

2.10. Особенности правового статуса органов прокуратуры (сравнительно-правовой анализ законодательства Республики Беларусь, Российской Федерации и Республики Казахстан)

Россия, Казахстан и Беларусь – государства, составляющие ядро интеграции на постсоветском пространстве. Их объединяет общность исторического развития, географического положения, правовой системы, экономические, социальные и культурные условия, традиции народов. Совокупность данных факторов, а также схожая форма правления опосредуют создание близких по функциям государственно-правовых институтов, например, института главы государства, института прокуратуры и т.д. Отсюда возникает возможность заимствования положительного опыта, а также минимизации негативных тенденций уже сложившихся структур зарубежных государств постсоветского пространства.

Особая связь органов прокуратуры государств-участников СНГ обусловлена также тесными контактами в рамках созданного Координационного совета генеральных прокуроров государств-участников СНГ, заседания которого проводятся не реже одного раза в год. Координационный совет является межгосударственным органом Содружества по организации сотрудничества и взаимодействия генеральных прокуратур государств-участников СНГ в сферах обеспечения законности, прав и свобод человека и гражданина, борьбы с преступностью [165].

На примере России, Беларуси и Казахстана можно проследить общие тенденции развития многих государственных органов и системы государственного управления перечисленных стран. Особое внимание необходимо уделить прокуратуре.

Статус данного учреждения в указанных государствах регламентируется на высшем конституционном уровне. В науке о прокурорской деятельности и в юридической науке в целом традиционным является вопрос о месте данного государственно-правового института в системе разделения властей, его принадлежности к какой-либо ветви государственной власти. Так, некоторые ученые считают, что прокуратура относится к исполнительной ветви власти [176, с. 696], а другие – к законодательной. Предложение о рассмотрении прокуратуры как части судебной власти в российской юридической науке встретило серьезную критику [110, с. 69, 81], и Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» данный вопрос был окончательно разрешен.

Особую популярность в настоящий период приобретает позиция, согласно которой прокуратура принадлежит к органам так называемой президентской власти [106]. Ее авторы апеллируют к тенденциям развития демократических государств, где усиливаются властные полномочия главы

государства. Также высказываются мнения о том, что органы прокуратуры, обладая исключительными полномочиями и независимым статусом, относятся к особой подсистеме государственной власти [8, с. 22] и образуют особую «прокурорскую власть» [12, с. 10, 18]. И все-таки приоритет остается за теми учеными, которые придерживаются следующей точки зрения: «Прокуратура – самостоятельный, независимый государственный орган, который не входит в традиционную триаду властей, одновременно, в той или иной степени взаимодействуя с каждой из ветвей государственной власти, занимает среди них обособленное положение» [96, с. 313–314].

В Конституции Российской Федерации [100] правовые нормы об органах прокуратуры содержатся в гл. 7 «Судебная власть и прокуратура» (до недавнего времени она именовалась «Судебная власть»).

В Конституции Республики Казахстан [99] они находятся в разд. 7 ст. 83, который именуется «Суды и правосудие». Такое нормативное решение негативно оценивается некоторыми юристами Казахстана и не позволяет точно определить место прокуратуры в системе государственного управления [12, с. 13].

Наиболее последовательно указанный вопрос решен в Конституции Республики Беларусь, где прокуратуре отведена отдельная гл. 7, что исключает разногласия по поводу принадлежности данного органа к той или иной ветви государственной власти.

Согласно ст. 129 Конституции РФ прокуратура РФ представляет собой единую централизованную систему органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции и исполнением законов, за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, уголовное преследование в соответствии со своими полномочиями, а также выполняющих иные функции. Стоит отметить, что ранее столь обширной дефиниции понятия «прокуратура РФ» предусмотрено не было. В редакции Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. указывалось лишь на то, что прокуратура составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ.

В Конституции Республики Казахстан закреплено, что прокуратура Республики составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному Прокурору Республики (п. 2 ст. 83). Вместе с тем перечислены и основные функции прокуратуры: высший надзор за соблюдением законности на территории Республики Казахстан, представительство интересов государства в суде и осуществление уголовного преследования. Формулировка «высший надзор», на наш взгляд, отражает преемственность данного института по отношению к советскому периоду его развития.

В гл. 7 Конституции Республики Беларусь статус органов прокуратуры раскрывается главным образом через указание на выполняемые ими

функции. В их числе: надзор за точным и единообразным исполнением законов, указов и иных нормативных правовых актов, за исполнением законов при расследовании преступлений, соответствием закону судебных решений по гражданским, уголовным делам и делам об административных правонарушениях в случаях, предусмотренных законом, осуществление предварительного следствия, поддержание государственного обвинения в судах (ст. 125 Конституции Республики Беларусь) [98].

Таким образом, не во всех конституциях рассматриваемых государств приводится определение прокуратуры, хотя в каждом нормативном правовом акте высшей юридической силы раскрывается функциональная характеристика данного института, особенно его ключевая функция – надзор за соблюдением конституции и исполнением законов, действующих в конкретном государстве.

Положения конституций названных государств конкретизируются в специализированных законах о прокуратуре. Так, в России это Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» [233] (далее – Закон о прокуратуре РФ), в Казахстане Закон от 5 ноября 2022 года № 155-VII «О прокуратуре» [142], в Беларуси – Закон от 8 мая 2007 г. № 220-3 «О прокуратуре Республики Беларусь». Общими особенностями трех законов являются: формулирование задач и направлений деятельности органов прокуратуры; выделение основных принципов организации прокуратуры; определение основных правовых актов, которые правомочен принимать прокурор, реагируя на нарушения закона; установление системы прокуратуры, порядка назначения и освобождения от должности прокурорских работников; регламентация вопросов службы в органах прокуратуры, а также гарантий деятельности прокуроров.

В отличие от законов о прокуратуре России и Казахстана, в Законе Беларуси закрепляется понятийный аппарат, а в качестве одного из ключевых направлений деятельности выделяется рассмотрение обращений граждан и организаций (ст. 3, 14 Закона о прокуратуре Республики Беларусь). Закон о прокуратуре РК отличается тем, что устанавливает предмет, формы и пределы надзора в отдельной ст. 6, определяет систему правовых актов прокуратуры (гл. 5), предусматривает возможность опубликования актов прокурорского надзора в средствах массовой информации (ст. 33).

Обратимся к порядку назначения и освобождения от должности прокурорских работников в названных государствах.

Российская конституционная реформа 2020 г. оказала значительное влияние на институт прокуратуры. В частности, был пересмотрен порядок назначения на должность Генерального прокурора РФ, заместителей Генерального прокурора, прокуроров субъектов РФ и иных приравненных к ним прокуроров. Согласно ч. 3 ст. 129 Конституции РФ Генераль-

ный прокурор РФ, его заместители назначаются на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождаются от должности Президентом РФ. Полномочия по назначению и освобождению от должности Генерального прокурора РФ и его заместителей в соответствии с прошлой редакцией российской Конституции принадлежали верхней палате Федерального Собрания РФ. Прокуроры субъектов РФ, прокуроры военных и других специализированных прокуратур, приравненные к прокурорам субъектов РФ, назначаются на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождаются от должности Президентом РФ (ч. 4 ст. 129 Конституции РФ).

Ранее прокуроры субъектов и приравненные к ним прокуроры назначались главой государства, но по представлению Генерального прокурора РФ и с учетом мнения соответствующих субъектов РФ. Генеральный прокурор РФ, согласно редакции Конституции РФ 1993 г., самостоятельно назначал на должность прокуроров уровня субъекта федерации. Действующая редакция российской Конституции оставляет за руководителем системы прокуратуры лишь полномочия по назначению и освобождению от должности прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров и только в том случае, если данные полномочия предусмотрены федеральным законом (очевидна отсылка к ч. 5 ст. 129 Конституции РФ, где закреплена возможность назначения перечисленных прокуроров главой государства в силу прямого указания закона).

До последних конституционных изменений верхняя палата Федерального Собрания РФ имела ключевые полномочия по назначению и освобождению от должности Генерального прокурора РФ. В настоящее время полномочия верхней палаты российского парламента ограничиваются лишь осуществлением консультаций по кандидатуре Генерального прокурора РФ; единоличное же решение о назначении и освобождении от должности руководителя системы органов прокуратуры принимает Президент РФ. К тому же, на наш взгляд, позиция «палаты регионов» по конкретной кандидатуре на должность руководителя системы органов прокуратуры не будет оказывать определяющего влияния на решение главы государства [126]. Тем самым ослабевает влияние законодательной власти на систему органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов.

Конституция Казахстана закрепляет полномочия по назначению на должность и освобождению от должности Генерального прокурора Республики Казахстан за Президентом Республики (ст. 44). Согласие на такое назначение дает Сенат Парламента Республики Казахстан (ст. 55 Конституции Республики Казахстан), т.е. верхняя палата парламента в данном случае наделена полномочиями по отклонению предложенной главой государства кандидатуры. Это подтверждается и Регламентом Сената Парла-

мента Республики Казахстан, где указано, что «в случае отклонения кандидатур, представленных Президентом для дачи согласия на назначение на должность, решение Сената должно содержать развернутую мотивировку отклонения» (п. 73). Однако в Регламенте данной палаты (§ 2 гл. 7) нет правовых норм, запрещающих Президенту Республики Казахстан предложить отклоненную кандидатуру на рассмотрение Сената вновь. Но представляется, что данная ситуация вряд ли возможна, учитывая особую роль президентской власти в Республике Казахстан.

Генеральный прокурор Республики Казахстан назначает на должность и освобождает от должности прокуроров областей и приравненных к ним прокуроров с согласия Президента Республики Казахстан, а также назначает и освобождает от должности заместителей прокуроров областей и приравненных к ним прокуроров, в том числе прокуроров районов и приравненных к ним прокуроров.

Статус прокуратуры Казахстана характеризуется явной подконтрольностью Президенту Республики Казахстан [12, с. 60]. На это указывают ряд норм Закона о прокуратуре Республики Казахстан. В частности, в ст. 3 закреплён принцип подотчётности прокуратуры лишь Президенту; согласно ст. 18 в исключительных случаях надзор за законностью прокуратура осуществляет по поручению Президента; в ст. 33 установлена невозможность принесения протеста на правовой акт Президента Республики Казахстан, противоречащий Конституции Республики Казахстан; в п. 9 ст. 9 сказано, что Генеральный прокурор отчитывается перед Президентом Республики о состоянии законности в стране и о деятельности органов прокуратуры.

В Беларуси Генеральный прокурор назначается на должность Президентом Республики Беларусь с согласия Совета Республики (п. 9 ст. 84 Конституции Республики Беларусь) и освобождается от должности по решению Президента, уведомляющего об этом верхнюю палату парламента (п. 11 ст. 84).

Исходя из буквального толкования норм Конституции Беларуси, Генеральный прокурор Республики Беларусь самостоятельно формирует весь прокурорский корпус (ст. 126), т.е. назначает и освобождает от должности руководителей прокуратур областей, Минска, городов, районов, межрайонных и приравненных к ним прокуратур и т. д. (перечень должностных лиц приведен в ст. 23 Закона о прокуратуре Республики Беларусь). Отсюда следует, что Генеральный прокурор Республики Беларусь наделён большими кадровыми полномочиями по сравнению с Генеральным прокурором РФ, который уполномочен назначать лишь прокуроров низового звена системы прокуратуры РФ.

В ст. 23 Закона о прокуратуре Республики Беларусь указывается, что в процедуре назначения на должность ряда прокуроров участвует

и Президент Республики. Интересно, что в Конституции Беларуси ничего не говорится о процедуре назначения на должность заместителей Генерального прокурора. В России, в свою очередь, заместители Генпрокурора назначаются и освобождаются от должности в том же порядке, что и руководитель системы российской прокуратуры (п. «е.1» ст. 83, п. «з» ч. 1 ст. 102, ч. 3 ст. 129 Конституции РФ).

На основе анализа ряда норм Закона о прокуратуре Республики Беларусь можно говорить о зависимости органов прокуратуры от главы государства, которая выражается в порядке назначения и освобождения от должности прокурорских работников (ст. 18, 23), установлении системы и структуры органов прокуратуры (ст. 16) и т. д. Отметим, что влияние Президента Беларуси на прокуратуру нельзя назвать столь же существенным, как в Казахстане, где глава Республики фактически определяет деятельность данного государственного органа.

Одной из важнейших функций прокуратуры в рассматриваемых государствах является уголовное преследование. Иногда она находит закрепление и в конституции государств (ч. 1 ст. 129 Конституции РФ, п. 1 ст. 83 Конституции Республики Казахстан).

Особое внимание хотелось бы обратить на полномочия прокурора по возбуждению уголовного дела. В России после изменений, внесенных в УПК РФ в 2007 г., существенно сокращены полномочия прокурора по надзору за предварительным следствием, он лишен возможности возбуждать уголовное дело в случае явных признаков совершенного преступления (ст. 37 УПК РФ), что, по мнению некоторых ученых, противоречит законодательной практике многих государств мира, документам Совета Европы, а также модельному Уголовно-процессуальному кодексу для государств-участников СНГ (ст. 84) [164, с. 47].

Согласно положениям Закона о прокуратуре РФ (гл. 3) и нормам УПК РФ прокуратура осуществляет надзор за исполнением законов органами, осуществляющими предварительное следствие. Однако предоставленные прокурорам полномочия в данной области нельзя назвать достаточно эффективными для выявления и устранения нарушений прав и свобод граждан. Некоторые исследователи отмечают, что многие уголовные дела возбуждались прокурорами по результатам проводимых ими общенадзорных проверок [31, с. 85].

Полномочиями по возбуждению уголовного дела на стадии предварительного расследования обладают прокуроры практически всех государств-участников СНГ. Исключением является Россия [164, с. 195].

Ю.К. Якимович, утверждая о революционности изменений в досудебном производстве 2007 г. в России, точно замечает, что «жизненно необходим единый координатор и руководитель всего расследования в целом, независимо от ведомственной подчиненности органов дознания и след-

ствия» [261, с. 6] Отсутствие единого руководителя приводит к разрозненному функционированию органов предварительного расследования и разрушению единства следственной практики.

Нельзя не затронуть вопрос об участии органов прокуратуры исследуемых государств в правотворческой деятельности. Соответствующие полномочия прокуратуры закреплены в п. 4 ст. 1, ст. 9 Закона о прокуратуре РФ, подп. 16 п. 16 Указа Президента Республики Казахстан «О некоторых вопросах органов прокуратуры Республики Казахстан», ст. 13 Закона о прокуратуре Республики Беларусь. Данное направление деятельности заключается в том, что прокурор при установлении необходимости совершенствования нормативных правовых актов вправе вносить в уполномоченные законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, различных уровней предложения об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов.

Тем не менее ни в одной из конституций указанных государств в числе субъектов права законодательной инициативы не упомянут Генеральный прокурор. На наш взгляд, это существенное упущение правовой регламентации института прокуратуры. В России в большинстве субъектов федерации прокурорам предоставлено право законодательной инициативы конституциями (уставами) субъектов РФ [199, с. 219–220]. То есть прокурор вправе вносить законопроекты в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта федерации, и рассматриваться они будут в особом порядке, в отличие от обращений прокуроров в порядке ст. 9 Закона о прокуратуре РФ с предложением об изменении, дополнении, отмене или принятии законов и иных правовых актов [17, с. 58].

Таким образом, органы прокуратуры рассматриваемых государств-членов СНГ прошли общий путь развития, но одновременно они имеют особенности функционирования. Сформулируем основные выводы.

Содержание конституционных норм о прокуратуре также нуждается в совершенствовании. Опыт России после конституционной реформы является во многих аспектах эталонным и может быть заимствован Республикой Беларусь.

Часть 2 ст. 129 Конституции РФ является уникальной для конституционного регулирования в государствах постсоветского пространства. В данной норме приводятся требования, предъявляемые к кандидатам на должности прокуроров по аналогии с общими требованиями к кандидатам на должности судей (ст. 119 Конституции РФ). Кроме того, в ч. 1 ст. 129 Конституции РФ дается определение прокуратуры РФ, в котором раскрываются ее основные функции. Предполагаем, что включение данных поло-

жений в законодательство Беларуси окажет положительное влияние на правовой статус органов прокуратуры.

Представляется необходимым предоставить Генеральному прокурору Республики Беларусь право законодательной инициативы с внесением соответствующих изменений в конституцию (ст. 99 Конституции Беларуси).

Требование о наделении прокуратуры этими полномочиями, на наш взгляд, обусловлено тем, что одним из ключевых направлений деятельности органов прокуратуры становится надзор за соблюдением прав и свобод граждан [254, с. 10–11]. Прокуратура выявляет нарушения закона, оперативно принимает меры в целях их устранения и восстановления нарушенных прав и свобод, а также обеспечивает устранение причин, способствующих совершению данных правонарушений.

Приведенные рекомендации по совершенствованию законодательства Республики Беларусь о прокуратуре являются следствием усложнения правоотношений и необходимости грамотного ответа законодателя на изменения в структуре общественных связей.