



УДК 343.163(477)

ФУНКЦІ ТА КОМПЕТЕНЦІЯ ПРОКУРАТУРИ РЕСПУБЛІКИ КАЗАХСТАН

Шандула О.О., к. ю. н.,
доцент кафедри організації судових та правоохоронних органів
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Стаття присвячена дослідженню досвіду Республіки Казахстан у сфері нормативного врегулювання функцій і компетенції органів прокуратури. Аналізується система та зміст функцій прокуратури Республіки Казахстан, проводиться їхній порівняльно-правовий аналіз щодо функцій прокуратури України. Формулюються пропозиції щодо можливості використання досвіду Республіки Казахстан для визначення функцій і компетенції прокуратури.

Ключові слова: прокурор, функції прокуратури, компетенція прокуратури, прокуратура Республіки Казахстан.

Статья посвящена исследованию опыта Республики Казахстан в сфере нормативного урегулирования функций и компетенции органов прокуратуры. Анализируется система и содержание функций прокуратуры Республики Казахстан, проводится их сравнительно-правовой анализ относительно функций прокуратуры Украины. Формулируются предложения по возможности использования опыта Республики Казахстан для определения функций и компетенции прокуратуры.

Ключевые слова: прокурор, функции прокуратуры, компетенция прокуратуры, прокуратура Республики Казахстан.

Shandula A.A. FUNCTIONS AND COMPETENCE OF PROSECUTOR'S OFFICE OF THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN

Article is devoted to a research of experience of the Republic of Kazakhstan in the sphere of standard settlement of functions and competence of bodies of prosecutor's office. The system and content of functions of prosecutor's office of the Republic of Kazakhstan is analyzed, the comparative and legal analysis concerning functions of prosecutor's office of Ukraine is carried out them. Offers whenever possible of use of experience of the Republic of Kazakhstan by definition of functions and competence of prosecutor's office are formulated.

Key words: prosecutor, functions of prosecutor's office, competence of prosecutor's office, prosecutor's office of the Republic of Kazakhstan.

Постановка проблеми. В умовах реформування функцій прокуратури України, яке відбувається сьогодні, набуває актуальності дослідження іноземного досвіду функціональної компетентності цього органу. Найбільш показовим із цього погляду треба визнати досвід окремих пострадянських держав, які мають схожі з Україною проблеми й передумови реформування правоохоронної системи. У цьому контексті заслуговує на увагу прокуратура Республіки Казахстан, оскільки в цій країні зовсім нещодавно (у 2017 році) було прийнято новий Закон «Про прокуратуру».

Ступінь розробленості проблеми. Проблематика іноземного досвіду врегулювання функцій і статусу прокуратури досліджувалася такими вітчизняними вченими, як П.М. Каркач, М.В. Косюта, А.В. Лапкін, І.Є. Марочкін, М.І. Мичко, С.О. Подкопаєв, О.М. Толочко та інші дослідники. Однак функції та компетенція прокуратури Республіки Казахстан досі не стали предметом самостійного наукового аналізу.

Метою статті є заповнення цих теоретичних прогалин шляхом визначення функціональної компетенції прокуратури Республіки Казахстан на сучасному етапі та проведення їх порівняльно-правового дослідження щодо функцій прокуратури України.

Виклад основного матеріалу. Останні роки характеризувалися оновленням кримінального процесуального законодавства та законодавства про прокуратуру як в Украї-

ні, так і в Республіці Казахстан. Так, останній новий КПК було прийнято 4 липня 2014 р. [1], а новий Закон Республіки Казахстан «Про прокуратуру» – 30 червня 2017 р. [2]. До того ж прийняття відповідних законодавчих актів у Республіці Казахстан відбувалося дещо пізніше, ніж в Україні, що дає змогу зробити висновок про можливість вивчення й урахування українського досвіду з цих питань казахстанським законодавцем. Однак, як буде показано далі, у Республіці Казахстан було обрано принципово іншу модель функцій прокуратури, ніж в Україні.

Основа для визначення функцій прокуратури як в Україні, так і в Республіці Казахстан закладають конституції. Це свідчить про вагомий роль, яка відводиться прокуратурі в цих державах, оскільки, звертаючись до іноземного досвіду, науковці відзначають, що далеко не в усіх країнах прокуратура має конституційно-правовий статус [3, с. 21]. Згідно з ч. 1 ст. 83 Конституції Республіки Казахстан прокуратура від імені держави здійснює в установлених законом межах і формах вищий нагляд за додержанням законності на території Республіки Казахстан [4], представляє інтереси держави в суді й від імені держави здійснює кримінальне переслідування. До того ж, як і в Україні, регламентація функцій прокуратури в Основному законі зазнала змін внаслідок конституційної реформи. У Конституції Республіки Казахстан нова редакція функцій прокуратури була викладена на підставі Закону від 10 березня

2017 р. Внаслідок цього формулювання функцій прокуратури було обмежено, зокрема, зі ст. 83 було виключено згадки про здійснення прокурорського нагляду за законністю оперативно-розшукової діяльності, дізнання й досудового слідства, адміністративного й виконавчого провадження тощо.

У цьому також простежуються певні аналогії з реформуванням функцій прокуратури в Конституції України [5], які були обмежені й викладені в новій редакції внаслідок реформи щодо правосуддя від 2 червня 2016 р. Проте закріплена в Конституції України система функцій прокуратури принципово відрізняється від казахстанської моделі. Згідно зі ст. 131-1 Основного закону України в Україні діє прокуратура, яка здійснює такі повноваження: 1) підтримання публічного обвинувачення в суді; 2) організація та процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими й розшуковими діями органів правопорядку; 3) представництво інтересів держави в суді у виняткових випадках і в порядку, що визначені законом.

Отож принциповою відмінністю функціональної компетенції української прокуратури від прокуратури Республіки Казахстан є те, що вона не здійснює нагляду за додержанням законності. Від цієї функції, успадкованої як пережиток радянської тоталітарної моделі, прокуратура України остаточно відмовилася ще у 2014 році. Основним аргументом при цьому було те, що збереження функції нагляду за додержанням і застосуванням законів порушувало міжнародні зобов'язання нашої держави перед європейськими інституціями, тому її скасування було закономірним у контексті євроінтеграційного курсу України [6, с. 177]. Натомість здійснення нагляду за законністю, який до того ж визнається вищим, є основним призначенням прокуратури Республіки Казахстан [7, с. 283], що не дає змоги говорити про її відповідність міжнародним стандартам прокурорської діяльності. Водночас необхідно визнати, що інші напрями діяльності прокуратури, визначені в Конституції Республіки Казахстан, такі як представництво інтересів держави та здійснення кримінального й досудового нагляду, загалом відповідають функціям української прокуратури, хоча їхні формулювання та зміст і є дещо різними.

Іншою відмінністю регламентації функцій прокуратури в Україні та Республіці Казахстан є підхід до співвідношення конституційного й законодавчого рівнів регулювання цих питань. Наприклад, в Україні функції прокуратури можуть встановлюватися виключно Основним законом держави. Цей висновок можна сформулювати, зважаючи на ч. 3 ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» [8], згідно з яким на прокуратуру не можуть покладатися функції, не передбачені Конституцією України. Такий підхід, на думку А.В. Лапкіна, зумовлений необхідністю максимально чітко окреслити предметну сферу діяльності прокуратури, визначити її функціональне місце в державному механізмі, уникнути дублювання з роботою інших органів державної

влади [9, с. 15]. Внаслідок цього Закон України «Про прокуратуру» не може розширювати перелік конституційних функцій цього органу, а лише відтворює та деталізує їх.

У Республіці Казахстан застосовано іншу модель, відповідно до якої конституція цієї держави формулює не вичерпний перелік функцій прокуратури, а її загальне призначення. Саме так відповідні конституційні приписи відтворені у ст. 1 Закону Республіки Казахстан «Про прокуратуру». До того ж показово, що казахстанське законодавство взагалі не використовує терміна «функції прокуратури», хоча натомість формулює її призначення, компетенцію, напрями діяльності, завдання тощо, які є набагато ширшими, ніж ті, що окреслені ч. 1 ст. 83 Конституції Республіки Казахстан.

Наприклад, до завдань прокуратури згаданий Закон Республіки Казахстан відносить: 1) захист і поновлення прав і свобод людини та громадянина, законних інтересів юридичних осіб, суспільства й держави; 2) виявлення та усунення порушень законності, причин і умов, що їм сприяють, а також їхніх наслідків; 3) координацію діяльності правоохоронних та інших державних органів із забезпечення законності, правопорядку та боротьби зі злочинністю; 4) інші завдання, що визначаються законом та актами Президента Республіки Казахстан. Порівнюючи цей перелік із тими завданнями, які визначені ст. 1 Закону України «Про прокуратуру», відповідно до якої прокуратура України здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави, можна дійти висновку, що в Казахстані завдання прокуратури більш деталізовані й конкретні, ніж в Україні.

Деталізованими є й напрями, форми та способи здійснення прокуратурою Республіки Казахстан вищого нагляду за законністю. Наприклад, згідно зі ст. 5 Закону Республіки Казахстан «Про прокуратуру» у межах і в порядку, визначених законом, прокуратура здійснює вищий нагляд за законністю: 1) діяльності державних, місцевих представницьких і виконавчих органів, органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб, інших організацій незалежно від форми власності, а також актів і рішень, які ними приймаються; 2) судових актів, що вступили в законну силу; 3) виконавчого провадження та провадження по справах про адміністративні правопорушення; 4) діяльності правоохоронних і спеціальних державних органів у сферах досудового розслідування, оперативно-розшукової та контррозвідувальної діяльності; виконання кримінальних покарань і застосування інших заходів державного примусу; додержання міжнародних договорів Республіки Казахстан; 5) державної правової статистики та спеціальних обліків; 6) інших напрямів, що визначаються законом.

Кожен із вказаних напрямів має свою специфіку. Наприклад, нагляд за додержанням законності під час досудового розслідування здійснюється відповідно до повноважень, визначених кримінально-процесуальним



законодавством. Нагляд за додержанням законності під час оперативно-розшукової діяльності та негласних слідчих дій, контрольно-розвідувальної діяльності передбачає санкціонування прокурором проведення оперативно-розшукових, контрольно-розвідувальних заходів, перевірку законності їхнього проведення, ініціювання проведення оперативно-розшукових заходів, припинення таких заходів у разі виявлення порушень законності, прав і свобод людини тощо. Нагляд за законністю судових актів, які вступили в законну силу, передбачає компетенцію прокурора запитувати із суду кримінальні, цивільні справи та справи про адміністративні правопорушення, а також матеріали з питань виконання вироку, вивчати законність прийнятих актів і за наявності підстав опротестовувати їх тощо. Нагляд за законністю виконавчого провадження передбачає можливість прокурора перевіряти законність дій судового виконавця, в установлених випадках вилучає з провадження приватного виконавця виконавчий документ і передає його державному судовому виконавцю тощо. Нагляд за законністю виконання покарань і застосування інших заходів державного примусу передбачає здійснення прокурором перевірки: 1) законності затримання, тримання під вартою осіб; 2) додержання прав затриманих, осіб, які тримаються під вартою та відбувають кримінальне покарання, умов їх тримання, а також виконання вказаними особами покладених на них законом обов'язків; 3) законності виконання покарань, не пов'язаних із позбавленням волі. Нагляд за додержанням міжнародних договорів Республіки Казахстан передбачає участь прокурорів у розробленні проектів міжнародних договорів Республіки Казахстан і різних формах міжнародного співробітництва тощо.

Тож наглядова діяльність прокуратури Республіки Казахстан є комплексною та містить декілька різноманітних напрямів, що охоплюють різні сфери суспільних відносин у цій державі. Водночас Конституційний суд Республіки Казахстан у своїх постановках підкреслив, що Конституція Республіки Казахстан не містить обмежень із закріплення за іншими, крім прокуратури, державними органами контрольних і наглядових повноважень. За таких умов характеристика прокурорського нагляду як вищого полягає в тому, що органи прокуратури в межах своїх повноважень можуть перевіряти законність проведених іншими державними органами, зокрема наглядовими, дій і прийнятих рішень, а у випадку їхньої незаконності – застосовувати акти прокурорського реагування [10]. Отже, прокуратура Республіки Казахстан не наділяється виключною компетенцією зі здійснення нагляду за законністю, проте її наглядова діяльність у цій сфері має вищий характер, як порівняти з повноваженнями інших контролюючих і наглядових органів.

Водночас наглядова діяльність не вичерпує функціональної компетенції прокуратури Республіки Казахстан. Відповідно до Конституції вона представляє інтереси держави в суді на підставах і в порядку, передбачених кримінально-процесуальним, цивільним процесуальним законодавством і законодавством

про адміністративні правопорушення. Також прокуратура від імені держави здійснює кримінальне переслідування відповідно до кримінального, кримінально-процесуального законодавства. Вказані напрями діяльності в Законі Республіки Казахстан «Про прокуратуру» не розкриті, з цих питань він відсилає до положень процесуального законодавства.

До інших напрямів діяльності прокуратури Закон Республіки Казахстан «Про прокуратуру» відносить координацію діяльності із забезпечення законності, правопорядку та боротьби зі злочинністю. Вказана діяльність згідно зі ст. 20 цього Закону здійснюється органами прокуратури з метою забезпечення взаємодії цих органів, взаємного обміну інформацією й узгодженості їхніх дій під час реалізації спільних завдань. Наголосимо, що координаційну діяльність прокуратури передбачає і ч. 2 ст. 25 Закону України «Про прокуратуру». Відповідно до її положень Генеральний прокурор, керівники регіональних і місцевих прокуратур, їхні перші заступники та заступники відповідно до розподілу обов'язків, здійснюючи нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, координують діяльність правоохоронних органів відповідного рівня у сфері протидії злочинності. Координаційні повноваження прокурори здійснюють шляхом проведення спільних нарад, створення міжвідомчих робочих груп, а також проведення узгоджених заходів, здійснення аналітичної діяльності. На думку П.М. Каркача та В.Л. Синчука, така взаємодія обумовлена тим, що правоохоронні органи мають загальну мету щодо розкриття злочинів, оскільки саме від цього залежить подальша реалізація принципу невідворотності покарання, загальна реалізація завдань кримінального провадження [11, с. 37]. Водночас сфера застосування координаційної діяльності прокуратури в Україні вужча, ніж у Республіці Казахстан, оскільки охоплює лише сферу протидії злочинності, тоді як у Казахстані ця діяльність поширюється також на забезпечення законності та правопорядку.

Питання вдосконалення існуючої системи функцій прокуратури постійно перебувають у полі зору законодавця Республіки Казахстан. Наприклад, у Концепції правової політики Республіки Казахстан на період із 2010 до 2020 року, затвердженій Указом Президента Республіки Казахстан від 24 серпня 2009 р. № 858 [12], зверталася увага на такі ключові моменти. По-перше, це необхідність підвищення ефективності наглядової діяльності прокуратури як основної її функції. По-друге, це потреба подальшого вдосконалення процесуальних основ діяльності органів прокуратури. Наголосувалось, що в рамках цієї роботи необхідно підвищити роль і відповідальність прокурора в досудовому провадженні, зокрема, шляхом розслідування органами прокуратури кримінальних справ про злочини, що представляють серйозну суспільну небезпеку та складність, як складової частини функції кримінального переслідування, здійснюваного прокуратурою. По-третє, це необхідність підвищення ефективності координуючої функції органів прокуратури щодо правоохоронної діяльності, зокрема,

за допомогою відповідної правової регламентації цієї функції. Тож у програмних документах судово-правової реформи в Республіці Казахстан закладено чіткі пріоритети стосовно вдосконалення й розвитку передбачених Конституцією функцій прокуратури.

Висновки. На підставі викладеного можна констатувати важливість вивчення досвіду Республіки Казахстан у сфері функціональної компетенції органів прокуратури. Вказаний досвід не може розглядатися як прямий приклад для наслідування в Україні, оскільки законодавець Республіки Казахстан обрав модель прокуратури як наглядового органу, що суперечить міжнародним, і, зокрема, європейським стандартам, відповідність яким є метою реформування української прокуратури. Система функцій прокуратури Республіки Казахстан є значно ширшою, ніж прокуратури України. Основні відмінності функціональної компетенції прокуратури Казахстану від української прокуратури зумовлені покладенням на першу вищого нагляду за додержанням законності в різних сферах. Водночас спільним для наших держав є здійснення прокуратурою представницької та координаційної діяльності, а також кримінального переслідування, хоча конкретний зміст та обсяг компетенції прокуратури при цьому суттєво різняться. Загалом, широка компетенція прокуратури дає змогу говорити про виняткове місце цього органу в правоохоронній системі Республіки Казахстан.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Уголовно-процесуальный кодекс Республики Казахстан от 4 июля 2014 г. № 231-V. URL: http://online.zakon.kz/document/?doc_id=31575852 (дата обращения: 04.05.2018).

2. О прокуратуре: Закон Республики Казахстан от 30 июня 2017 г. № 81-VI. URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=31690116#pos=1;-108 (дата обращения: 04.05.2018).

3. Лапкін А.В. Правові основи прокурорської діяльності: наук.-практ. посібник / за ред. П.М. Каркача. Харків: Право, 2013. 320 с.

4. Конституция Республики Казахстан (принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года). URL: http://www.akorda.kz/ru/official_documents/constitution (дата обращения: 04.05.2018).

5. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР (в редакції від 30 вересня 2016 р.). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 03.05.2018).

6. Трагнюк Р.Р. Реформування функцій прокуратури України за новим Законом «Про прокуратуру». Юридичний науковий електронний журнал. 2015. № 3. С. 176–179.

7. Ахметова А.Б. Предназначение прокуратуры в Российской Федерации и Республике Казахстан. Проблемы в российском законодательстве. 2013. № 6. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/prednaznachenie-prokuratury-v-rossiyskoj-federatsii-i-respublike-kazahstan> (дата обращения: 04.05.2018).

8. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/1697-18> (дата звернення: 03.05.2018).

9. Лапкін А.В. Закон України «Про прокуратуру». Науково-практичний коментар. Харків: Право, 2015. 680 с.

10. Об официальном толковании статьи 54, подпунктов 1) и 3) пункта 3 статьи 61, а также ряда других норм Конституции Республики Казахстан по вопросам организации государственного управления: Нормативное постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 15 октября 2008 г. № 8. URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/S080000008_#z21 (дата обращения: 04.05.2018).

11. Каркач П.М., Синчук В.Л. Координаційна функція прокуратури України: навч.-метод. посібник. Харків: Право, 2005. 96 с.

12. Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года: Утверждена Указом Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 г. № 858. Казахстанская правда. 2009. Т. 27. URL: <http://vmo.kst-goo.kz> (дата обращения: 04.05.2018).