

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО СТАТУСА ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ СНГ (на примере России, Казахстана и Беларуси)

Надин Алексей Николаевич

Студент Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА), ORCID: 0000-0003-3563-5877,
e-mail: alex.nadin00@gmail.com.

В статье проводится сравнительный анализ органов прокуратуры трех ключевых государств Содружества Независимых Государств – России, Казахстана и Беларуси. Исследуются конституционно-правовой статус прокуратур названных государств, особенности законодательного регулирования организации и деятельности прокуратуры, порядок назначения и освобождения от должности прокуроров различных уровней, полномочия прокурора при осуществлении уголовного преследования, участие прокуратуры в правотворческой деятельности. Автор делает вывод о необходимости имплементации опыта близких по социально-экономическим, правовым, историческим и иным условиям государств в целях реализации потенциала, заложенного российской конституционной реформой 2020 г., и последующего развития организационных и функциональных характеристик института прокуратуры.

Ключевые слова: конституция, прокуратура, место прокуратуры в системе органов государственной власти, государства-участники СНГ, правовой статус органов прокуратуры, президент, правотворческая деятельность

Для цитирования: Надин А. Н. Особенности правового статуса органов прокуратуры государств-участников СНГ (на примере России, Казахстана и Беларуси) // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2021. № 2. С. 42–51. DOI: http://doi.org/10.34076/22196838_2021_2_42.

PECULIARITIES OF THE LEGAL STATUS OF THE PROSECUTOR'S OFFICES OF THE CIS MEMBER STATES (on the example of Russia, Kazakhstan and Belarus)

Nadin Aleksey

Student, Kutafin Moscow State Law University (Moscow), ORCID: 0000-0003-3563-5877,
e-mail: alex.nadin00@gmail.com.

There is a comparative analysis of the prosecutor's offices of three CIS member states – Russia, Kazakhstan and Belarus. The article studies the constitutional and legal status of the prosecutor's offices, the peculiarities of the legislative regulation of the organisation and activities of the prosecutor's office, the procedure for the appointment and dismissal of prosecutors of various levels, the powers of the prosecutor in criminal prosecution and the participation of the prosecutor's office in law-making. The author concludes that it is necessary to implement the experience of the states that have similar socio-economic, legal, historical and other conditions in order to realize the full potential embedded by the Russian constitutional reform 2020 and to develop the organisational and functional characteristics of the prosecutor's office.

Key words: constitution, prosecutor's office, position of the prosecutor's office in the system of public authorities, CIS member states, legal status of the prosecutor's office, president, law-making

For citation: Nadin A. (2021) Peculiarities of the legal status of the prosecutor's offices of the CIS member states (on the example of Russia, Kazakhstan and Belarus). In *Elektronnoe prilozhenie k «Rossiiskomu yuridicheskomu zhurnalu»*, no. 2, pp. 42–51, DOI: http://doi.org/10.34076/22196838_2021_2_42.

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 у 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 год¹. Координационный совет является межгосударственным органом Содружества по организации сотрудничества и взаимодействия генеральных прокуратор государств-участников СНГ в сферах обеспечения законности, прав и свобод человека и гражданина, борьбы с преступностью².

На примере таких государств, как Россия, Беларусь и Казахстан, можно проследить общие тенденции развития многих государственных органов и системы государственного управления перечисленных стран в целом. Особое внимание необходимо уделить прокуратуре.

Статус прокуратуры 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 принадлежит к исполнительной ветви власти³. Другие относят ее к законодательной ветви власти. Предложение об отнесении прокуратуры к судебной власти в российской юридической науке встретило серьезную критику⁴, 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 власти⁵. 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 власти⁶ и образуют особую «прокурорскую власть»⁷. И все-таки приоритет остается за теми учеными, которые придерживаются следующей точки зрения: «Прокуратура – самостоятельный, неза-

¹ 30-е заседание Координационного совета генеральных прокуроров государств – участников СНГ // Координационный совет генеральных прокуроров государств-участников содружества независимых государств: офиц. портал. URL: <http://www.ksgp-cis.ru/> (дата обращения: 10.01.2021).

² Положение о Координационном совете генеральных прокуроров государств – участников СНГ (с изм. от 10 декабря 2010 г.). URL: <http://files.ksgp-cis.ru/upload/pages/documents/Reestr-57.doc> (дата обращения: 10.01.2021).

³ Проблемы общей теории права и государства / под общ. ред. В. С. Нерсесянца. М.: Норма : ИНФРА-М, 2018. С. 696.

⁴ Кутафин О. Е. Избранные труды / сост. В. В. Комарова. М.: Проспект, 2016. С. 69, 81.

⁵ Королев Г. Н. Сохранится ли прокуратура России как единая система? // Законность. 2014. № 10. С. 18.

⁶ Актуальные проблемы прокурорской деятельности: курс лекций / под ред. О. С. Капинус. М.: Проспект, 2020. Вып. 2. С. 22.

⁷ Ахметова А. Б. Конституционно-правовые основы организации и деятельности прокуратуры в Российской Федерации и Республике Казахстан: сравнительно-правовой анализ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 10, 18.

висимый 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»¹.

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

В Конституции Республики Казахстан (далее – РК) нормы, регулирующие статус прокуратуры (ст. 83), находятся в разд. 7, который именуется «Суды и правосудие»². Такое нормативное решение негативно оценивается некоторыми учеными-юристами Казахстана и не позволяет точно определить место прокуратуры в системе государственного управления³.

По нашему мнению, наиболее последовательно вопрос о месте прокуратуры в системе органов государственной власти решен в Конституции Республики Беларусь (далее – РБ), где данному органу государства отведена отдельная гл. 7, что исключает разногласия по поводу принадлежности прокуратуры к той или иной ветви государственной власти⁴.

Согласно ст. 129 Конституции РФ прокуратура РФ представляет собой единую централизованную систему органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, уголовное преследование в соответствии со своими полномочиями, а также выполняющих иные функции. Стоит отметить, что ранее на конституционном уровне 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 результате конституционной реформы, проводимой в современной России⁵, мы наблюдаем эволюцию конституционно-правовой регламентации статуса прокуратуры.

В Конституции РК (ред. 2017 г.) закреплено, что «Прокуратура Республики составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному Прокурору Республики» (п. 2 ст. 83). Также в Конституции Казахстана перечислены основные функции прокуратуры: высший надзор за соблюдением законности на территории РК, 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 (ст. 164 Конституции СССР 1977 г.⁶).

В ст. 83 Конституции РК (ред. 2011 г.) указывался большой спектр полномочий органов прокуратуры: надзор за законностью оперативно-розыскной деятельности, дознания и следствия, административного и исполнительного производства, принятие мер по выявлению и устранению любых нарушений законности, принесение протеста на законы и другие правовые акты, противоречащие Конституции и законам Республики, представительство интересов государства в суде, уголовное преследование. Поправки были внесены на основании постановления Конституционного Совета РК. По мнению Совета, они направлены на уточнение правовой регламентации статуса прокуратуры⁷.

¹ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: учеб. 5-е изд. М.: Проспект, 2018. С. 313–314.

² Конституция Республики Казахстан 1995 г. (с изм. и доп. по сост. на 23 марта 2019 г.). URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000_/info (дата обращения: 15.01.2021).

³ Ахметова А. Б. Указ. соч. С. 13.

⁴ Конституция Республики Беларусь 1994 г. (с изм. и доп., принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.). URL: <https://pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnyedokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/> (дата обращения: 15.01.2021).

⁵ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти».

⁶ Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 7 октября 1977 г.) (ред. от 14 марта 1990 г.) // Ведомости ВС СССР. 1977. № 41. Ст. 617.

⁷ Нормативное постановление Конституционного Совета РК от 9 марта 2017 г. № 1 «О проверке Закона Республики Казахстан „О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан“ на соответствие Конституции Республики Казахстан». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/S1700000001> (дата обращения: 16.01.2021).

Вместе с тем более полно полномочия прокуратуры РК закреплены в отраслевом законе. Например, прокуратура РК, в отличие от российских и белорусских аналогов данных структур, осуществляет надзор за соответствием актов и решений Правительства РК Конституции законам и актам Президента РК (ст. 10 Закона РК от 30 июня 2017 г. № 81-VI (с изм. по сост. на 7 июля 2020 г.) «О прокуратуре»¹, далее – Закон о прокуратуре РК), что, безусловно, оказывает влияние на статус прокуратуры в системе органов государственной власти.

В гл. 7 Конституции РБ статус органов прокуратуры раскрывается главным образом через указание на выполняемые ими функции. В их числе – надзор за точным и единообразным исполнением законов, декретов, указов и иных нормативных актов, надзор за исполнением законов при расследовании преступлений, соответствием закону судебным решениям по гражданским, уголовным делам и делам об административных правонарушениях в случаях, предусмотренных законом, осуществление предварительного следствия, поддержание государственного обвинения в судах (ст. 125 Конституции РБ).

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 выделяется 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 (ред. от 31 июля 2020 г.) «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре РФ), в Казахстане – Закон о прокуратуре РК, в Беларуси – Закон от 8 мая 2007 г. № 220-3 (ред. от 18 июля 2016 г.) «О прокуратуре Республики Беларусь» (далее – Закон о прокуратуре РБ)². Общими особенностями трех законов являются: определение задач и направлений деятельности органов прокуратуры; выделение основных принципов организации и деятельности 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 о прокуратуре РБ закрепляется понятийный аппарат, а в качестве одного из ключевых направлений деятельности выделяется рассмотрение обращений граждан и организаций (ст. 3, 14 Закона о прокуратуре РБ). 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.

Как указывалось ранее, 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 Генеральный 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).

¹ URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1700000081> (дата обращения: 16.07.2021).

² URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=H10700220> (дата обращения: 08.12.2020).

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 государства¹. 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 РК за Президентом Республики (ст. 44). Согласие на такое назначение дает Сенат Парламента РК (ст. 55 Конституции РК), т. е. верхняя палата парламента в данном случае наделена полномочиями по отклонению предложенной главой государства кандидатуры. Это подтверждается и Регламентом Сената Парламента РК, 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)². Однако в Регламенте данной палаты (§ 2 гл. 7) нет правовых норм, запрещающих Президенту РК 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 РК назначает на должность и освобождает от должности прокуроров областей и приравненных к ним прокуроров с согласия Президента РК (п. 11 ст. 37 Закона о прокуратуре РК). В следующем пункте данной статьи указывается, что Генеральный прокурор РК также назначает и освобождает от должности заместителей прокуроров областей и приравненных к ним прокуроров, а также прокуроров районов и приравненных к ним прокуроров. Последнее полностью соответствует опыту России.

Статус прокуратуры Казахстана характеризуется явной подконтрольностью Президенту РК³. На это указывают ряд норм Закона о прокуратуре РК. В частности, в ст. 3 закреплён принцип подотчетности прокуратуры лишь Президенту; согласно ст. 6 в исключительных случаях надзор за законностью прокуратура осуществляет по поручению Президента; в ст. 24 установлена невозможность принесения протеста на правовой акт Президента РК, противоречащий Конституции РК; в п. 15 ст. 37 сказано, что Генеральный прокурор отчитывается перед Президентом Республики о состоянии законности в стране и о деятельности органов прокуратуры. К тому же глава государства принимает активное участие в правовой регламентации организации и

¹ *Надин А. Н.* К вопросу о принадлежности прокуратуры России к президентской власти // Ученые записки Тамбовского отделения РoСМУ. 2020. № 18. С. 110.

² Постановление Сената Парламента Республики Казахстан от 8 февраля 1996 г. «Регламент Сената Парламента Республики Казахстан» (с изм. и доп. по сост. на 26 декабря 2019 г.). URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/B960000002_ (дата обращения: 14.12.2020).

³ *Ахметова А. Б.* Развитие прокуратуры в системе государственности Казахстана // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2014. № 2. С. 60.

деятельности органов прокуратуры. Об этом свидетельствуют, например, Указ Президента РК от 13 октября 2017 г. № 563 «О некоторых вопросах органов прокуратуры Республики Казахстан»¹, который конкретизирует правовой статус Генеральной прокуратуры РК; Конституционный закон РК от 26 декабря 1995 г. № 2733 «О Президенте Республики Казахстан»², определяющий полномочия Президента Республики в отношении органов прокуратуры (ст. 13). Отметим, что до 2002 г. специализированным нормативным правовым актом, регулирующим деятельность прокуратуры Казахстана, являлся Указ Президента РК, имеющий силу закона, от 21 декабря 1995 г. № 2709.

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

Исходя из буквального толкования норм Конституции Беларуси, Генеральный прокурор РБ 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, в отношении которых Генеральный прокурор РБ наделен полномочиями по назначению и освобождению от должности, приведен в ст. 23 Закона о прокуратуре РБ). Отсюда следует, что Генеральный прокурор РБ наделен 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 РБ указывается, что в процедуре назначения на должность ряда прокуроров участвует и Президент Республики. Интересно, что в Конституции РБ ничего не говорится о процедуре назначения на должность заместителей Генерального прокурора. В России, в свою очередь, заместители Генпрокурора РФ 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 РБ 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 РБ 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 РК).

Особое внимание хотелось бы обратить на полномочия прокурора по возбуждению уголовного дела. В России после изменений, внесенных в УПК РФ в 2007 г.³, 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 СНГ⁴ (ст. 84)⁵.

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

¹ URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1700000563> (дата обращения: 15.12.2020).

² URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z950002733_ (дата обращения: 28.11.2020).

³ Федеральный закон от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон „О прокуратуре Российской Федерации“».

⁴ URL: <https://iacis.ru/public/upload/files/1/27.pdf> (дата обращения: 11.01.2021).

⁵ Полномочия органов прокуратуры государств-участников СНГ: моногр. / под общ. ред. С. П. Щербы. М.: Юрлитинформ, 2013. С. 47.

многие уголовные дела возбуждались прокурорами по результатам проводимых ими общенадзорных проверок¹.

Полномочиями по возбуждению уголовного дела на стадии предварительного расследования обладают прокуроры практически всех государств-участников СНГ. Исключением является Россия².

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 следствия»³. 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 РК «О некоторых вопросах органов прокуратуры Республики Казахстан», ст. 13 Закона о прокуратуре РБ. Данное направление деятельности заключается в том, что прокурор при установлении в ходе осуществления своих полномочий 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 РФ⁴. То есть прокурор субъекта РФ 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 актов⁵.

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

1. Чрезвычайно важно, на наш взгляд, окончательно определить место органов прокуратуры в системе органов государственной власти. Для этого следует выделить нормы о прокуратуре в отдельную главу конституции, как это сделано в Конституции Беларуси⁶.

В российской Конституции, в свою очередь, необходимо выделить отдельную главу, касающуюся прокуратуры, что способствовало бы обеспечению необходимого баланса в системе разделения властей, повышению авторитета органов прокуратуры среди населения страны, а также устранению ряда ошибок, допущенных при осуществлении соответствующего правового регулирования на уровне законов. Полагаем необходимым принятие в развитие конституционных положений федерального конституционного закона «О прокуратуре РФ»⁷.

¹ Бывальцева С. Г. Современная концепция развития российской прокуратуры // Бизнес, менеджмент и право. 2013. № 2. С. 85.

² Полномочия органов прокуратуры государств-участников СНГ. С. 195.

³ Якимович Ю. К. Назначение прокуратуры и процессуальные функции прокурора // Законность. 2015. № 8. С. 6.

⁴ Смирнов А. Ф. К вопросу о правовом регулировании статуса прокуратуры Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 1. С. 219–220.

⁵ Бессарабов В. Г., Паштов Д. Р. Участие прокуратуры в законотворческой деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации. М.: Юрлитинформ, 2016. С. 58.

⁶ Решетникова Т. А. Правовой статус, функции и полномочия прокуратуры в странах СНГ: сравнительно-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 11.

⁷ Шобухин В. Ю. Конституционное регулирование статуса прокуратуры Российской Федерации: проблемы, тенденции и перспективы изменения ст. 129 Конституции Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 4. С. 28.

2. Содержание конституционных норм о прокуратуре также нуждается в реформировании. Опыт России после конституционной реформы является во многих аспектах эталонным и может быть заимствован другими государствами, в том числе государствами-участниками СНГ.

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 положений в законодательство постсоветских государств окажет положительное влияние на правовой статус органов прокуратуры указанных государств.

3. Предлагается вернуть руководителю системы прокуратуры РФ утраченные в результате реформирования российского законодательства о прокуратуре кадровые полномочия по назначению корпуса прокурорских работников. Генерального прокурора РФ необходимо наделить полномочиями по назначению и освобождению от должности заместителей Генерального прокурора РФ после консультаций с Советом Федерации, прокуроров субъектов РФ, прокуроров военных и других специализированных прокуратур, приравненных к прокурорам субъектов РФ, после согласования с органами государственной власти субъектов РФ. Прокуроры городов, районов и приравненные к ним прокуроры назначаются и освобождаются Генеральным прокурором без согласования с какими-либо органами власти или должностными лицами. Соответствующие изменения необходимо внести в ст. 129 Конституции РФ и в Закон о прокуратуре РФ.

На наш взгляд, это позволит более последовательно реализовать принцип централизации прокуратуры¹ при назначении и освобождении от должности прокурорских работников, а также исключить возможное влияние на прокуратуру со стороны иных структур в целях обеспечения независимости органов прокуратуры. Опыт Казахстана и Беларуси свидетельствует о том, что руководитель системы прокуратуры назначает практически весь высший прокурорский состав самостоятельно; исключением являются прокуроры областей, чьи назначение и освобождение от должности требуют согласования с главой государства.

4. В уголовно-процессуальном законодательстве Казахстана и Беларуси прокурору отводится главная роль в обеспечении надзора за законностью оперативно-розыскной деятельности, дознания, следствия и уголовного преследования на всех стадиях уголовного процесса (ст. 58 УПК РК², ст. 34 УПК РБ³). Что касается России, то результатом отсутствия необходимых полномочий прокурора по надзору за предварительным следствием становятся волокита, недостаточно эффективная деятельность прокуратуры по выявлению и устранению нарушений прав и свобод граждан, а также затрудненный доступ к правосудию.

Предлагается вернуть прокуратуре утраченные полномочия по возбуждению уголовных дел и закрепить их в ст. 37 УПК РФ, а также в ч. 2 ст. 22, ч. 2 ст. 25, ч. 2 ст. 27 и ч. 1 ст. 33 Закона о прокуратуре РФ в целях установления единого координатора правоохранительной деятельности и устранения недостатков в деятельности органов предварительного расследования. При этом нельзя исключать возможности воссоединения Следственного комитета РФ и российской прокуратуры в связи с недавними кадровыми перестановками, касающимися руководства системой прокуратуры.

5. Представляется необходимым предоставить генеральным прокурорам России, Казахстана и Беларуси право законодательной инициативы с внесением соответствующих изменений в конституции (ч. 1 ст. 104 Конституции РФ, ч. 1 ст. 61 Конституции РК, ст. 99 Конституции РБ). В российской Конституции следует закрепить, что Генеральный прокурор РФ обладает правом законодательной инициативы по вопросам свое-

¹ Прокурорский надзор: учеб. / под ред. А. Я. Сухарева. М.: Норма : ИНФРА-М, 2020. С. 74.

² Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 4 июля 2014 г. № 231-V ЗРК (с изм. и доп. по сост. на 2 января 2021 г.). URL: <http://adilet.zan.kz/rus> (дата обращения: 10.01.2021).

³ Уголовно-процессуальный кодекс Республики Беларусь от 16 июля 1999 г. № 295-З (с изм. от 17 июля 2020 г.). URL: <https://pravo.by/document/?guid=3961&p0=НК9900295> (дата обращения: 16.01.2021).

го ведения по аналогии с полномочиями в данной сфере Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ.

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 граждан¹. 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. В науке отмечается, что закрепление за Генеральной прокуратурой РФ или Генеральным прокурором РФ права законодательной инициативы необходимо не столько для повышения ее статуса в системе государственного управления, сколько для «совершенствования одной из функций прокуратуры – правотворческой деятельности»².

К тому же в систему прокуратуры входят научные и образовательные организации (в частности, Университет прокуратуры РФ), где сосредоточены кадры высшей квалификации в области прокурорской деятельности. Также представляется, что особую роль в реализации данных полномочий будет играть Правовое управление Генеральной прокуратуры РФ.

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

Список литературы

Актуальные проблемы прокурорской деятельности: курс лекций / под ред. О. С. Капинус. М.: Проспект, 2020. Вып. 2. 264 с.

Ахметова А. Б. Конституционно-правовые основы организации и деятельности прокуратуры в Российской Федерации и Республике Казахстан: сравнительно-правовой анализ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. 24 с.

Ахметова А. Б. Развитие прокуратуры в системе государственности Казахстана // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2014. № 2. С. 56–63.

Бессарабов В. Г., Паштов Д. Р. Участие прокуратуры в законотворческой деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации. М.: Юрлитинформ, 2016. 232 с.

Бывальцева С. Г. Современная концепция развития российской прокуратуры // Бизнес, менеджмент и право. 2013. № 2. С. 84–86.

Джиоев С. Х. Некоторые направления совершенствования законодательной регламентации правотворческой деятельности прокуроров // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2019. № 8. С. 40–46.

Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: учеб. 5-е изд. М.: Проспект, 2018. 592 с.

Королев Г. Н. Сохранится ли прокуратура России как единая система? // Законность. 2014. № 10. С. 16–19.

Кутафин О. Е. Избранные труды / сост. В. В. Комарова. М.: Проспект, 2016. 368 с.

Надин А. Н. К вопросу о принадлежности прокуратуры России к президентской власти // Ученые записки Тамбовского отделения РoCМУ. 2020. № 18. С. 106–112.

Полномочия органов прокуратуры государств-участников СНГ: моногр. / под общ. ред. С. П. Щербы. М.: Юрлитинформ, 2013. 344 с.

Проблемы общей теории права и государства / под общ. ред. В. С. Нерсесянца. М.: Норма : ИНФРА-М, 2018. 816 с.

Прокурорский надзор: учеб. / под ред. А. Я. Сухарева. М.: Норма : ИНФРА-М, 2020. 480 с.

Решетникова Т. А. Правовой статус, функции и полномочия прокуратуры в странах СНГ: сравнительно-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. 29 с.

Смирнов А. Ф. К вопросу о правовом регулировании статуса прокуратуры Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 1. С. 215–221.

Шевченко В. Ю. Прокуратура в системе разделения властей и государственном механизме защиты конституционных прав граждан: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2009. 30 с.

¹ Шевченко В. Ю. Прокуратура в системе разделения властей и государственном механизме защиты конституционных прав граждан: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2009. С. 10–11.

² Джиоев С. Х. Некоторые направления совершенствования законодательной регламентации правотворческой деятельности прокуроров // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2019. № 8. С. 42.

Шобухин В. Ю. Конституционное регулирование статуса прокуратуры Российской Федерации: проблемы, тенденции и перспективы изменения ст. 129 Конституции Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 4. С. 26–29.

Якимович Ю. К. Назначение прокуратуры и процессуальные функции прокурора // Законность. 2015. № 8. С. 3–7.

References

Akhmetova A. B. (2014) *Razvitie prokuratury v sisteme gosudarstvennosti Kazakhstana* [The development of the prosecutor's office in the system of statehood of Kazakhstan]. In *Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedenii. Povolzhskii region. Obshchestvennye nauki*, no. 2, pp. 56–63.

Akhmetova A. B. (2015) *Konstitutsionno-pravovye osnovy organizatsii i deyatel'nosti prokuratury v Rossiiskoi Federatsii i Respublike Kazakhstan: sravnitel'no-pravovoi analiz: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk* [Constitutional and legal foundations of the organisation and activities of the prosecutor's office in the Russian Federation and the Republic of Kazakhstan: a comparative legal analysis: an abstract of a candidate of legal sciences thesis]. Moscow, 24 p.

Bessarabov V. G., Pashtov D. R. (2016) *Uchastie prokuratury v zakonotvorcheskoi deyatel'nosti organov gosudarstvennoi vlasti sub'ektov Rossiiskoi Federatsii* [Participation of the prosecutor's office in the legislative activity of state authorities of the constituent entities of the Russian Federation]. Moscow, Yurlitinform, 232 p.

Byval'tseva S. G. (2013) *Sovremennaya kontseptsiya razvitiya rossiiskoi prokuratury* [The modern concept of the development of the Russian prosecutor's office]. In *Biznes, menedzhment i pravo*, no. 2, pp. 84–86.

Kapinus O. S. (Ed.) (2020) *Aktual'nye problemy prokurorskoj deyatel'nosti* [Topical problems of prosecutorial activities]. Moscow, Prospekt, Iss. 2, 264 p.

Dzhioev S. Kh. (2019) *Nekotorye napravleniya sovershenstvovaniya zakonodatel'noi reglamentatsii pravotvorcheskoi deyatel'nosti prokurorov* [Some directions of improving the legislative regulation of the law-making activity of prosecutors]. In *Vestnik Universiteta imeni O. E. Kutafina (MGYuA)*, no. 8, pp. 40–46.

Korolev G. N. (2014) *Sokhranitsya li prokuratura Rossii kak edinaya sistema?* [Will the Russian prosecutor's office remain as a unified system?]. In *Zakonnost'y*, no. 10, pp. 16–19.

Kozlova E. I., Kutafin O. E. (2018) *Konstitutsionnoe pravo Rossii* [Constitutional law of Russia], 5th ed. Moscow, Prospekt, 592 p.

Kutafin O. E. (2016) *Izbrannye trudy* [Selected works], ed. by V. V. Komarova. Moscow, Prospekt, 368 p.

Nadin A. N. (2020) *K voprosu o prinadlezhnosti prokuratury Rossii k prezidentskoi vlasti* [On the question of the belonging of the Russian prosecutor's office to the presidential power]. In *Uchenye zapiski Tambovskogo otdeleniya RoSMU*, no. 18, pp. 106–112.

Nersesyants V. S. (Ed.) (2018) *Problemy obshchei teorii prava i gosudarstva* [Problems of the general theory of law and state]. Moscow, Norma : INFRA-M, 816 p.

Reshetnikova T. A. (2005) *Pravovoi status, funktsii i polnomochiya prokuratury v stranakh SNG: sravnitel'no-pravovoe issledovanie: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk* [Legal status, functions and powers of the prosecutor's office in the CIS countries: a comparative legal research: an abstract of a candidate of legal sciences thesis]. Moscow, 29 p.

Shcherba S. P. (Ed.) (2013) *Polnomochiya organov prokuratury gosudarstv-uchastnikov SNG* [The powers of the prosecution authorities of the CIS member states], Moscow, Yurlitinform, 344 p.

Shevchenko V. Yu. (2009) *Prokuratura v sisteme razdeleniya vlastei i gosudarstvennom mekhanizme zashchity konstitutsionnykh prav grazhdan: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk* [The prosecutor's office in the system of separation of powers and the state mechanism for the protection of the constitutional rights of citizens: an abstract of a candidate of legal sciences thesis]. Saratov, 30 p.

Shobukhin V. Yu. (2020) *Konstitutsionnoe regulirovanie statusa prokuratury Rossiiskoi Federatsii: problemy, tendentsii i perspektivy izmeneniya st. 129 Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii* [Constitutional regulation of the status of the prosecutor's office of the Russian Federation: problems, trends and prospects for changing Art. 129 of the Constitution of the Russian Federation]. In *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie*, no. 4, pp. 26–29.

Smirnov A. F. (2017) *K voprosu o pravovom regulirovanii statusa prokuratury Rossiiskoi Federatsii* [On the issue of legal regulation of the status of the prosecutor's office of the Russian Federation]. In *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava*, no. 1, pp. 215–221.

Sukharev A. Ya. (Ed.) (2020) *Prokurorskii nadzor* [Prosecutor's supervision]. Moscow, Norma : INFRA-M, 480 p.

Yakimovich Yu. K. (2015) *Naznachenie prokuratury i protsessual'nye funktsii prokurora* [Appointment of the prosecutor's office and the procedural functions of the prosecutor]. In *Zakonnost'*, no. 8, pp. 3–7.