

УДК 342.6 (574)

О НЕКОТОРЫХ ПРИНЦИПАХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Жанахметов Н.К.*Прокуратура Карагандинской области, Караганда, e-mail: nurken.965@mail.ru*

В статье представлены некоторые аспекты деятельности прокуратуры в Республике Казахстан. Отмечается, что построение прокуратуры РК – конституируемая в Основном законе РК – единая независимая централизованная система органов, призванная осуществлять высший надзор за соблюдением закона. На основе принципов новой государственности создана система органов прокуратуры, а конституционные принципы ее организации обладают некоторыми особенностями, что свидетельствует о необходимости новаций в части регламентации указанного института. В процессе анализа обращено внимание на историю развития прокуратуры и выделено несколько этапов ее становления.

Ключевые слова: прокуратура, государственность, принципы деятельности, развитие, становление

ABOUT SOME PRINCIPLES OF ACTIVITY OF PROSECUTOR'S OFFICE IN THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN

Zhanakhmetov N.K.*Procuracy of the Karaganda region, Karaganda, e-mail: nurken.965@mail.ru*

Some aspects of activity of prosecutor's office in the Republic of Kazakhstan are presented in article. It is noted that creation of prosecutor's office of RK – RK constituted in the Basic law – the uniform independent centralized system of bodies designed to exercise the highest supervision of compliance with law. On the basis of the principles of new statehood the system of bodies of prosecutor's office is created, and the constitutional principles of her organization have some features that testifies to need of innovations regarding a regulation of the specified institute. In the course of the analysis the attention to history of development of prosecutor's office is paid and several stages of her formation are allocated.

Keywords: prosecutor's office, statehood, principles of activity, development, formation

Провозглашение независимости РК послужило отправным моментом в развитии прокуратуры в условиях формирования новой казахстанской государственности. Так, на основе принципов новой государственности создана система органов прокуратуры, а конституционные принципы ее организации обладают некоторыми особенностями, что свидетельствует о необходимости новаций в части регламентации указанного института.

Отметим, что своеобразная тенденция преемственности в новых условиях функционирования с элементами советской прокуратуры явилась той сферой, где успешно реализовались европейская и традиционная модели построения. Так, институт прокуратуры за двадцать пять лет своего функционирования не столь активно подвергался изменениям, что свидетельствует о стабильности эволюционирования указанного органа. В числе особенностей прокуратуры РК признается и то, что она осуществляла, помимо других, функцию конституционного надзора, вобрав элемент предварительного конституционного надзора, с сохранением функции высшего надзора за состоянием законности.

Полагаем целесообразным остановиться на мнении одного из исследователей, который обосновывает попытку выделения в РК отдельной ветви власти – прокурорской, с рядом аргументирующих позиций. Так, по мнению А.Б. Ахметовой, прокуратура относится к органам госвласти, поскольку наделена весомым спектром властных полномочий. Определенной аргументацией автора можно признать независимость указанного органа, в силу обладания полномочиями, средствами и методами в осуществлении деятельности, реализуемыми в самостоятельном формате и, что особо важно, независимо от других органов власти. Исходя из имеющихся теоретических разработок, закономерно обнаруживается, что по своей природе она не подчинена какой-либо из ветвей власти. Вышеотмеченное указанным автором интерпретируется как возможность за прокурорской властью признать ее обособленность. В дополнение отмечается наличие между прокурорской и другими ветвями известной в теории и на практике системы сдержек и противовесов. Безусловно, во взаимодействии властей проявляется их взаимоконтроль. Ее нельзя отнести ни к одной из известных

в традиционной триаде. Она, по мнению исследователя, не может быть и органом власти с особым статусом, поскольку предстает в качестве цельной системы органов.

По мнению автора, выделение самостоятельной ветви в известной триаде властей – дополнительной власти – будет служить определенным шагом в формировании в правовой теории особого места и статуса института прокуратуры [7]. На наш взгляд такой подход можно признать логичным. Однако в силу имеющейся конституционно-закрепленной модели разделения властей в РК вряд ли можно признать такой подход рациональным.

Организация и деятельность прокуратуры в РК функционирует, как известно, на базе принципов – законности, гласности, независимости, единства, централизации, единоначалия, закрепленных в отечественном законодательстве. Помимо этого, следует признать обоснованным мнение Дуйсенова Э.Э., который также обращает внимание и на систему принципов госслужбы в части «обязательности исполнения решений, принятых вышестоящими госорганами...»; «подконтрольности и подотчетности...», а также иные законоположения, относящиеся к значениям юридических принципов, в т.ч. «верховенство закона» [5]. Поскольку прокуратура является госорганом, то логично в контексте анализа, обратиться к Закону РК «О государственной службе» [6]. Так, указанный автор в своем постатейном комментарии к Закону отмечает, что в текст Закона введена новая терминология (к примеру, принципы – меритократии; этичности; правовой и социальной защищенности госслужащих и др.). Для цивилизованного государства, основанного на правовых принципах, преимуществом было бы провозгласить не просто «обеспечение верховенства закона», как это имеет место, а привнести в него правовые значения – «обеспечение верховенства права и (правового) закона». Так же и с принципом законности, то есть было бы значительным преимуществом, рассчитанным на перспективу создания правового государства, закрепить принцип правозаконности, который был введен в научный оборот Фридрихом А. Хайеком [4].

Следовательно, построение прокуратуры РК – конституируемое в Основном законе РК, есть не что иное, как единая централизованная система органов, осуществляющая высший надзор за соблюдением закона в РК.

Если обратиться к истории развития указанного института, то можно выделить несколько этапов становления.

I этап – декабрь 1991 г. – август 1995 г. Ознаменован принятием Конституционного Закона РК «О государственной независимости РК» от 16 декабря 1991 г. [2] и новой Конституции РК [1]. На этом отрезке времени был принят закон РК от 17 января 1992 г. «О прокуратуре РК», согласно которому этот институт позиционируется как орган высшего надзора за исполнением законов, подотчетный ВС РК.

II этап – 1995 г. – 2002 гг. обусловлен комплексной реформой на основе Конституции РК 1995 г. и указа Президента РК от 21 декабря 1995 г. «О прокуратуре РК», имевший силу закона.

III этап – охватывает период с 2002 г. по настоящий момент. Позитивной тенденцией законодательства на данном отрезке стало формирование прокуратуры как правового средства Президента РК по обеспечению функций гаранта Конституции, прав и свобод человека и гражданина. Следует признать, что в системе разделения властей и в механизме сдержек и противовесов указанному институту отведено особое место в РК.

Так, в п. 1 ст. 5 Закона РК «О Прокуратуре» [3] высший надзор за точным и единообразным применением законов, указов Президента РК, иных НПА осуществляется путем проведения проверок и (или) анализа состояния законности. Законодателем также определен перечень оснований проведения проверки:

- по поручению Президента РК;
- по заявлениям, жалобам, сообщениям и другим данным о нарушениях законодательства;
- по выявлению признаков нарушения законодательства;
- по полугодовому сводному графику проведения проверок регулирующих госорганов и местных исполнительных органов;
- по поручению или запросу вышестоящего прокурора [3].

В продолжение отметим, что в конституциях «нового поколения», то есть принятых в начале 90-х гг. прошлого столетия, ознаменованных провозглашением в этих государствах независимости и суверенитета, в частности, в Литве, Молдове, Румынии, Хорватии, Чехии в объект прокурорского надзора входят отношения, урегулированные уголовным и уголовно-процессуальными законами [8, с. 212].

А вот в Беларуси, Болгарии, Боснии и Герцеговине, Венгрии, Латвии, Польше, РФ, Словакии и ряде других государств, прокуратура обладает полномочиями по осуществлению надзора, урегулированным в том числе конституционным,

административным, трудовым законодательством [8, с. 212–217].

Следовательно, прокуратора РК в большей степени соотносима со второй моделью, в силу более емкого и широкого круга функций. В Конституции РК в п.1. ст. 83 выражено функциональное назначение прокуратуры, с определением компетенции, не допускающей ее подмены другими госорганами [1].

На наш взгляд, институт «общего надзора» требует уточнения предмета путем его ограничения проверкой о нарушении конституционных прав и свобод, о нарушении интересов общества и государства, обуславливая пересмотр перечня объектов и субъектов прокурорского надзора, коррелирующих с целями гармонизации всей национальной правовой системы со стандартами ОЭСР.

Считаем, что в формах деятельности прокуратуры по надзору согласно п. 9) п. 2 ст. 29 Закона РК «О прокуратуре» [3] возникла потребность в определении пределов полномочия прокурора в общем надзоре. Как известно, в Концепции правовой политики РК обозначен приоритет в части повышения качества работы прокуратуры, как координирующего органа правоохранительной системы, что, в целом будет служить правовой базой правоохранительной системы, отвечающей мировым стандартам.

Также в Послании Президента РК народу Казахстана от 14 декабря 2012 г. отмечается: «Предстоит сформировать профессиональный госаппарат, для которого, в соответствии с провозглашенными принципами, служение народу и государству превыше всего». Весьма важное значение в решении этих проблем имеют организационно-правовые меры, направленные на совершенствование единства системы госорганов РК.

Таким образом, можно сделать некоторые выводы:

1. Статус анализируемого института с определением его правового положения, назначения, места в системе органов власти, компетенции зафиксированы в Основном законе РК. Однако ее местонахождение в структуре Основного закона РК среди других органов, на наш взгляд, обуславливает необходимость ее выведения из Раздела УП Конституции РК и наряду с функциями Конституционного совета обозначает функции прокуратуры в Разделе VI, поскольку, таким образом будет целесообразно отме-

тить ее особое назначение и место в системе госорганов РК.

2. Анализ функций показывает, что указанный орган вобрал в себя элементы конституционного надзора, представляющие собой надзор за соответствием законов и иных НПА Основному закону РК. Помимо этого, данный институт наделен весомым перечнем компетенций, в числе которых формирование правовой статистики, имеющей целью обеспечение объективности статпоказателей, ведение специальных учетов, осуществление надзора за применением законодательства.

3. Целевое содержание указанного института опосредовано его природой как госоргана. Вследствие чего указанные функции целесообразно признать достаточными для осуществления своей роли в социуме.

4. Институт «общего надзора» требует уточнения предмета путем его ограничения проверкой о нарушении конституционных прав и свобод, о нарушении интересов общества и государства, обуславливая пересмотр перечня объектов и субъектов прокурорского надзора, коррелирующий с целями гармонизации всей национальной правовой системы со стандартами ОЭСР.

5. В РК на современном этапе проводимых реформ указанный институт в полной мере обладает адекватными свойствами в части функционала, целей, назначения в казахстанском социуме, с учетом признанных теоретических тенденций.

Список литературы

1. Конституция РК (Принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 г.). С изм. и доп., внес. № 51–УІ от 10 марта 2017 г. – Алматы: Изд. «Норма-К», 2017.
2. Конституционный Закон РК «О государственной независимости РК» от 16 декабря 1991 г. // ЗРК Справочно-информационная система «Юрист».
3. Закон РК «О прокуратуре» от 21 декабря 1995 г. № 2709 (с изм. и доп. По состоянию на 28.12. 2016 г.) /online zakon/kz // Параграф.
4. Алексеев С.С. Правозаконность // Российские вести, 1995. 31 окт.
5. Дуйсенов Э.Э. Комментарий к Закону РК «О государственной службе Республики Казахстан» (постатейный). – Алматы, 2016. – 304 с.
6. Закон РК от 23.11.2015 г. «О государственной службе Республики Казахстан» с изм. и доп. от 06.04.2016 г. // www.zakon.kz. – Ст. 4 Закона: «Основные принципы государственной службы».
7. Ахметова А.Б. Конституционно-правовые основы организации и деятельности прокуратуры в РФ и РК: сравнительно-правовой анализ: Автореф. дис. канд. юр. наук. – М., 2015. – 24 с.
8. Ковешников Е.М. Конституционное право стран СНГ. – М., 1999. – 446 с. – С. 212–217.