УДК 347.963(470+571)(075.8)

Алисов А.Н.,

прокурор отдела по расследованию особо важных дел Управления по надзору за процессуальной деятельностью органов Следственного Комитета РФ прокуратуры г. Москва

Конституционные функции прокуратуры в России и зарубежных странах: сравнительный анализ

В статье рассмотрены конституционные системы зарубежных стран в аспекте регулирования функций и статуса прокуратуры. Выделены и структурированы модели с учетом трансформации типологии функций прокуратуры разных государств на основе компаративистского анализа.

Ключевые слова: конституционные функции, прокуратура, модели конституционного регулирования функций прокуратуры

Прокуратура Российской Федерации является конституционным органом, цели функционирования которой в современном государственном механизме России во многом уникальны. Символизируя публичный сектор правозащитной структуры российского общества, она обеспечивает защиту конституционных прав и свобод человека и гражданина самостоятельно и во взаимодействии с судами. Кроме того, на прокуратуру возложены задачи надзора за соблюдением законности и поддержания обвинения по уголовным делам в судах. Эти и ряд других функций прокуратуры приобретают свойство системного единства и взаимосвязанности при условии, что ее деятельность органически связана с демократическими основами конституционного строя, направлена на реализацию основополагающих конституционных принципов и норм. При этом важно учитывать накопленный опыт конституционного регулирования зарубежных стран, который может частично использоваться и в современной России с учетом ее исторических, политико-правовых, культурных особенностей и традиций.

Конституционные системы зарубежных стран в аспекте регулирования функций и статуса прокуратуры с известной степенью условности можно подразделить на несколько групп.

К первой группе относятся конституции зарубежных стран, которые позиционируют прокуратуру как орган или систему органов, осуществляющих исключительно или преимущественно уголовно-правовые функции и, как следствие, тесно взаимосвязанных с судами уголовной юрисдикции. В таких случаях прокуратура конституируется в качестве «органа при судебной системе» (Албания), «учреждения судебной власти» (Грузия) или органа, осуществляющего полномочия в судебной деятельности под руководством министерства юстиции (Румыния). Основными конституционными функциями подобных прокуратур являются уголовное преследование (Албания, Грузия, Италия, Литва) и поддержка государственного обвинения в суде (Албания, Грузия, Литва, Македония). Однако это не исключает возможности установления законом дополнительных полномочий прокуратуры (Албания), возложения на прокуратуру конституционных функций надзора за дознанием (Грузия, Литва) и исполнением наказания (Грузия), представления в суде «общих интересов общества», защиты правопорядка и прав человека (Румыния).

Вторую группу конституционных актов зарубежных стран представляют основные законы, в которых приоритет отдается надзорным функциям прокуратуры. Так, в Китае прокуратура является государственным органом надзора за соблюдением законности (ст. 129 Конституции Китая). Статья 93 Конституции Андорры определяет в качестве задач прокуратуры надзор за соблюдением законности, применением закона и независимостью судов, а также охрану прав граждан и защиту общественных интересов. В Эстонии (ст. 139 Конституции) канцлер юстиции (строго говоря — не прокурор) осуществляет надзор за соответствием правовых актов законодательной, исполнительной государственной власти и местного самоуправления конституции и законам. Статья 125 Конституции Молдавии возлагает на прокуратуру функции надзора за точным и единообразным исполнением законов, защиту законности и прав человека, содействие осуществлению правосудия.

Наиболее многочисленной является третья группа конституций зарубежных стран, в которых, в той или иной мере, сочетаются уголовно-правовая, надзорная и иные функции прокуратуры. В Армении (ст. 103 Конституции) прокуратура возбуждает уголовное преследование, осуществляет надзор за законностью предварительного расследования, поддерживает обвинение в суде, осуществляет надзор за применением наказаний и иных форм принуждения (уголовно-правовые функции), но в то же время — уполномочена возбуждать иск по защите государственных интересов (гражданско-правовые функции). В Беларуси (ст. 125 Конституции) сочетаются общенадзорные (надзор за точным и единообразным исполнением законов, указов, декретов и иных нормативных актов министерствами, местными органами, организациями и гражданами) и уголовно-правовые функции (надзор за исполнением законов при расследовании преступлений, предварительное следствие, поддержка государственного обвинения в судах). В Хорватии наблюдается соединение уголовно-правовых (преследование лиц, совершивших уголовные и другие наказуемые деяния), гражданско-правовых (юридические действия для защиты имущества государства) и правозащитных функций (защита конституции и закона). В Азербайджане (ст. 133 Конституции) конституционные функции прокуратуры имеют тройственный характер: общенадзорные (надзор за точным и единообразным исполнением и применением законов); уголовно-правовые (возбуждает уголовные дела, ведет следствие, поддерживает в суде государственное обвинение); гражданско-правовые (возбуждает иск в суде). Заслуживают внимания нормативные положения Конституции Кипра (ст. 112), согласно которым на прокуратуру возлагаются юридико-консультационные (генеральный прокурор является руководителем юридической службы при главе государства, юридическим консультантом президента и правительства) и общесудебные функции (прокурор обладает правом возбуждать или прекращать в интересах государства любое дело в суде).

Модель интеграции общенадзорных и уголовно-правовых функций, в определенной мере, присуща опыту конституционного регулирования в Эстонии. Однако канцлер юстиции инициирует уголовное преследование только высших должностных лиц государства. Кроме того, он несет публичную обязанность анализировать предложения по совершенствованию законодательства и при необходимости — докладывать об этом парламенту.

Способ сочетания общенадзорных, уго-

ловно-правовых и гражданско-правовых функций прокуратуры в целом присущ также Болгарии, однако в этой стране все прокурорские полномочия объединены конституционной обязанностью прокуроров «следить за соблюдением законности». Именно в аспекте контроля законности прокуратура Болгарии привлекает к ответственности лиц, совершивших преступления; поддерживает обвинения по уголовным делам; осуществляет надзор за исполнением принудительных мер; принимает действия для отмены актов, не соответствующих закону. Только при наличии специального законодательного разрешения прокуратура вправе участвовать в рассмотрении судами гражданских и административных дел (ст. 127 Конституции Болгарии). Несмотря на расширенный спектр полномочий, «структура прокуратуры» Болгарии соответствует «структуре судов» (что, согласно предложенной нами классификации конституционных функций прокуратуры, требовало бы отнесение ее к первой, а не к третьей группе).

Аналогичным образом определяются конституционные функции прокуратуры Казахстана (ст. 83 Конституции). В этом государстве прокуратура осуществляет надзор за точным и единообразным применением законов, указов президента и иных нормативных актов, за законностью оперативно-розыскной деятельности, дознания и следствия, административного и исполнительного производства. Кроме того, прокуратура Казахстана принимает меры по выявлению и устранению нарушений законности; опротестовывает законы и другие нормативные акты в случае их противоречия конституции и законам; представляет интересы государства в суде; осуществляет уголовное преследование (общенадзорные, уголовно-правовые и гражданско-правовые функции). В Киргизии прокуратура осуществляет надзор за точным и единообразным исполнением законодательных актов (общий надзор), уголовное преследование (уголовно-правовая функция). В случаях, специально предусмотренных законом, прокуратура обладает правом участия в судебном разбирательстве (гражданско-правовая функция).

Своего рода уникален опыт конституционного регулирования функций прокуратуры в Португалии, Словакии и Испании, что не позволяет отнести их ни к одной из трех вышеназванных групп. В соответствии с Конституцией Португалии (ст. 219) прокуратура не только осуществляет традиционное для европейских стран уголовное преследование, но также выполняет функции представительства государства; защиты интересов, определяемых законом; участвует в политике борьбы с преступлениями и их профилактики; защищает демократическую законность. В Конституции Словакии (ст. 149) наблюдается самая общая формулировка, согласно которой прокуратура «защищает права и охраняемые законом интересы» физических, юридических лиц и государства. Каким именно образом прокуратура должна это осуществлять — в данной конституции не указывается.

В Испании кроме надзорных функций (надзор за обеспечением условий для независимости судов, соблюдением в судах общественных интересов) дифференцируются полномочия прокуроров «способствовать отправлению правосудия». Последняя функция осуществляется в целях защиты законности, прав граждан и общественных интересов. Она реализуется как в силу публичных обязанностей должностных лиц прокуратуры, так и по ходатайству заинтересованных лиц. С точки зрения «близости» прокуратуры Испании к судебной системе ее можно было бы отнести к первой группе в предложенной нами классификации. Однако отличие конституционного регулирования Испании от практики Албании, Грузии, Италии, Литвы, Македонии и Румынии состоит в том, что функции прокуратуры явно выходят за рамки уголовных правоотношений.

В первой из трех предложенных нами групп классификации, прокуратура позиционируется в качестве органа или системы органов при судебной власти. Очевидно, что в данном случае конституционное регулирование взаимодействия прокуратуры и судебной власти сводится к минимуму (поскольку это элементы одной и той же конституционной ветви власти). Однако применительно к двум другим группам в предложенной нами классификации, возникает конституционная необходимость регулирования взаимодействия данных властных структур. Примечательно, что взаимоотношения прокуратуры с судебной властью дифференцируются: в одних странах прокуратура уполномочена опротестовывать акты судов (Армения, Азербайджан) или осуществлять надзор за

соответствием закону судебных решений (Беларусь), в других государствах, напротив, на прокуратуру возлагается публично-правовая обязанность содействия независимости правосудия (Андорра, Испания и др.).

Надзорные функции прокуратуры прослеживается во второй и третьей группах в предложенной нами классификации. Однако здесь имеются основания для их дополнительной градации. В качестве предмета общей надзорной деятельности прокуратуры определяются: соблюдение законности (Андорра, Китай), применение закона (Андорра), «точное и единообразное» исполнение и применение законов (Азербайджан), «точное и единообразное» исполнение не только законов, но и ряда подзаконных актов (Беларусь, Казахстан) и т.д. В Казахстане прокуратуре отводится роль «высшего» надзорного органа, действующего «от имени государства» (ст. 83 Конституции). Специальному надзору со стороны прокуратуры подлежат такие объекты, как законность предварительного расследования (Армения, Беларусь, Казахстан), применение наказаний и иных форм принуждения (Армения), законность оперативно-розыскной деятельности, административного и исполнительного производства (Казахстан) и т.д. В подавляющем большинстве специальные надзорные функции прокуратуры имеют уголовно-правовую природу.

На основании изложенного можно сформулировать следующие обобщения и выводы. В современных конституционных государствах не сложилось единой модели правового регулирования функций прокуратуры на уровне конституции страны. Имеются достаточные основания для позиционирования прокуратуры в качестве независимой системы органов или структурного компонента при судебной ветви власти. Опыт зарубежных стран не исключает возложения на прокуратуру функций надзорного характера, которые обеспечивают законность и правопорядок в обществе.

Современный российский конституционный строй основывается на принципах гуманизма, высшей ценности человека, верховенства его прав и свобод. Статья 2 Конституции РФ определяет, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства, его органов и должностных лиц. Статья 46 Конституции РФ гарантирует эффективность судебной защиты прав и свобод. Данные конституционные установления направлены на достижение социально значимой цели построения в России подлинно правового государства. Вместе с тем, функции российской прокуратуры не нашли достаточно ясного выражения на конституционном уровне, в значительной мере доминирует подзаконное регулирование функций прокуратуры. Это не в полной мере соответствует практике большинства зарубежных стран.

Alisov A.N., e-mail: Alisov.alx@yandex.ru, Prosecutor of the Department of Investigation of Particularly Important Cases in Office for Supervision of procedural activities of the Investigative Committee of the Russian Prosecutor's Office, Moscow

CONSTITUTIONAL FUNCTIONS OF PUBLIC PROSECUTION IN RUSSIA AND ABROAD: COMPARATIVE ANALYSIS

The article presents the constitutional systems of foreign countries in terms of function regulation and status of Prosecutor's Office. The author identifies and structures the models with transformation of function typology of Prosecutor's Office in different countries on the basis of comparative analysis.

Keywords: constitutional functions, the prosecution, the model of constitutional regulation functions prosecutors.