



КЕМАЛОВ МЕЙРАМБАЙ ТАНАБАЕВИЧ

*Старший помощник
Генерального Прокурора
Аппарата Генерального Прокурора
Республики Казахстан*



ОРМАНОВА ШОЛПАН ШЕРЕХАНОВНА

*кандидат юридических наук,
доцент юридического факультета
Евразийского национального университета
им. Л.Н. Гумилева*

**КОНСТИТУЦИОННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ:
КАЗАХСТАНСКИЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ**

Түйін. Мақалада автор прокуратура қызметін конституциялық реттеуінің бастамасы және Қазақстан Республикасының конституциялық кеңес қаулыларында конституциялық нормалардың жетілуі қарастырылған. Басқа мемлекеттердің конституцияларындағы прокуратура қызметінің конституциялық реттеуіне қысқаша жолу берілген.

Түйінді сөздер: Құқықтар мен мүдделерді қорғау, прокурорлық қызмет, конституциялық негіз, жоғарғы қадағалау, өкілеттіктер, конституциялық реттеу, басқа мемлекеттердің прокуратурасы.

Аннотация. В статье автором излагается начало конституционного регулирования деятельности прокуратуры Казахстана и последующее развитие конституционных норм в постановлениях Конституционного Совета Республики Казахстан. Дается краткий обзор конституционного регулирования деятельности прокуратуры в конституциях других государств.

Ключевые слова: защита прав и интересов, прокурорская деятельность, конституционная основа, высший надзор, полномочия, конституционное регулирование, прокуратура в других странах.

Annotation: In the article the author outlines the beginning of the constitutional regulation of the activities of the prosecutor's office of Kazakhstan and the subsequent development of constitutional norms in the decisions of the Constitutional Council of the Republic of Kazakhstan. A brief review of the constitutional regulation of the activities

of the prosecutor's office in the constitutions of other states is given.

Key words: protection of rights and interests, prosecutor's activity, constitutional basis, higher supervision, powers, constitutional regulation, prosecutor's office in other countries.

С первых дней своего суверенного развития казахстанская государственность провозгласила своей первостепенной задачей - повышение эффективности защиты прав и свобод человека и гражданина.

Выполнение данной задачи невозможно без опоры на правоохранительные органы, в частности, прокуратуру. Основные направления деятельности прокуратуры были обозначены в Государственной программе правовой реформы в РК, утвержденной постановлением Президентом РК 12 февраля 1994 года № 1569 [1], в которой было отмечено, что построение правового государства требует рационального преобразования прокуратуры и системы прокурорского надзора. Главными направлениями деятельности прокуратуры должны быть уголовное преследование и возбуждение дел по дисциплинарным и административным правонарушениям; надзор за законностью дознания и расследования уголовных дел; участие в судебном разбирательстве дел, государственное обвинение в суде и представительство там интересов государства, надзор за законностью судебных актов; надзор за исполнением законов в местах предварительного заключения и исполнения наказания и иных мер принудительного характера, назначаемых судом.

Эти программные направления деятельности прокуратуры в последующем были заложены в Конституции РК, в соответствии с чем, приобрели иной наиболее высокий правовой уровень.

Внесенные в марте 2017 года изменения в Конституцию РК не коснулись основ деятельности главного надзорного органа страны, а уточнили некоторые стороны конституционного статуса прокуратуры.

Для определения места и роли прокуратуры в государственном механизме РК и выбора эффективной модели института прокуратуры полагаем важным обратить внимание на следующие аспекты:

1. Конституционные основы деятельности прокуратуры.

В отличие от многих стран ближнего и дальнего зарубежья полномочия прокуратуры Казахстана четко определены в Конституции страны, которая непосредственно закрепляет основные направления деятельности, а также основы организации и статуса прокуратуры, при этом, оставляя дальнейшее их развитие в отраслевых законах. Конституция прокуратуру функциями как уголовно-правовой сферы, так и выходящими за ее рамки.

Соответственно, определяя компетенцию прокуратуры, нельзя не учитывать ее конституционно-правовую природу, исходя, в том числе из сложившегося в нормативных постановлениях Конституционного Совета РК понимания ее роли и предназначения.

Конституционные полномочия прокуратуры в постановлениях Конституционного Совета раскрываются следующим образом:

- пункт 1 статьи 83 Конституции РК возлагает на прокурора обязанность «представлять интересы государства в суде», что отражается на объеме его процессуальных полномочий, и которую следует понимать как конституционно определенное направление деятельности прокурора (постановление от 6 марта 1997 года № 3). В Конституции и в текущих законодательных актах не указан иной орган, кроме прокуратуры, осуществляющий представление интересов государства в суде;



- при осуществлении высшего надзора прокурор вправе опротестовывать и приостанавливать подзаконные правовые акты, принятые с нарушением действующего права РК, в том числе и акты судебных органов (постановление от 31 июля 1997 г. № 3/4);

- в конституционной норме «прокуратура... опротестовывает другие правовые акты», понятие «другие правовые акты» включает в себя и акты судов - приговоры, решения и постановления по уголовным, гражданским и иным предусмотренным законом делам, в том числе, и по административным делам (постановление от 6 марта 1997 года № 3, 10 июля 2000 года № 14/2);

- вопросы уголовного преследования являются исключительной компетенцией специальных государственных органов и прокуратуры (постановление от 7 мая 2001 года № 6/2);

- конституционная характеристика прокурорского надзора в качестве **высшего надзора** заключается в том, что органы прокуратуры в пределах своих полномочий могут проверять законность произведенных другими государственными органами, в том числе обладающими надзорными полномочиями (например, органами государственного санитарно-эпидемиологического надзора) действий и принятых решений, в случае их незаконности принимать меры прокурорского реагирования (постановление от 15 октября 2008 года № 8).

Постановления Конституционного Совета, в данной статье, приведены в порядке очередности их принятия, для акцентирования внимания читателя на динамику возникновения вопросов, связанных с деятельностью прокуратуры.

Целый комплекс полномочий прокуратуры был закреплен в постановлении Конституционного Совета РК от 5 августа 2002 года № 3. В связи с внесением поправок в пункт 1 статьи 83 Конституции данное постановление отменено в полном объеме (см. постановление Конституционного Совета от 17 апреля 2017 года № 2). Также Конституционный Совет отменил, в части, ряд других своих решений, содержащих положения о прокуратуре.

В то же время анализ положений действующих постановлений Конституционного Совета и обновленной редакции статьи 83 Конституции дает возможность составить «конституционно-теоретический» портрет современной прокуратуры Казахстана.

Если в первые годы действия Конституции в постановлениях Конституционного Совета РК, в основном, затрагивались вопросы, имеющие очевидный характер (утверждение конституционного статуса прокуратуры, раскрытие содержания надзорных и иных функций и др.), то в последующем, в них еще шире раскрываются конституционные нормы, исходя из их логической взаимосвязи с другими конституционными нормами.

Следует учесть, что любое законодательное изменение в сторону уменьшения полномочий прокуратуры недопустимо без отмены постановлений Конституционного Совета РК, что, в свою очередь, невозможно без внесения изменений в Конституцию РК.

На основании мартовских конституционных изменений был принят новый Закон РК «О прокуратуре», в котором полностью учтены изменения статьи 83 Конституции страны.

Конституция РФ, в отличие от нашей, прямо не закрепляет полномочия, организацию и порядок деятельности прокуратуры РФ, оставляя решение этих вопросов на усмотрение федерального законодателя (ч.1, ст. 129). Вместе с тем, это не исключает возможность наделения органов прокуратуры иными, выходящими за рамки уголовно-правовой сферы, функциями.

Как установлено в постановлении Конституционного суда РФ от 17 февраля 2015 года № 2-П, законодатель, определяя компетенцию прокуратуры, не может не учитывать конституционно-правовую природу этого государственно-властного института, исходя, в том числе, из исторически сложившегося понимания его роли и предназначения в правовой системе РФ и правовых традиций страны[2].

Возложение на органы прокуратуры публичных функций надзора за соблюдением Конституции и исполнением законов всеми субъектами права в РФ обусловлено целями обеспечения верховенства закона, единства правового пространства, укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства, что соотносится с положениями Конституции.

Осуществляемая прокуратурой функция надзора за исполнением законов является самостоятельной (обособленной) формой реализации контрольной функции государства. В рамках этой функции обеспечивается неукоснительное соблюдение Конституции и законов, действующих на территории России, в том числе теми государственными органами, на которые возложены функции специального (ведомственного) государственного контроля (надзора). Все это осуществляется путем своевременного и оперативного реагирования органов прокуратуры на ставшие известными факты нарушения субъектами права законов различной отраслевой принадлежности.

2. Особенности правового закрепления прокурорской деятельности в Конституциях зарубежных стран

Единые стандарты построения и деятельности прокуратуры, как с организационной, так и с функциональной точек зрения, в мире отсутствуют.

Нет таких стандартов и в Европе.

Одним из основных элементов определения круга полномочий прокуратуры, прежде всего, является статус прокуратуры, ее место в системе органов государства, а также её ведомственная принадлежность либо самостоятельность.

В тех странах, где прокуратура находится в системе юстиции или суда, она, как правило, осуществляет исключительно уголовное преследование, поддерживает публичное обвинение в суде, осуществляет надзор за местами лишения свободы.

В тех странах, где прокуратура представляет собой отдельную самостоятельную систему или подотчетна Парламенту или Президенту, к вышеназванным обязанностям следует отнести еще и функции общего надзора за законностью, охрану прав и свобод человека и гражданина, интересов государства и др.

В юридической литературе можно встретить следующую классификацию, где:

1) прокуратура находится в составе министерства юстиции (Бельгия, Германия, Дания, Израиль, Нидерланды, США, Франция, Япония и др.);

2) прокуратура входит в состав судебной власти, включена в состав судебного корпуса и находится при судах (Испания, Италия, Индонезия, Колумбия);

3) прокуратура выделена в самостоятельную систему и подотчетна Парламенту или Президенту либо обоим этим органам (Египет, КНР, страны СНГ и др.);

4) прокуратура вообще отсутствует (Индия) [3].

Структура органов прокуратуры может быть закреплена и в Конституции страны. Так, в Конституции **Болгарии**[4], сказано, что структура прокуратуры должна соответствовать структуре судов. Прокуратура следит за соблюдением законности, при этом привлекает к ответственности лиц, совершивших преступления, и поддерживает обвинение по уголовным делам общего характера, осуществляет



надзор за исполнением наказаний и иных мер принудительного характера, предпринимает действия по отмене не соответствующих закону актов, в предусмотренных законом случаях участвует в рассмотрении гражданских и административных дел.

Прокуратура **Испании** осуществляет свои функции через свои собственные органы в соответствии с принципами единства действия, иерархической подчиненности и во всех случаях на основе законности и беспристрастности. Прокуратура Испании независимо от функций, осуществляемых другими органами, имеет своей задачей способствовать отправлению правосудия в целях защиты законности, прав граждан и охраняемых законом публичных интересов в силу своих обязанностей или по ходатайству заинтересованных лиц, а также наблюдение за независимостью судов и защиты в них общественных интересов.

Прокуратура **Бразилии** [5] осуществляет «юрисдикционную функцию государства» и имеет целью защиту демократического режима, интересов общества и личности.

В конституциях **США, Франции, ФРГ** не содержится прямых предписаний, посвященных органам прокуратуры. Структура и деятельность этих органов регламентируется в специальных или процессуальных законах.

Так, во **Франции** деятельность органов прокуратуры регулируется уголовно-процессуальным законодательством [6]. Основными задачами прокуроров всех уровней являются: надзор за деятельностью по расследованию и судебному рассмотрению уголовных дел. Прокуроры имеют право на возбуждение уголовного преследования, осуществляют контроль за предварительным следствием и поддерживают обвинение в суде. Генеральные прокуроры обязаны осуществлять надзор за применением уголовного закона на всей территории, находящейся в районе компетенции апелляционных судов. При осуществлении своих функций они вправе непосредственно потребовать содействия публичных вооруженных сил.

В **ФРГ** [7] вопросы структуры прокуратуры регулируются Федеральным законом о судоустройстве, Уголовно-процессуальным кодексом, Положением об организационной структуре прокуратуры и Правилами внутреннего распорядка прокуратуры. Главная задача прокуратуры – осуществление уголовного преследования. Прокуратурой производятся следственные действия: допрос обвиняемого, свидетелей, экспертов, дача распоряжений о производстве обыска, изъятии вещественных доказательств и др. Только прокурор может принимать решение об окончании расследования путем предъявления публичного обвинения или прекращения дела. Прокурор обязан исследовать не только отягчающие, но и смягчающие вину обстоятельства.

Правовой основой организации прокуратуры в **Японии** [8] является Закон о прокуратурах 1947 г., согласно которому четырехзвенная структура органов прокуратуры обеспечивает ее стыковку с судебной иерархией: Генеральная прокуратура соответствует Верховному суду; высшие прокуратуры - высшим судам; районные прокуратуры - районным судам; участковые прокуратуры - первичным судам. Основными функциями прокуратуры Японии являются предварительное расследование наиболее важных и сложных уголовных дел; разрешение ряда уголовных дел без передачи их на судебное рассмотрение (эта мера, именуемая «отсрочкой возбуждения обвинения», может применяться даже при наличии улик, достаточных для направления дела в суд); надзор за следствием в полиции; возбуждение уголовного преследования, т.е. направление дела в суд (исключительное полномочие прокурора); поддержание обвинения в суде; надзор

за исполнением наказаний, назначенных судом.

3. Решения европейских институтов по вопросам деятельности прокуратуры.

Международные институты в решении вопросов полномочий и статуса прокуратуры в своих резолюциях рекомендуют обращаться к внутренним ресурсам государства. Так, участники многосторонней встречи, организованной Советом Европы совместно с Генеральной прокуратурой Российской Федерации в январе 1997 года, пришли к выводу, что:

- из-за особенностей национального менталитета, общественного правосознания и психологии населения право, особенно в переходный период, нуждается в механизме контроля и жесткого принуждения. Следовательно, оценка роли и места прокуратуры в правоохранительном механизме государства, в судебных и правовых системах, в дальнейшем, должна исходить из данного обстоятельства;

- прокуратуру следует оценивать в контексте социально-политических условий ее функционирования, национальных традиций, особенностей правовой культуры народа.

Также было отмечено, что изменение статуса, структуры, задач и форм работы прокуратуры должно осуществляться гармонично в соответствии с изменениями судебных и правовых систем, частью которых она является.

В 2003 году Парламентской Ассамблеей Совета Европы (далее - ПАСЕ) была принята Рекомендация «О роли прокуратуры в демократическом обществе, основанном на верховенстве закона» [9], в которой, в частности, рекомендовалось оставить за прокурорами лишь функции, связанные с уголовным преследованием.

В ответ на эту Рекомендацию Комитет министров Совета Европы в феврале 2004 г. принял резолюцию, согласно которой в европейских странах существуют разнообразные модели организации и деятельности прокуратуры и поэтому он не намерен одобрять предложения ПАСЕ об ограничении прокурорской деятельности сферой уголовного правосудия, т.к. это противоречит практике многих стран.

В настоящее время одной из главных международных площадок по выработке предложений по дальнейшему совершенствованию прокуратуры является созданный в 2005 году при Комитете министров Совета Европы Консультативный совет европейских прокуроров (далее – КСЕП), в которой Республика Казахстан является наблюдателем.

В октябре 2008 года в Страсбурге КСЕП принял Заключение № 3 «О роли прокуратуры вне уголовно-правовой сферы», в котором функция прокуратуры по защите прав человека, закрепленная внутренним законодательством ряда государств-членов, оценивается как очень важная. Также отмечено, что прокурорские службы в большинстве государств-членов Совета Европы имеют, по меньшей мере, некоторые задачи и полномочия вне уголовно-правовой сферы. Сфера компетенции различается и включает, в частности, гражданское, семейное, трудовое, административное, избирательное право, а также защиту окружающей среды, социальных прав и прав лиц, относящихся к социально уязвимым группам населения – таких, как несовершеннолетние, инвалиды и малоимущие граждане. В ряде государств-членов Совета Европы задачи и объем работ прокуроров в этой сфере может даже превалировать над ролью прокуратуры в системе уголовной юстиции.

При этом государства вправе самостоятельно определять свои правовые механизмы и порядок их функционирования при полном соблюдении прав и основных свобод человека, принципа законности и международных обязательств, включая обязательства по Конвенции о защите прав человека и основных свобод.



Пункт 32 Заключения № 3 гласит: «Перед всеми государствами Европы стоит задача развивать и укреплять правозащитный потенциал всех своих органов, включая суды и прокуратуру».

Избрание государством той или иной модели прокуратуры в любом случае должно преследовать общие и публичные интересы, цели защиты прав и свобод человека и поддержания верховенства закона. Это требует четкого определения функций и полномочий органов прокуратуры в законе, а исполнение прокурором своих обязанностей должно происходить на основе принципов законности, объективности, справедливости и беспристрастности.

Таким образом, в современной мировой правовой системе нет единого подхода в вопросе назначения и места прокуратуры в механизме правового государства и не существует унифицированной практики.

В настоящее время в Казахстане создана конституционно сбалансированная система государственного аппарата и управления, основной задачей которой является защита и соблюдение прав и свобод гражданина, интересов государства и общества.

Государственно-правовое строительство в Республике Казахстан преследует главную цель - чтобы верховенство права и законность стали преобладающими принципами общества и государства. Исходя из задач становления правового государства, современное положение дел диктует, по нашему мнению, необходимость не только сохранения, но и дальнейшего наращивания потенциала органов прокуратуры.

Список литературы:

1. Постановление Президента Республики Казахстан от 12 февраля 1994 года № 1569 «Об утверждении Государственной программы правовой реформы в Республике Казахстан». Утратило силу Указом Президента РК от 9 января 2006 года № 1696.

2. Постановление Конституционного Суда РФ от 17 февраля 2015 года № 2-П. <https://www.consultant.ru/law/hotdocs/41188.html>

3. Предварительное издание РЕКОМЕНДАЦИЯ 1604 (2003)11 О роли прокуратуры в демократическом обществе, основанном на верховенстве закона [http://www.coe.int/T/r/Parliamentary_Assembly/\[Russian_documents\]/](http://www.coe.int/T/r/Parliamentary_Assembly/[Russian_documents]/)

4. Мухамеджанов Э.Б. Прокуратура в зарубежных странах. Учебник. – Алматы: «Нур - пресс», 2005. – 284 с.

5. Там же.

6. Там же.

7. Там же.

8. Там же.

9. Там же.

10. Сборник постановлений Конституционного Совета – Астана, 2012. (второе издание).

11. Бахтыбаев И.Ж. Концептуальные основы деятельности прокуратуры Республики Казахстан по обеспечению законности: Монография/под общ. ред. Р.Т. Тусупбекова – Алматы: Жеті жарғы, 2008.