально расписаны функции прокуратуры, в которые входят: возбуждение уголовного преследования; осуществление надзора за законностью досудебного уголовного производства; поддержание обвинения в суде; опротестование решений, приговоров и постановлений судов; осуществление надзора за законностью применения наказаний и иных мер принуждения. Подводя итог, можно сделать вывод о том, что в результате конституционной реформы объем правовых полномочий прокуратуры Армении не был изменен. Полномочия прокуратуры Республики Армения в сравнении с полномочиями органов прокуратуры Республики Казахстан и Российской Федерации значительно уже из-за отсутствия функций, касающихся «общего надзора», что, возможно связано с принятием идеи его неэффективности и несовместимости с идеями гражданского общества.

Далее рассмотрим конституционно-правовой статус прокуратуры Республики Беларусь. Конституция Республики Беларусь от 15 марта 1994 года изначально определила статус прокуратуры в главе 7 «Прокуратура» раздела 6 «Прокуратура. Комитет государственного контроля», где определено основное предназначение прокуратуры Белоруссии как государственного органа и указаны основные ее функции. В ст. 125 указано, что «Надзор за точным и единообразным исполнением законов, декретов, указов и иных нормативных актов министерствами и другими подведомственными Совету Министров органами, местными представительными и исполнительными органами, предприятиями, организациями и учреждениями, общественными объединениями, должностными лицами и гражданами возлагается на Генерального прокурора Республики Беларусь и подчиненных ему прокуроров. 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» [8].

При этом хотелось бы обратить внимание, что органы прокуратуры Республики Беларусь надзирают лишь за теми общереспубликанскими органами, которые подчиняются Совету Министров. Таким образом, из сферы ее надзора исключены палаты Парламента, Правительство, Президент, Конституционный Суд, т.е. по отношению к этим органам исключены меры прокурорского реагирования [9]. Проанализировав вышесказанное, мы пришли к выводу, что прокуратура Республики Беларусь обладает широкими правовыми полномочиями и её статус не имеет противоречий относительно принадлежности к той или иной ветви власти.

Что касается конституционно-правового статуса прокуратуры в Кыргызской Республике, то ранее в Конституции 1993 существовала глава 5 «Исполнительная власть», где были размещены три раздела: «Правительство», «Местная государственная администрация» и «Прокуратура». На тот момент, Кыргызстан являлся единственной страной на постсоветском пространстве, где прокуратура относилась к исполнительной ветви власти, хотя при этом в ст. 78 Конституции Республики было закреплено положение, согласно которому надзор за точным и единообразным исполнением законодательных актов осуществлялся прокуратурой [10].

В этой связи кыргызские ученые-юристы внесли обоснованные предложения о выделении нормы о прокуратуре в отдельную главу и уже в новых редакци-



ях Конституции Кыргызской Республики ее статус был определен в отдельный раздел главы «Центральные органы государственной власти», где указывается, что «Прокуратура составляет единую систему, на которую возлагается: надзор за точным и единообразным исполнением законов органами исполнительной власти, а также другими государственными органами, перечень которых определяется конституционным законом, органами местного самоуправления и должностными лицами указанных органов; надзор за соблюдением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, следствие; надзор за соблюдением законов при исполнении судебных решений по уголовным делам, а также при применении мер принудительного характера, связанных с ограничением личной свободы граждан; представительство интересов гражданина или государства в суде в случаях, определенных законом; поддержание государственного обвинения в суде; возбуждение уголовных дел в отношении должностных лиц государственных органов, перечень которых определяется конституционным законом, с передачей дел на расследование в соответствующие органы, а также уголовное преследование лиц, имеющих статус военнослужащих». (В редакции Закона Кыргызской Республики от 28 декабря 2016 года № 218) [11].

Анализ конституционного статуса прокуратуры стран – участниц ЕАЭС позволяет говорить о нижеследующем.

На сегодняшний день, в зависимости от характера закрепления органов прокуратуры в конституциях стран ЕАЭС, можно выделить ее две модели. В конституциях Республики Казахстан и Российской Федерации положения о прокуратуре включены в главы, посвященные судебной власти, хотя фактически органы прокуратуры и судебная власть в рассматриваемых государствах функционально разделены.

В Конституциях Кыргызской Республики, Армении и Белоруссии положения о прокуратуре выделены в отдельные разделы, в котором она отделена от законодательной, исполнительной и судебной власти.

В целом, характер деятельности органов прокуратуры на территории ЕАЭС схож между собой, но необходимо констатировать, что наиболее широкими конституционными полномочиями обладают органы прокуратуры Республики Казахстан и Республики Беларусь, так как они обладают правом осуществления высшего надзора за деятельностью субъектов правоприменения.

Также нельзя не согласиться с мнением ученого Ю.А. Шульженко о том, что «включение единственной статьи о прокуратуре в главу, посвященную судебной власти, — решение не самое удачное, поскольку органы прокуратуры являются самостоятельной системой и не относятся к судебной власти».

Таким образом, полагаем, что рассмотрение вопроса в части выделения статуса прокуратуры в отдельную главу в конституциях стран ЕАЭС требует своего продолжения, анализа и учета при этом опыта стран не только СНГ, но и зарубежных государств. Такое исследование было бы полезным и для использования его результатов в целях укрепления статуса и усиления роли прокуратуры в системе органов Республики Казахстан.

Список литературы:

1. Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 года (с изменениями и дополнениями по состоянию на 10.03.2017 г.).
2. Восканян А.А. К вопросу о месте прокуратуры в государствах – членах таможенного союза и Республики Армения. <http://pravozashitnik.net/ru/2014/2/24>.
3. Постановление Конституционного Совета РК от 5 августа 2002 г. №5 «О

соответствии Конституции Республики Казахстан Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам прокурорского надзора» // Казахстанская правда. 2002. 16 августа.

4. Котов А.К. Конституционно-правовое становление Казахстана как нового независимого государства. Павлодар: НПФ «ЭКО», 2001. с.31.

5. Журсимбаев С.К. Прокурорский надзор в Казахстане/ С.К. Журсимбаев.- NURPRESS, 2003 г. (443 с.) с.13.

6. Ахметова А.Б. Сравнительно-правовой анализ конституционно-правового статуса прокуратуры.

7. К вопросу о месте прокуратуры в государствах – членах Таможенного Союза и Республики Армения. <http://pravozashitnik.net/ru/2014/2/24>.

8. Конституция Республики Беларусь // URL: http://president.gov.by/ru/constitution_ru/.

9. Василевич Г.А. Научно-практический комментарий к Конституции Республики Беларусь (по состоянию на 05.01.2006). <http://law.1bel.org/repub2008/sub15/text15614/pag13.htm>

10. Щерба С.П. Прокуратура в странах СНГ: правовой статус, функции, полномочия: научное и учебное пособие / под общ. и науч. ред. проф. Щербы С.П. — М.: Издательство «Экзамен», 2007. — 557, с.3

11. Конституция Кыргызской Республики. <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202913>.