

Прокуратура в правовых системах государств – участников СНГ

Идеальной модели органов прокуратуры в мире не существует и каждая имеет свои преимущества и недостатки, делая вывод о том, что феномен прокуратуры следует определять в контексте социально-политических условий ее организации и функционирования, национальных традиций и особенностей правовой культуры народа. Изменение статуса, структуры, задач и функций прокуратуры должно осуществляться гармонично и в условиях реформирования судебной и правовой систем.

Принятие новых конституций в странах СНГ повлекло за собой преобразование системы правоохранительных органов. Перед законодателями встал вопрос о месте прокуратуры как государственно-правового института в правовой системе.

Какое же место прокуратура занимает во вновь созданных правовых системах государств - участников СНГ?

Одни страны включили в конституции нормативные положения о статусе прокуратуры, поместив их в главы, посвященные судебной власти (Азербайджан, Армения, Грузия, Казахстан, Молдова и Россия) другие - в специальные разделы конституций (Туркменистан и Украина). Республика Беларусь, Таджикистан и Узбекистан определили статус прокуратуры в самостоятельных главах “Прокуратура”. В Конституции Кыргызской Республики прокуратуре отведено место в главе «Центральные органы государственной власти Кыргызской Республики». Так, по своему статусу прокуратура Кыргызской Республики осуществляет надзор за точным и единообразным исполнением законов и иных нормативных правовых актов Кыргызской Республики (статья 77 Конституции Кыргызской Республики).

Немаловажную роль в процессе реформирования органов прокуратуры в странах СНГ играют рекомендации Совета Европы, несмотря на то, что в самой Европе пока нет единой модели прокуратуры, и каждая страна опирается на собственный опыт и традиции.

Так, Республика Молдова к моменту вступления в Совет Европы взяла на себя обязательство изменить роль и функции прокуратуры таким образом, чтобы этот институт соответствовал требованиям правового государства и рекомендациям Совета Европы. Однако после вовлечения Молдовы в процесс реформирования прокуратуры Совет Европы не предложил никакого решения, рекомендовав ей в качестве образца модель органов прокуратуры западных государств Европейского сообщества. В соответствии с Конституцией республики прокуратура является составной частью судебной власти (ч. 3 гл. IX), представляет общие интересы общества и защищает правопорядок, а также права и свободы граждан, руководит уголовным преследованием и осуществляет его, представляет в соответствии с законом обвинение в судебных инстанциях (ст. 124).

Несмотря на то, что в Конституции Республики Казахстан нормы о прокуратуре помещены в раздел VII “Суд и правосудие”, по своему статусу это - единая централизованная и независимая от других государственных органов система, подотчетная только Президенту страны. Прокуратура Казахстана - специальный государственный орган, обладающий властными полномочиями и осуществляющий от имени государства и на основании Конституции высший надзор за точным и единообразным применением законов, указов Президента Республики Казахстан и иных нормативных правовых актов на территории республики (ст.83). В Конституции Республики Казахстан четко определены основные функции прокуратуры.

Прокуратура Кыргызской Республики - центральный орган государственной власти, осуществляющий надзор за точным и единообразным исполнением законов и иных нормативных правовых актов Кыргызской Республики.

Прокуратура Грузии отнесена к учреждениям судебной власти (ст. 91 Конституции). По своему конституционному статусу - это единая централизованная система, органы которой уполномочены осуществлять уголовное преследование, надзор за дознанием и исполнением наказания, а также поддерживать обвинение в суде. Генерального прокурора Грузии по представлению президента страны назначает парламент Грузии (большинством списочного состава) сроком на 5 лет, нижестоящих прокуроров - генеральный прокурор.

Армения входит в группу стран, в которых прокуратура выделена в отдельную систему¹, а ее статус как конституционного органа государства является многофункциональным. В результате судебно-правовой реформы прокуратура является единой, централизованной системой, одна из функций которой - надзор за законностью. Однако, замечает он, некоторые вопросы организации, деятельности и взаимоотношений прокуратуры с судебной властью были решены непоследовательно.

В соответствии с Конституцией Азербайджанской Республики (ст. 133) прокуратура входит в систему судебной власти, чем обеспечено правопреемство, поскольку учрежденная в 1918г. прокуратура функционировала в системе судебных органов, а затем в составе наркомата юстиции. После обретения независимости и реформирования правовой системы прокуратуре было определено место как органа государственной власти, уполномоченного осуществлять надзор за точным и единообразным исполнением и применением законов, а также возбуждать уголовные дела и вести следствие, поддерживать в суде обвинение, возбуждать в суде иски и приносить протесты на решения суда².

В Конституции Российской Федерации от 1993г. достаточно отчетливо выражено намерение лишить прокуратуру роли самостоятельного правового и государственного института: в гл. 7 “Судебная власть” ей отведена статья

¹ Конституция Республики Армения (статья 103)

² Казинян Г.С. Актуальные проблемы уголовно-процессуального законодательства в третьей Республике Армения. Ереван, 1999. С. 111–112.

129, в которой ничего не сказано о функциях и полномочиях прокуратуры и оговаривается лишь порядок назначения прокуроров.

В законах о прокуратуре во всех странах СНГ так или иначе закреплены принципы деполитизации, в них говорится о независимости прокуроров в осуществлении их полномочий, о недопустимости вмешательства в деятельность прокуратуры. Так, например, в статье 5 закона Кыргызской Республики «О Прокуратуре Кыргызской Республике» запрещается вмешательство в деятельность органов прокуратуры. Воздействие в какой бы то ни было форме на прокурора с целью воспрепятствования осуществлению им своих полномочий или принятия им незаконного решения, а также неисполнение представлений, предписаний, предостережений прокуроров влечет ответственность, установленную законом.

Возникают вопросы, о которых все чаще и чаще говорят в странах СНГ: как влияют на независимость прокуратуры вопросы назначения и увольнения генерального прокурора, прокуроров субъектов государства, каковы гарантии защищенности прокуроров от произвола властей, в какой степени меры социальной и материальной защиты обеспечивают ту самую независимость, де-юре прописанную законом.

В подавляющем большинстве стран СНГ вопросы назначения и увольнения генерального прокурора решаются президентом с согласия парламента или парламентом по представлению президента.

В связи с этим необходимо отметить, что одобренная Координационным советом генеральных прокуроров государств - участников СНГ концепция Модельного закона “О прокуратуре” предлагает увязывать кадровые решения, связанные с генеральным прокурором, непосредственно с законодательным органом страны.

В соответствии с конституционным статусом и согласно специальным законам о прокуратуре в государствах - участниках СНГ прокуратура имеет следующие функции:

- Универсальной почти для всех рассматриваемых прокуратур является функция возбуждения уголовного преследования.

- Функция непосредственного ведения предварительного следствия предусмотрена в законодательствах Азербайджана, Белоруссии, Грузии, Кыргызстана, Молдовы, Таджикистана, Туркменистана, Узбекистана и России.

- Функция надзора за законностью предварительного следствия и дознания как специальная и непосредственно вытекающая из функции уголовного преследования предусмотрена законодательством Армении, Белоруссии, Грузии, Казахстана, Кыргызстана, Молдовы, России, Таджикистана, Туркменистана, Узбекистана и Украины. В Азербайджане сделаны попытки передать надзор за следствием от прокуратуры другим органам, не связанным с функцией обвинения.

- Функция надзора за оперативно-розыскной деятельностью закреплена за прокуратурой в Азербайджане, Белоруссии, Грузии, Казахстане, Кыргызстане, России, Таджикистане, Туркменистане, Узбекистане и Украине.

- Функция процессуального руководства предварительным следствием выделена законодательством Азербайджана и Грузии.

- Функция участия прокурора в гражданском и других видах неуголовного судопроизводства в защиту государственных, общественных или частных интересов зафиксирована в законах Азербайджана, Армении, Казахстана, России и Узбекистана.

Законодательством Азербайджана, Армении, Белоруссии, Казахстана, Кыргызстана, Туркменистана и Узбекистана предусмотрена функция надзора за законностью судебных решений. В России предусмотрено лишь право подачи жалобы (представления) как равной стороны процесса.

- Самостоятельная функция - надзор за исполнением наказания - содержится во всех законах о прокуратуре стран СНГ за исключением Азербайджана.

- Функция общего надзора закреплена в законодательстве Белоруссии, Казахстана, Кыргызстана, России, Таджикистана, Туркменистана, Узбекистана, частично сохранена в Украине.

- Функция координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью закреплена в законах Грузии, России, Узбекистана, Таджикистана и Украины.

Таким образом, за прошедший период реформирования уже сложились определенные устойчивые представления о функциях, которые должна выполнять прокуратура, а также о ее месте в правовой системе вообще. Эти положения нашли свое отражение в концепции Модельного закона “О прокуратуре” для стран СНГ.

Надзор за исполнением законов признается основным направлением деятельности прокуратуры.