

УДК 347.963 (574)

Г.К. Тусупханова

Карагандинский государственный университет им. Е.А. Букетова, Казахстан;
(E-mail: makimzhanova@inbox.ru)

**Полномочия органов прокуратуры Республики Казахстан
по международно-правовому сотрудничеству**

В статье раскрыто понятие «международное сотрудничество органов прокуратуры», отмечены его особенности. Проанализирована отечественная и международная нормативно-правовая база, регламентирующая международно-правовое регулирование прокурорской деятельности Республики Казахстан. Отмечены наиболее острые проблемы развития международного сотрудничества органов надзора в целом, а также актуальные вопросы высшего надзора за точным и единообразным применением законов в Республике Казахстан. Выделены основные международно-правовые виды деятельности органов прокуратуры, международные правовые функции Генерального прокурора РК. Подчеркнуто, что главной правовой основой международно-правовой деятельности органов прокуратуры Республики Казахстан является Конституция, тем не менее до сих пор является актуальным вопрос о конституционности международной деятельности прокуратуры РК, так как закрепленная конституционная норма не определила международные функции этого государственного органа и отнесла большинство вопросов международной деятельности прокуратуры к предмету регулирования специального закона.

Ключевые слова: прокуратура, международное сотрудничество, надзор, правовая помощь, международные отношения, прокурор.

Обретя 16 декабря 1991 г. государственную независимость, Республика Казахстан стала полноправным членом мирового сообщества. Выход на международную арену ознаменовался заключением двусторонних и многосторонних международных договоров. Значимость этих международно-правовых документов имеет ключевое значение для нашей страны. Международно-правовое сотрудничество отражает такой процесс взаимодействия независимых государств, международных и государственных органов, в котором доминируют совместные поиски реализации общих интересов. Традиционно международное сотрудничество включает в себя двустороннюю и многостороннюю дипломатию, заключение различного рода договоров, меморандумов и соглашений, предусматривающих взаимную координацию деятельности политических, государственных и других линий.

Главной правовой основой международно-правовой деятельности органов прокуратуры Республики Казахстан является Конституция. Тем не менее до сих пор актуален вопрос о конституционности международной деятельности прокуратуры Республики Казахстан, так как закрепленная конституционная норма не определила международные функции этого государственного органа и отнесла большинство вопросов международной деятельности прокуратуры к предмету регулирования специального закона. Исходя из анализа Конституции Республики Казахстан прокуратура в пределах своей компетенции, помимо высшего надзора за исполнением национального законодательства, также вправе требовать точного и единообразного понимания и применения ратифицированного Республикой Казахстан международного законодательства. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 4 Конституции действующим правом в Республике Казахстан являются не только нормы Конституции,

соответствующих ей законов, иных нормативных правовых актов, а также международные договорные, публичные и иные обязательства Республики. При этом согласно ч.3 ст.4 Конституции международные договоры, ратифицированные Республикой, имеют безусловный приоритет перед ее законами [1]. Поэтому прокуратура осуществляет высший надзор за применением норм ратифицированных и вступивших в установленном порядке в законную силу международных договоров. Однако в понятие ратифицированного международного законодательства входят не только ратифицированные международные договоры, прокуратура также осуществляет надзор и за единообразным пониманием и применением всевозможных международно-правовых актов, заключенных, ратифицированных и подписанных Республикой Казахстан или к которым она присоединилась.

В статье 2 Закона РК от 21 декабря 1995 г. № 2709 «О Прокуратуре» (далее – Закон о прокуратуре) указано, что организация и порядок деятельности прокуратуры Республики Казахстан, а также полномочия прокуроров регламентируются Конституцией РК, Законом, законодательными актами, международными договорами, ратифицированными Республикой Казахстан, а также приказами Генерального прокурора Республики [2]. Нормативно-правовую базу международной деятельности органов прокуратуры составляют общепризнанные принципы (например, принцип гуманности, взаимности, гласности и т.д.) и нормы международного права, двусторонние и многосторонние международные договоры и другие международно-правовые акты, заключенные и подписанные Республикой Казахстан или к которым она присоединилась. Вместе с тем имеются в виду нормы этих источников, касающихся непосредственно органов прокуратуры, например, прямого указания на прокуратуру как на субъект соответствующих правоотношений или когда это вытекает из их содержания. Следовательно, международная деятельность органов прокуратуры Республики Казахстан обширна и расписана: во-первых, в международных актах; во-вторых, в национальном законодательстве, в частности, в Законе о прокуратуре, а также в уголовно-процессуальном кодексе и т.д., включая ведомственные и подведомственные приказы и инструкции и тому подобное.

Закон Республики Казахстан «О Прокуратуре» наделил органы прокуратуры в лице Генеральной прокуратуры Республики Казахстан значительными полномочиями по осуществлению международно-правового сотрудничества. В соответствии с пп. 8 п.1 ст.12 Закона Генеральная прокуратура в целях обеспечения верховенства Конституции и законов Республики Казахстан, защиты прав и свобод человека и гражданина от имени государства представляет органы прокуратуры в сфере международного сотрудничества [2].

Впервые в Законе «О прокуратуре» прописаны две статьи (47-1 и 47-2), которые регламентируют высший надзор за единообразным применением законов при осуществлении международного правового сотрудничества и полномочия прокуратуры по международному правовому сотрудничеству. Закон налагает на органы прокуратуры обязанности не только по надзору за их соблюдением и исполнением, но и по участию в работе по их разработке. Генеральный прокурор РК (или) уполномоченные им прокуроры осуществляют надзор за применением международных договоров, ратифицированных Республикой Казахстан, Конституции и законов Республики Казахстан по вопросам оказания правовой помощи.

В пределах и порядке, установленных международными договорами и законодательством Республики Казахстан, Генеральный прокурор РК или уполномоченные им прокуроры от имени государства принимают решение:

- о выдаче лиц;
- об осуществлении уголовного преследования;
- о переводе лиц, осужденных к лишению свободы, для дальнейшего отбывания наказания;
- о направлении и исполнении поручений и ходатайств о производстве процессуальных действий по уголовным делам.

Органы прокуратуры осуществляют и иные полномочия, предусмотренные международными договорами, законами Республики Казахстан и актами Президента Республики Казахстан.

Генеральный прокурор Республики и (или) уполномоченные им прокуроры в рамках международного правового сотрудничества вправе:

1) участвовать в разработке проектов международных договоров Республики Казахстан, а также предложений по изменению и дополнению действующих договоров;

2) в установленном законодательством Республики Казахстан порядке заключать и подписывать договоры о правовой помощи, сотрудничестве и взаимодействии с органами прокуратуры иностранных государств;

- 3) в пределах компетенции органов прокуратуры осуществлять сотрудничество с соответствующими учреждениями других государств и международными организациями;
- 4) участвовать в деятельности международных организаций прокуроров;
- 5) участвовать в разработке проектов межгосударственных программ совместных мер по борьбе с преступностью на территории сотрудничающих государств, их выполнении;
- 6) по просьбе компетентных учреждений иностранных государств с участием других правоохранительных органов Республики Казахстан оказывать правовую помощь по вопросам выдачи, уголовного преследования, проведения следственных действий, перевода осужденных, лиц, страдающих психическими расстройствами, для проведения принудительного лечения, по выполнению иных действий, направленных на предупреждение, выявление и пресечение преступлений, розыск преступников, исполнение наказаний;
- 7) в установленном законодательством Республики Казахстан порядке направлять в компетентные учреждения иностранных государств поручения, ходатайства, просьбы правоохранительных органов Республики Казахстан по оказанию правовой помощи по вопросам выдачи, уголовного преследования, проведения следственных действий, перевода осужденных, лиц, страдающих психическими расстройствами, для проведения принудительного лечения, по выполнению иных действий, направленных на предупреждение, выявление и пресечение преступлений, розыск преступников, исполнение наказаний;
- 8) представлять интересы Республики Казахстан в судах иностранных государств и международных судах при рассмотрении уголовных дел, затрагивающих интересы Республики Казахстан;
- 9) осуществлять иные полномочия, предусмотренные международными договорами, законами Республики Казахстан и актами Президента Республики Казахстан [3].

Данные нормы являются относительно новыми и отражают тенденцию развития международно-правовой деятельности органов прокуратуры Республики Казахстан.

Развитие международной деятельности Генеральной прокуратуры Республики Казахстан осуществляется в соответствии с ее компетенцией по следующим направлениям:

- организация международного сотрудничества в рамках СНГ;
- организация международного сотрудничества в рамках ООН и ряда других международных организаций;
- разработка и согласование проектов международных договоров;
- согласование поступивших в Генеральную прокуратуру проектов международных договоров и нормативных правовых актов, разработанных с целью реализации международных договоров РК;
- экстрадиция (выдача иностранных граждан за преступления, совершенные вне пределов РК, а также передача для отбытия наказания иностранных граждан, совершивших преступления на территории РК).

Организация международного сотрудничества Генеральной прокуратуры РК состоит в налаживании связей с прокуратурами иностранных государств с использованием таких форм взаимодействия, как обмен делегациями специалистов для передачи опыта, консультации по правовым вопросам, научные и научно-практические конференции, семинары, встречи генеральных прокуроров и другие.

Глобализация, открытие границ и сближение мировых государств требуют от органов прокуратуры быстрого реагирования в сфере международного сотрудничества. Во многом благодаря этому Казахстаном подписано и ратифицировано более 50 соглашений, в том числе Конвенции, непосредственно касающиеся надзора на транспорте: Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства (Рим, 10 марта 1988 г.), Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации (Монреаль, 23 сентября 1971 г.), Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов (Гаага, 16 декабря 1970 г.) и многие другие, которые позволяют более оперативно решать вопросы, неизбежно возникающие во взаимоотношениях с компетентными органами иностранных государств.

Во взаимоотношениях со странами СНГ следует выделить Конвенцию о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам, заключенную в г. Минске 22 января 1993 г. и г. Кишиневе 7 октября 2002 г.

С обретением независимости Республика Казахстан заключила и ратифицировала множество многосторонних конвенций и многочисленных консульские соглашения с различными странами Европы, Азии, Америки и Африки [4; 313]. Значительная нормотворческая работа проведена

в Республике по подготовке и принятию национальных законов, направленных на создание благоприятных условий для экономических преобразований, которые открывают новые горизонты для развития сотрудничества. Наряду с этим заключены двусторонние международные договоры с множеством государств о взаимной правовой помощи по уголовным делам, по делам об экстрадиции и о передаче осужденных лиц [5].

Прокуратура, используя полномочия по взаимодействию с зарубежными странами, кроме обращений об оказании правовой помощи по уголовным делам, вправе обращаться к компетентным органам сотрудничающих с Казахстаном стран и по иным вопросам: о предоставлении сведений об установлении адресов, места работы и доходов лиц, к которым предъявлены имущественные требования в установленном законом порядке; о признании и исполнении судебных решений по гражданским делам и другим.

Например, в соответствии с международными договорами Республики Казахстан Генеральная прокуратура является центральным компетентным учреждением РК по вопросам оказания взаимной правовой помощи по уголовным делам, выдачи, уголовного преследования, выполнения процессуальных действий и др. Эти положения нашли дальнейшее развитие в главах 58-62 Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан. Генеральная прокуратура и нижестоящие прокуратуры координируют деятельность правоохранительных органов в вопросах международно-правового сотрудничества по борьбе с преступностью. Так, согласно ст. 558 Уголовно-процессуального кодекса РК при отсутствии международного договора Республики Казахстан правовая или иная помощь может быть оказана на основании запроса иностранного государства или запрошена центральным органом Республики Казахстан на принципе взаимности. Центральный орган Республики Казахстан, направляя иностранному государству такой запрос, в письменном виде гарантирует запрашиваемой стороне рассмотреть в будущем ее запрос об оказании такого же вида правовой помощи. В соответствии с условиями части первой настоящей статьи центральный орган Республики Казахстан рассматривает запрос иностранного государства лишь при наличии письменной гарантии запрашивающей стороны принять и рассмотреть в будущем запрос Республики Казахстан на принципе взаимности. Центральный орган Республики Казахстан при обращении за правовой помощью и оказании иностранному государству правовой помощи на принципе взаимности руководствуется настоящим Кодексом.

При отсутствии международного договора с иностранным государством центральный орган Республики Казахстан направляет запрос об оказании правовой помощи запрашиваемой стороне дипломатическим путем [6].

В казахстанской юридической науке имеются исследования по вопросам международно-правового регулирования межгосударственных отношений по оказанию правовой помощи по уголовным делам. Однако специальных исследований, посвященных деятельности прокуратуры в этом направлении, практически нет. Прокуратура занимает особое место в системе правоохранительных органов Республики Казахстан. Органы прокуратуры наделены конституционными полномочиями высшего надзора за точным и единообразным применением законов, указов Президента Республики Казахстан и иных нормативных правовых актов, также осуществляют контроль за законностью оперативно-розыскной деятельности, дознания и следствия, административного и исполнительного производства. Кроме того, через органы прокуратуры осуществляется международное сотрудничество Республики Казахстан с другими государствами в сфере оказания правовой помощи по гражданским и уголовным делам [7; 95].

Эффективность международного сотрудничества в сфере борьбы с преступностью во многом зависит от степени правового регулирования и организационной проработки процедур его реализации в каждом из государств. В структуре Генеральной прокуратуры Республики Казахстан вопросы правовой помощи по уголовным делам относятся к компетенции Департамента международного сотрудничества. В штате областных прокуратур имеются должности помощников прокурора по надзору за применением международных договоров. Однако степень правового регулирования этого направления деятельности прокуратуры на законодательном уровне, по нашему мнению, нуждается в большей детализации. Так, в ныне действующем Законе «О прокуратуре» — регламентирующие надзорные функции при оказании правовой помощи. В соответствии с п.8 ст. 12 Закона Генеральный прокурор представляет органы прокуратуры в сфере международного сотрудничества [2]. Кроме этого, с 2008 г. в соответствии с п.п. 11 ст. 38 прокурор санкционирует объявление международного розыска в отношении лица, совершившего преступление на территории Республики Казахстан

и скрывающегося от следствия. В компетенцию прокурора также входят поддержание или отказ в поддержании ходатайства для санкционирования судом экстрадиционного ареста. Организационные и процессуальные отношения в системе прокурорских органов при оказании правовой помощи на данный момент регламентируются на уровне ведомственных приказов и инструкций.

В сфере международного сотрудничества органы прокуратуры Республики Казахстан выступают только через Генеральную прокуратуру, а также Генерального прокурора РК, который является членом таких постоянно действующих организаций, как Международная ассоциация прокуроров (с 1999 г.), Координационный Совет Генеральных прокуроров государств-участников СНГ (2000 г.), Совет Генеральных прокуроров Шанхайской организации сотрудничества (ШОС) и др.

Международная договорная правовая политика РК на ближайшее десятилетие должна быть нацелена на вовлечение Казахстана в интеграционные процессы, оптимизацию сотрудничества с международными организациями с учетом целесообразности и экономической выгоды для Республики Казахстан.

В целях повышения эффективности международного взаимодействия нужно продолжить работу по созданию договорно-правовой базы двустороннего сотрудничества. Следует активизировать эту работу с правоохранительными и специальными органами государств-участников СНГ и с соответствующими структурами государств Евразийского экономического сообщества и Центрально-Азиатского экономического сообщества. Необходимо всемерно способствовать мерам, направленным на соблюдение прав, свобод и законных интересов граждан.

На сегодняшний день остро назрела необходимость активного участия прокуратуры Республики Казахстан в международных связях прежде всего с сопредельными государствами, особенно входящими в СНГ, и их прокурорами. Первоочередное внимание заслуживают вопросы надзора за исполнением международных обязательств по охране биоресурсов, гармонизации экономико-юридических мер ответственности за правонарушения.

Список литературы

- 1 Конституция Республики Казахстан. Принята на Республиканском референдуме 30 августа 1995 г. [Электронный Ресурс]. — Режим доступа: http://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000_.
- 2 Закон Республики Казахстан «О Прокуратуре» от 21 декабря 1995 г. № 2709. [Электронный Ресурс]. — Режим доступа: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z950002709_.
- 3 Закон Республики Казахстан от 29 декабря 2010 г. № 374-IV «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования деятельности органов прокуратуры». [Электронный Ресурс]. — Режим доступа: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1000000374_.
- 4 Туякбаев Ж.А. Развитие прокуратуры Казахстана в период государственно-правовой реформы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. [Электронный Ресурс] / Жармахан Айтбайұлы Туякбаев. — М., 1997. — 25 с. — Режим доступа: <http://law.edu.ru/book/book.asp?bookID=1291980>.
- 5 Указ Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 г. № 858 «О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года». [Электронный Ресурс]. — Режим доступа: http://adilet.zan.kz/rus/docs/U090000858_.
- 6 Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 4 июля 2014 г. №231-V. [Электронный Ресурс]. — Режим доступа: http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000231_.
- 7 Акпарова Р.Н. Международное сотрудничество Республики Казахстан по вопросам оказания правовой помощи по уголовным делам. Действующая практика и перспективы / Р.Н. Акпарова. — Караганда: ОТИ PRINT, 2006. — 200 с.

Г.К. Тусупханова

Халықаралық-құқықтық ынтымақтастық бойынша Қазақстан Республикасының прокуратура органдарының құзыреті

Мақалада «прокуратура органдарының халықаралық ынтымақтастығы» түсінігі анықталып, ерекшеліктері сипатталған. Қазақстан Республикасының прокурорлық қызметін реттейтін халықаралық-құқықтық реттеуді реттейтін ішкі және халықаралық-құқықтық және нормативтік базасы зерделенді. Жалпылай алғанда қадағалау органдарының халықаралық ынтымақтастықтағы ең өткір мәселелері белгіленген. Сонымен қатар Қазақстан Республикасында заңдарының дәл және бірыңғай қолданылуындағы жоғары қадағалаудың өзекті проблемалары атап өтілді. Автор Қазақстан Республикасы прокуратура органдарының негізгі халықаралық-құқықтық қызметін көрсетті. Сондай-

ак Қазақстан Республикасы Бас Прокурорының халықаралық құқықтық функцияларын белгілеген. Қазақстан Республикасы Прокуратурасының халықаралық құқықтық қызметінің құқықтық базасы Қазақстан Республикасының Конституциясы табылады. Бекітілген конституциялық нормада бұл мемлекеттік органның халықаралық функциялары анықталмаған және прокуратураның халықаралық ынтымақтастығы бойынша мәселелерді шешу арнайы реттелетін заңға жүктелген.

Кілт сөздер: прокуратура, халықаралық ынтымақтастық, қадағалау, құқықтық көмек, халықаралық қатынастар, прокурор.

G.K. Tussuphanova

Powers of the Procurator's Office of the Republic of Kazakhstan for International Legal Cooperation

The article reveals the notion of «international cooperation of the prosecutor's office», its features are noted. The domestic and international regulatory and legal framework regulating the international legal regulation of prosecutorial activities of the Republic of Kazakhstan is analyzed. The most acute problems of development of international cooperation of oversight bodies as a whole are noted. At the same time, the article highlights topical issues of higher supervision for the precise and uniform application of laws in the Republic of Kazakhstan. The article highlights the main international legal types of activity of the prosecution bodies of the Republic of Kazakhstan. And also noted the international legal functions of the Prosecutor General of the Republic of Kazakhstan. The main legal basis for international legal activity of the prosecutor's office of the Republic of Kazakhstan is the Constitution. Nevertheless, the question of the constitutionality of the international activities of the Prosecutor's Office of the Republic of Kazakhstan is still relevant, since the fixed constitutional norm has not defined the international functions of this state body and has classified most issues of the international activity of the prosecutor's office in the subject of regulation of the special law.

Keywords: prosecutor's office, international cooperation, supervision, legal assistance, international relations, prosecutor.

References

- 1 Konstitutsiia Respubliki Kazakhstan. Priniata na respublikanskom referendume 30 avhusta 1995 hoda [The Constitution of the Republic of Kazakhstan (adopted by national referendum 30 August 1995)]. *adilet.zan.kz* Retrieved from <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000> [in Kazakh].
- 2 Zakon Respubliki Kazakhstan «O Prokurature» ot 21 dekabria 1995 hoda № 2709 [The Law of the Republic of Kazakhstan the 21st of December 1995 N 2709 «About Prosecutor's office»]. *adilet.zan.kz* Retrieved from <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z950002709> [in Russian].
- 3 Zakon Respubliki Kazakhstan ot 29 dekabria 2010 hoda №374-IV «O vnesenii izmenenii i dopolnenii v nekotorye zakonodatelnye akty Respubliki Kazakhstan po voprosam sovershenstvovaniia deiatelnosti orhanov prokuratury» [The law of the Republic of Kazakhstan from December 29, 2010 №374-IV «ON amendments and additions to some legislative acts of the Republic of Kazakhstan on issues of improvement of activity of bodies of Prosecutor's office»]. *adilet.zan.kz* Retrieved from <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1000000374> [in Russian].
- 4 Tuyakbayev, J.A. (1997). Razvitie prokuratury Kazakhstana v period hosudarstvenno-pravovoi reformy [Development of the Prosecutor's office of Kazakhstan in the period of the state legal reform]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Moscow. Retrieved from <http://law.edu.ru/book/book.asp?bookID=1291980> [in Russian].
- 5 Ukaz Prezidenta Respubliki Kazakhstan ot 24 avhusta 2009 hoda № 858 «O Kontseptsii pravovoi politiki Respubliki Kazakhstan na period s 2010 do 2020 hoda» [The decree of the President of the Republic of Kazakhstan dated 24 August 2009 N 858 «On the concept of legal policy of the Republic of Kazakhstan for the period from 2010 to 2020»]. *adilet.zan.kz* Retrieved from <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U090000858> [in Russian].
- 6 Uholovno-protsessualnyi kodeks Respubliki Kazakhstan ot 4 iulia 2014 hoda №231-V [The code of criminal procedure of the Republic of Kazakhstan dated 4 July 2014 No. 231-V]. // *adilet.zan.kz* Retrieved from <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000231> [in Russian].
- 7 Akparova, R.N. (2006). Mezhdunarodnoe sotrudnichestvo Respubliki Kazakhstan po voprosam okazaniia pravovoi pomoshechi po uholovnym delam. Deistvuiushchaia praktika i perspektivy [The international cooperation of the Republic of Kazakhstan on rendering legal aid on criminal cases. The acting practice and prospects]. Karaganda: OTI PRINT [in Russian].