Для заказа доставки данной работы воспользуйтесь поиском на сайте по ссылке: <http://www.mydisser.com/search.html>

# Развитие прокуратуры Казахстана в период государственно-правовой реформы

**Год:**

1997

**Автор научной работы:**

Туякбаев, Жармахан Айтбаевич

**Ученая cтепень:**

кандидат юридических наук

**Место защиты диссертации:**

Москва

**Код cпециальности ВАК:**

12.00.11

**Специальность:**

Судоустройство; прокуратура; адвокатура; нотариат

**Количество cтраниц:**

218

## Оглавление диссертации кандидат юридических наук Туякбаев, Жармахан Айтбаевич

ВВЕДЕНИЕ. 3

ГЛАВА 1. ПРОКУРАТУРА КАЗАХСТАНА НАКАНУНЕ И В ПЕРИОД

РАСПАДА СССР. 14 1. Прокуратура Казахстана в системе органов государственной власти. 14 2. Приоритеты деятельности прокуратуры Республики Казахстан в стабилизации законности и правопорядка в период распада СССР. 29

ГЛАВА II. ПРОКУРАТУРА КАЗАХСТАНА В НАЧАЛЬНЫЙ ПЕРИОД

ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЙ РЕФОРМЫ. 49 1. Прокуратура в системе органов государственной власти. 49 2. Законодательное регулирование организации и деятельности прокуратуры. 64 3. Приоритеты деятельности прокуратуры. 75

ГЛАВА III. ПРОКУРАТУРА КАЗАХСТАНА В ПЕРИОД РАЗВИТИЯ

ПРАВОВОЙ РЕФОРМЫ.118 1. Государственная программа правовой реформы и статус прокуратуры.118 2. Прокуратура в системе государственной власти.131 - 170 & 3. Проблемы законодательного регулирования организации и деятельности прокуратуры.170 4. Приоритеты деятельности прокуратуры. 187

## Введение диссертации (часть автореферата) На тему "Развитие прокуратуры Казахстана в период государственно-правовой реформы"

После провозглашения независимости в течение 1991-1996Г.г. в Республике Казахстан происходили важные события, определяющие направления и пути развития государства. Политические и экономические преобразования осуществлялись в условиях интенсивной разработки всего комплекса нового законодательства, включая Конституции 1993 и 1995 годов. За короткий период 1991-95 годов резко возрос уровень преступности, происходило нарастание иных негативных явлений, характеризующих состояние законности. Это потребовало от прокуратуры и других правоохранительных органов Казахстана значительных усилий по обеспечению законности, участию в выработке новых законов, отвечающих изменившимся условиям.

Еще в период действия Конституции Казахстана 1978 г., после провозглашения независимости страны, впервые был принят закон о прокуратуре Казахстана (1992г.). С принятием Конституции Республики Казахстан (1993г.) возникли новые условия деятельности прокуратуры. Государственная программа первоочередных мер по борьбе с преступностью и укреплению правопорядка в Республике Казахстан на 1993-1995 годы, утвержденная Постановление Президента Республики Казахстан от 23.09.93г. N 1352, отмечала, что "реформы сопровождаются крупными издержками социального, экономического и правового порядка, такими как имущественное расслоение населения, безработица, рост преступности".

Нарастающие явления криминализации общества приобрели обостренные формы, затрагивающие государственные устои и ставящие под сомнение возможность цивилизованного перехода к рынку". Такая оценка положения дел в стране требовала принятия дополнительных и качественно новых мер по развитию структуры государственных органов, осуществляющих борьбу с преступностью и иными нарушениями законности, созданию новой правовой базы.

Актуальность темы исследования.

Постановлением Президента республики от 12 февраля 1994 года N 1469 утверждена Государственная программа правовой реформы в Республике Казахстан. Она определила основные направления развития законодательства, реформы судебной системы, а также всей правоохранительной системы, включая органы прокуратуры. В 1995 году принята новаяКонституция Казахстана, изменившая состав функций прокуратуры, а вскоре были изданы Указы Президента Казахстана, имеющие силу закона, об основных правоохранительных органах, в том числе "О прокуратуре Республики Казахстан". Введение в действие новой Конституции Казахстана и новых законодательных актов, изменение структуры правоохранительной и судебной системы существенно повлияли на правовой статус прокуратуры и ее место в механизме разделения и взаимодействия властей, скорректировали приоритеты деятельности. Интенсивный процесс развития прокуратуры потребовал проведения научного осмысления динамики изменения статуса прокуратуры, выработки необходимых рекомендаций на дальнейшую перспективу.

В диссертации на монографическом уровне, системно рассматриваются этапы становления и развития казахстанской прокуратуры, исследуются факторы, воздействующие на изменения ее статуса в системе государственной власти, и правовые регламентации организации и деятельности в контексте общей правовой реформы в стране, выделяются приоритетыпрокурорского надзора, иных функций и закономерности развития воздействия на них политический, социальных, экономических и правовых условий.

Цель и задачи исследования.

Целью диссертационного исследования является комплексное рассмотрение функций и полномочий прокуратуры Республики Казахстан на базе Конституций, законодательства, Государственной программы правовой реформы в Республике Казахстан и других материалов. Важно было определить концептуальные и правовые основания места и роли прокуратуры в системе разделения и взаимодействия властей, приоритеты ее деятельности на различных этапах правовой реформы.

Для достижения названных целей определены и разрешались задачи: проанализировать и обобщить научные позиции о месте и роли прокуратуры в механизме разделения властей в государстве, исследовать практику, правовые основы и средства взаимодействия прокуратуры с органами различных ветвей власти и уровней государственной власти, включая взаимодействие Генеральной прокуратуры республики с высшими органами законодательной, исполнительной и судебной властей; выявить и обобщить особенности peaлизации принципа разделения властей в Республике Казахстан и факторы, воздействующие на развитие этих процессов применительно к прокуратуре; установить факторы и действия, детерминирующие приоритеты деятельности прокуратуры.

Методология и методики исследования.

Диссертационное исследование основано на достижениях национальной и зарубежной, прежде всего российской, науки в области организации и деятельности прокуратуры, конституционного права, государственного управления, административного права и некоторых иных отраслей права.

При подготовке диссертации использованы различные методы научного исследования, включая сравнительно-правовой анализ законодательства различных стран, исторический метод, анкетирование, опрос и интервью, системное изучение надзорных и иных актов органов прокуратуры, характеризующих различные аспекты их функциональной деятельности, материалы надзорных проверок, уголовных гражданских, административных дел. Особое внимание уделено генезису и характеру законодательных инициатив Генерального прокурора республики в сложный период формирования и реализации основных направлений Государственной программы первоочередных мер по борьбе с преступностью (1993г.) и Государственной программы правовой реформы в Республике Казахстан (1994г.).

Особое место в работе занимает анализ законотворческих инициатив и материалов иных форм участия прокуратуры в правотворческой деятельности на различных этапах правовой реформы и развития конституционного процесса в Казахстане.

Автор опирался на труды широкого круга ученых, исследовавших в различные периоды проблемы организации, надзорной и иной деятельности органов прокуратуры: Алексеева В.Б., Алексеева А.И., Баскова В.И., Баймаханова М.Т., Бойкова А.Д., Бегалиева К.А.,Берензона А.Д.,Березовской С.Г.,Винокурова Ю.С.,Даева В.Г., Долежана В.В., Звирбуль В.К., Зиманова С.З., Казариной А.X., Клочкова В.В., Козлова А.Ф., Ломовского В.Д., Мелкумова В.Г., Мурашина Г. А., Николаевой J1. А., Новикова С. Г., Рачинского М.Ю., Рябцева В.П., Савицкого В.М., Сафонова A.n., Скворцова К.Ф., Скуратова Ю.И., Старова Б.Ф., Сухарева А.Я., Шинда В.И. Ястребова В. Б и других.

При подготовке диссертации использован отечественный и зарубежный материал по проблемам организации и деятельности органов прокуратуры и ее иных структур, выполняющих сходные функции, в контексте соответствующих правовых систем, что представ^ ляется чрезвычайно важным в исследованиях.

Важное значение придавалось анализу статистических данных, характеризующих деятельности органов прокуратуры в различные периоды, с учетом изменения структуры и состава функций, правовых средств их реализации.

При подготовке диссертации использовался двадцатилетний опыт работы автора в органах прокуратуры, включая деятельность в 1990-1995 г.г. в должности Генерального прокурора Республики Казахстан.

Положения и выводы, выносимые на защиту.

1. Определение понятия прокуратуры как государственно-правового института детерминируется конституционным закреплением принципа разделения и взаимодействия властей, развитостью механизма системы сдержек и противовесов в целях обеспечения единства государственной власти.

2. Прокуратура Республики Казахстан - это специальный государственный орган, не входящий в состав ни одной из ветвей власти, не обладающий властными полномочиями, позволяющими рассматривать ее как одну из ветвей власти, независимый при осуществлении от имени государства своих .полномочий от всех других государственных органов, обеспечивающий нормальное функционирование в качестве неотъемлемого элемента механизма сдержек и противовесов, разделения и взаимодействия ветвей единой государственной власти.

3. Наделение прокуратуры Конституцией Казахстана полномочиями по опротестованию законов, противоречащих Конституции и законам Республики в сочетании с иными функциями и полномочиями прокуратуры, а также отделение от прокуратуры предварительного следствия в полной мере обосновывает определение Конституцией осуществляемого ею от имени государства высшего надзора за точным и единообразным применением закона в качестве высшего надзора.

4. Помещение нормы о прокуратуре в раздел VII "Суды и правосудие" Конституции Республики Казахстан не соответствует государственному предназначению и месту прокуратуры в системе органов государственной власти. Представляется необходимым выделение в Конституции норм о прокуратуре в самостоятельный раздел. В качестве менее удачной альтернативы возможно раздел VII Конституции назвать "Суды и правосудие. Прокуратура".

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что в нем впервые на уровне одной из бывших союзных республик в период становления и развития демократического правового государства в Казахстане на базе новых Конституций 1993 и 1995 годов, законов о прокуратуре 1992 и 1995 годов, иных нормативных актов страны системно изучены и обобщены закономерности развития и факторы, предопределяющие место и роль прокуратуры в системе разделения и взаимодействия властей, вносятся предложения по развитию и совершенствованию законодательства, организационной структуры органов прокуратуры, их функциональных полномочий, правовых средств деятельности.

Диссертант впервые системно исследует функциональную деятельность Генерального прокурора, в том числе с позиций создания и совершенствования механизма сдержек, противовесов и взаимодействия законодательной, исполнительной и судебной властей. Определяется динамика приоритетов надзорной и иной деятельности органов прокуратуры, совокупность условий организационно-структурного, правового и иного характера, влияющих на содержание и интенсивность реализации этих приоритетов.

В диссертации содержится обобщенная характеристика взаимодействия прокуратуры с иными правоохранительными органами на различных этапах правовой реформы и обосновывается необходимость его нормативной регламентации.

Теоретическая и практическая значимость, апробация и внедрение в практику результатов исследования.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования предопределяется актуальностью процессов развития государственности Казахстана, реализацией основных направлений государственной программы правовой реформы, структуризацией периодов ее осуществления, конкретизации роли и места прокуратуры в этом процессе.

Комплексное исследование организации и деятельности прокуратуры на различный этапах развития государственно-правовой реформы в Казахстане имеет важное значение для обоснования ее статуса в системе государственной власти, места и роли в механизме реализации принципа разделения законодательной, исполнительной и судебной властей и их взаимодействия в целях обеспечения единства государственной власти.

Установление факторов, воздействующих на характер и содержание надзорной и иной деятельности органов прокуратуры позволяет адекватно выделять ее приоритеты в целях максимального повышения результативности в деле обеспечения законности и правопорядка.

Основные положения и выводы, изложенные в диссертации, в той или иной мере реализованы в редакции соответствующих норм Конституции Казахстана 1993 и 1995 годов, В Государственной программе первоочередных мер по борьбе с преступностью и укреплению законности (1993г.), в Государственной программе правовой реформы (1994г.).

- и

По поручению Парламента республики диссертант возглавлял рабочие группы по подготовке проектов законов о прокуратуре Республики Казахстан (1992 и 1995 годов), а также проекта Уголовно-процессуального Кодекса, Указов Президента страны, имеющих силу закона. Положения и выводы диссертации изложены автором в регулярных выступлениях передПарламентом, в обращениях к Президенту Республики Казахстан, а также доложены на республиканских и международных научно-практических конференциях, в ряде публикаций.

Структура диссертации.

Структура и объем диссертации предопределяются ее предметом, целью и задачами исследования

Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка нормативных правовых актов и использованной литературы.

## Заключение диссертации по теме "Судоустройство; прокуратура; адвокатура; нотариат", Туякбаев, Жармахан Айтбаевич

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Исследование различных аспектов становления и развития прокуратуры нового типа в Республике Казахстан имеет самостоятельное актуальное значение. Вместе с тем нельзя не рассматривать эту проблему в контексте новых интеграционных процессов, происходящих в отношениях Казахстана с другими странами, и прежде всего в рамках Содружества Независимых Государств (СНГ).

Во всех этих государствах органы прокуратуры выполняют заметную роль в укреплении такого сотрудничества, расширении взаимной помощи в борьбе с преступностью, включая вопросы выявления, расследования, предупреждения преступлений, а также обеспечения прав и свобод граждан, особенно в условиях интенсивной, и зачастую, вынужденной миграции.

Необходимость расширения масштабов, направлений сотрудничества органов прокуратуры стран СНГ на должной правовой и постоянной организационной основах обусловлено, на наш взгляд, принципами и общей направленностью Устава СНГ, Минской Конвенции "О правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам" (1993 г.), Конвенции СНГ о правах и основных свободах человека (1995 г.), иными международно-правовыми актами. Учитывая реальности и тенденции в развитии разносторонних интеграционных отношений между странами СНГ, Генеральные прокуроры этих стран провели важное во многих отношениях Совещание (декабрь 1995 г.). На нем принят ряд принципиальных решений и документов. В их числе - создание Координационного Совета Генеральных прокуроров стран

СНГ, принятие Положения об этом Совете. Следует отметить, что названные решения получили одобрение глав государств СНГ, что придает новый импульс такому сотрудничеству. В числе наиболее значимых последующих решений можно выделить принятие Межгосударственной программы совместных мер борьбы с организованной преступностью и иными видами опасных преступлений на территории государств-участников Содружества Независимых Государств на период до 2000 года (Утверждена Решением государств СНГ 17 мая 1996 года). Важную роль в выполнении Программы, а также требований международно-правовых соглашений призваны выполнить органы прокуратуры стран СНГ.

В этой связи представляется актуальным в теоретическом и практическом аспектах сотрудничество по вопросам, касающимся развития и своеобразия органов прокуратуры как государственно-правовой структуры в системе государственной власти в каждой из взаимодействующий стран.

Одной из задач межгосударственного сотрудничества является укрепление международно-правовой базы сотрудничества, в том числе путем унификации нормативно-правовых актов стран СНГ.

РешениемГлав государств-участников СНГ Межпарламентской Ассамблее государств-участников СНГ предложено разработать проекты модельных законодательных актов и рекомендовать парламентам этих стран учитывать их при разработке проектов своих законов. Думается, что в число таких модельных законов должны войти и проекты законов об основныхправоохранительных органах названных стран, осуществляющих борьбу с преступностью, включая прокуратуру, которые имеют одинаковые или однотипные задачи, функции, полномочия и правовые средства их реализации. Определенный опыт сотрудничества в этом направлении имеется. Решению данной проблемы способствовала бы последовательная реализация Соглашения о научном сотрудничестве Генеральных прокуроров стран СНГ, согласно которому на базе НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ создан Научно-методический Центр Координационного Совета Генеральных прокуроров. Как представляется, одной из задач этого Центра должен быть научный мониторинг законодательства и практики организации и деятельности органов прокуратуры сотрудничающих стран.

Организация, формы и масштабы деятельности Научно-методического центра по выполнению возложенных задач в интересах взаимного обмена опыта и его использования также требует специальной научной разработки.

Ярким подтверждением правильности продвижения по пути тесного взаимодействия органов прокуратуры сотрудничающих стран стали документы, принятые Совещанием Генеральных прокуроров стран-членов СНГ в январе 1997 года. В их числе комплекс конкретных мер, предусмотренных Решением Координационного Совета Генеральных прокуроров стран СНГ по проблемам улучшения их взаимодействия в борьбе с преступностью; Положение о Научно-методическом центре при Координационном Совете Генеральных прокуроров стран-участниц СНГ, Положение о периодическом печатном издании журнале "Прокурорская и следственная практика", важно подчеркнуть, что принят конкретный и реальный план совместных научных исследований Генеральных прокуроров государств СНГ на 1997 г., что переводит это сотрудничество на качественно новый, более конструктивный уровень, способствует его дальнейшему углублению.

## Список литературы диссертационного исследования кандидат юридических наук Туякбаев, Жармахан Айтбаевич, 1997 год

1. Законодательные акты и официальные материалы

2. Конституция СССР. М., "Юридическая литература", 1987. Конституция Казахской ССР. Изд-во "Казахстан", Алма-Ата, 1978

3. Государственная программа правовой реформы в Республике Казахстан (Утверждена постановлением Президента Республики Казахстан от 12 февраля 1994., N 1569), ("Казахстанская правда", 24 марта 1994.)

4. Закон "О Конституционном Суде Республики Казахстан", 5 июня 1992 года. Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. 1992, N 10, ст.266.

5. Сборники законодательных актов зарубежных государств.

6. Законы о прокуратуре стран СНГ и Балтии. М., "Манускрипт", 1995. Составитель и автор вступительной статьи В.П.Рябцев.

7. Новые Конституции стран СНГ и Балтии. Сборник документов. М., "Манускрипт", 1994.1.. Монографии и статьи.

8. Баишев Ж. Судебная защита Конституции. Алматы, "Жет1 жар ы", 1994.

9. Баймаханов M.Т. Проблемы воплощения принципов правового государства в Конституции Казахстана. Государство и право, 1992, N 8.

10. Басков В.И. Конституционные основы прокурорского надзора в СССР (Цикл лекций, часть 1), Москва, 1981 г. Басков В.И. Конституционный надзор. Изд-во "БЕК", М., 1995.

11. Березовская С.Г. Прокурорский надзор в советском государственном управлении. М., Юриздат., 1957. Березовская С.Г. Охрана прав граждан советской прокуратурой. М., Юриздат, 1957.

12. Боботов C.B. Конституционный контроль в буржуазных странах: доктрина и практика. Советское государство и право, 1989. N 3.

13. Васильев А. Место прокуратуры в правовом государстве. "Социалистическая законность", 1990, N 7, с.10-11 Гаврилов В.В. сущность прокурорского надзора. Саратов, 1982.

14. Гаджиев Г.А., Кряжков В.А. Конституционная юстиция в Российской Федерации: становление и проблемы. Государство и право, 1993, N 7.

15. Даев В.Г., Маршунов М.Н. Основы теории прокурорского надзора. Изд-во ЛГУ, 1990.

16. Джунсова Ж.X. Республика Казахстан: Президент. Институтдемократии. Алматы. "Жет1 Жар ы". 1996 г.

17. Закон и время. N 1.Изд-во "Д ylp", Алматы, 1996.

18. Звирбуль В.К. Координация деятельности правоохранительных органов. Учебное пособие. Прокуратура СССР. Институт повышения квалификации руководящих кадров. Зиманов С.3. О концепции и структуре Конституции Казахской ССР. Алма-Ата, 1991.

19. История прокуратуры в документах. М., 1947. История законодательства СССР и РСФСР по уголовному процессу и организации суда и прокуратуры 1917 - 1954 г.г. Сборник документов (Под редакцией Голунского С. А. ). - М., 1955.

20. Кайназаров Е.К., Кайназаров А.Е. История Казахстана. Алма-Ата, 1992.

21. Карлин А. Прокурор в арбитражном процессе: усиление принципов состязательности и равноправия сторон.: Законность. , 1996, N5, с. 2-8.

22. Коллектив авторов. "Советская прокуратура. Очерки истории", М., 1993.

23. Клочков В.В. Создание и развитие российской прокуратуры. В кн.:"Советская прокуратура. Очерки истории", М., 1993.

24. Кливер И.Я. Управление прокурорской системой в условиях формирования правового государства (конспект лекций), Москва, 1990 г.

25. Кливер И.Я. Стиль, формы и методы управления в органах прокуратуры. Прокуратура Союза ССР. Институт повышения квалификации руководящих кадров, Москва, 1991.

26. Лаповский В.Д. Прокурорско-надзорные правоотношения. Ростов, 1987.

27. Лебединский В.Г., Каленов Ю.А. Прокурорский надзор в СССР. М., 1957.

28. Макуев Р. Конституционный суд России и международноеправо. Международная жизнь, 1993, февраль.

29. Мелкумов В.Г. Советская прокуратура и проблемы общегонадзора. Душанбе. Изд-во "Ирфон", 1970.

30. Муравьев Н.В. Прокурорский надзор в его устройстве идеятельности. Т.1 Прокуратура на Западе и в России. 1. М., 1889.

31. Назарбаев Н. Обращение к читателям и творческому коллективу журнала "Закон и время", 1996, N 1.

32. Научная информация по вопросам борьбы с преступностью. М., 1991, N 118.

33. Проблемы формирования Новой Национальной правовой системы Республики Казахстан (тезисы докладов конференции) Алматы: НИ и РИО Алматинской высшей школы МВД Республики Казахстан, 1993.

34. Проблемы теории законности, методологии и методики прокурорского надзора. Сборник научных трудов. - НИИ проблем укрепления законности и правопорядка. - М., 1994.

35. Прокуратура. Законность. Государственный контроль. М., "Манускрипт", 1995.

36. Прокурорский надзор в СССР", Изд-во "Юридическая литература", Москва, 1969 г.

37. Прокурорский надзор за законностью правовых актов органов управления в СССР. М., Юриздат, 1959. Руководство для прокуроров (методическое пособие). Выпуск N 1, Генеральная прокуратура Российской Федерации, 1993.

38. Рябцев В.П. Законодательство об организации и деятельности органов прокуратуры стран СНГ и Балтии: характерные черты и особенности. Вступительная статья в сборнике: Законы о прокуратуре стран СНГ и Балтии. М., "Манускрипт", 1995.

39. Сборник аналитических таблиц о состоянии преступности, следственной работе и прокурорском надзоре по Республике Казахстан за год 1993/1994. Алматы, Генеральная прокуратура Республики Казахстан, 1995.

40. Сборник аналитических таблиц о состоянии преступности, следственной работе и прокурорском надзоре по Республике Казахстан за год 1994/1995Г. Алматы, Генеральная прокуратура Республики Казахстан, 1996.

41. Сухарев А.Я. Феномен Российской преступности в переходный период: тенденции, пути и средства противодействия. Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук в виде научного доклада, выполняющего также функции автореферата. М., 1996.

42. Чеканов В.Я. Прокурорский надзор в уголовном судопроизводстве. Саратов, Изд-во Саратовского университета, 1972.

43. Шайкенов H.A. Дешевое законодательство обернется большими потерями. "Советы Казахстана", 1993, И декабря.

44. Шалумов М. Прокуратура в правовой системе государства. "Законность", 1993, N 12, с.14-17.

45. Эбзеев Б.С. Констиуция. Демократия. Права человека. Москва-Черкесск: Издательство АО "ПУЛ", 1992. Ястребов В.Б. Прокурорский надзор за исполнением хозяйственного законодательства. М., "Знание", 1989.

Для заказа доставки данной работы воспользуйтесь поиском на сайте по ссылке: <http://www.mydisser.com/search.html>