Ахметова Алия Бахытжановна. Конституционно-правовые основы организации и деятельности прокуратуры в Российской Федерации и Республике Казахстан: сравнительно-правовой анализ: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Ахметова Алия Бахытжановна;[Место защиты: Пензенский государственный университет].- Пенза, 2014.- 154 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**ГЛАВА I. Развитие прокуратуры в системе государственности республики казхахстан и Российской Федерации 17**

1. Развитие прокуратуры в системе государственности Казахстана 17

2. Развитие прокуратуры как органа государственной власти в Российской Федерации 29

**ГЛАВА II. Прокуратура в системе разделения властей 47**

1. Прокуратура и ветви власти в Российской Федерации и Республике Казахстан 47

2. Конституционные принципы организации и деятельности прокуратуры в Российской Федерации и Республике Казахстан 78

**ГЛАВА III. Конституционный статус и функции прокуратуры в российской федерации и республике казахстан 98**

1. Конституционный статус прокуратуры в Российской Федерации и Республике Казахстан 98

2 . Функции прокуратуры в Российской Федерации и Республике Казахстан 105

Заключение 128

Список источников права и научной

литературы

## Развитие прокуратуры как органа государственной власти в Российской Федерации

Для определения конституционно-правового статуса прокуратуры и проведения его сравнительного анализа в Республике Казахстан и в Российской Федерации первостепенное значение имеет рассмотрение исторического опыта организации и деятельности прокуратуры в этих двух государствах после распада СССР в условиях новой казахской и российской государственности. Это даст возможность определить конституционно-правовой статус прокуратуры в Российской Федерации и Республике Казахстан в их историческом развитии и сравнить эти процессы.

После провозглашения независимости Республики Казахстан развитие института прокуратуры шло по своему самостоятельному пути с учетом особенностей формирования новой казахской государственности. В юридической науке Казахстана этот период развития прокуратуры называют новой страницей ее истории1. И это не случайно, поскольку институт прокуратуры в государствах мира максимально адаптирован к форме государства, особенно к таким его выражениям как форма правления и форма государственного устройства. Но при всем этом прокуратура должна быть нейтральной к различным политическим силам и партиям. Она должна служить только закону и вся деятельность ее должна основываться только на законе. Именно этим задачам соответствовал исторический опыт развития прокуратуры в Республике Казахстан после получении ею независимости.

Новизна задач, решаемых новой казахской государственностью, текущее состояние законности и правопорядка ставили перед прокуратурой новые задачи во всех сферах ее деятельности. Республиканская прокуратура должна была в полной мере выполнять возложенную на нее функцию обеспечения законности, тем более что ни один из существующих государственных органов не обладает такими полномочиями в данной сфере как прокуратура.

После провозглашения независимости Республики Казахстан было проведено реформирование института прокуратуры на основе принципов нового государственного устройства республики, установившегося политического режима и развития международно-правового сотрудничества. В республике на основе принципов новой государственности была создана фактически заново новая система органов прокуратуры. В единую систему прокуратуры в момент распада СССР была включена военная прокуратура. Кроме того, Верховный Совет Казахской ССР 6 декабря 1991 г. образовал единую систему органов прокуратуры и предпринял меры по обеспечению их самостоятельности и независимости. Все органы прокуратуры были подчинены Генеральному прокурору Республики Казахстан2. Постановление Верховного Совета требовало от Генерального прокурора Республики Казахстан принять в свое ведение все органы прокуратуры, находящееся на территории республики, их имущество и кадровый состав. С этого времени фактически началась самостоятельная история казахстанской прокуратуры, которая в своем развитии прошла несколько основных этапов.

Первый этап продолжался с декабря 1991 г. до августа 1995 г. -времени принятия новой Конституции Республики Казахстан. В этот период был принят закон Республики Казахстан от 17 января 1992 г. «О прокуратуре Республики Казахстан»3. В соответствии с ним прокуратура определялась как орган высшего надзора за исполнением законов, подотчетный Верховному Совету Казахстана. января 1993 г. была принята первая Конституция Республики Казахстан как суверенного государства4. В ней прокуратуре была посвящена отдельная семнадцатая глава, состоящая из трех статей. В них закреплялись положения о том, что прокуратурой осуществляется надзор за точным и единообразным исполнением законов на территории Республики Казахстан, что в пределах своей компетенции органы прокуратуры осуществляют уголовное преследование, участвуют в судебном процессе. Свои полномочия органы прокуратуры осуществляют независимо от государственных органов и их должностных лиц. В своей деятельности они подчиняются только закону.

Указанные конституционные положения определили задачи прокуратуры по обеспечению верховенства закона, единства и укрепления законности и правопорядка в республике. Они должны были способствовать обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране суверенных прав Республики Казахстан на международной арене, повышению правового сознания населения республики и должностных лиц органов публичной власти, руководителей предприятий, учреждений и организаций.

В первые годы после получения Казахстаном независимости изменения претерпели и специализированные органы прокуратуры, особенно транспортная прокуратура, что объясняется реструктуризацией железных дорог, водного и воздушного транспорта, которые были объединены в единую национальную транспортную систему. В этой связи в 1992 г. Алма-атинская, Западноказахстанская и Целинная транспортные прокуратуры были упразднены. На их месте была образована единая Казахстанская транспортная прокуратура, которая осуществляла ведомственный контроль над работой районных транспортных прокуратур.

## Конституционные принципы организации и деятельности прокуратуры в Российской Федерации и Республике Казахстан

Вторая модель представлена такими государствами как Беларусь, Таджикистан, Узбекистан, Украина и Туркменистан. В них конституционно-правовой статус прокуратуры закреплен в специальных главах конституций, посвященных прокуратуре. Особенностью данной модели прокуратуры является тот факт, что она наделена самостоятельным и независимым конституционно-правовым статусом и не подчиняется ни одной из ветвей государственной власти.

Третья модель прокуратуры нашла свое выражение только в Конституции Кыргызской Республики, где прокуратура была отнесена в главу "Исполнительная власть". Несмотря на такое отнесение, прокуратура в Республике Кыргызстан осуществляет надзор за точным и единообразным исполнением законов. Уже по этому полномочию ее нельзя отнести к исполнительной власти.

В юридической науке Кыргызстана высказывается мнение о том, что статьи о прокуратуре следует выделить в отдельную главу Конституции республики, выделив ее статус как отдельный от исполнительной власти, подчеркивая тем самым ее значимость как единой централизованной системы с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим75.

Следует также отметить, что во всех перечисленных странах их основные законы декларируют независимость прокуратуры, однако на практике это трудно достижимо, так как прокуратуру можно с легкостью отнести как к судебной, так и к исполнительной власти.

Для обеспечения действительной независимости прокуратуры от других ветвей государственной власти, на наш взгляд, следует выделить отдельную ветвь государственной власти – прокурорскую власть. В пользу этого можно привести ряд аргументов.

Первый состоит в том, что и в Российской Федерации, и в Республике Казахстан прокуратура относится к органам государственной власти, поскольку она наделена государственно-властными полномочиями. Она управомочена указанными государствами на осуществление их задач и функций. Часть 1 статьи 45 закона о прокуратуре Российской Федерации прямо говорит, что прокуроры являются представителями государственной власти.

Государственно-властные полномочия органов прокуратуры напрямую вытекают из положений статьи 6 закона Республики Казахстан о прокуратуре, касающейся правовых гарантий деятельности прокуратуры. Неисполнение законных требований прокурора влечет за собой ответственность, предусмотренную законами. Кроме того, прокурор вправе в случаях неисполнения его предписаний и постановлений в пределах своей компетенции обратить их к принудительному исполнению. Статья 18 указанного закона установила, что акты прокурорского надзора, приостанавливающие действие нормативных правовых актов, подлежат опубликованию. Все это вместе взятое свидетельствует о государственно-властных полномочиях прокуратуры Республики Казахстан.

Следовательно, прокуратура Российской Федерации и прокуратура Республики Казахстан являются органами государственной власти. Последние не могут существовать без ветвей государственной власти, поскольку органы государственной власти есть форма проявления той или иной ветви государственной власти.

В юридической науке считается, что власть представляет собой содержание, полномочия, а органы власти есть внешнее проявление этого содержания, его форма76. Именно через форму (органы власти) реализуются полномочия государственной власти. Отсюда можно сделать вывод о том, что любая ветвь государственной власти представляет собой совокупность органов государственной власти, которые имеют общее функциональное предназначение и общие методы деятельности. При этом указанные органы государственной власти не должны быть подчинены структурам другой ветви власти, а являться самостоятельными и независимыми от других ветвей власти.

Сказанное в полной мере относится и к прокурорской власти. Ее содержанием является сама власть, ее полномочия, а формой органы прокуратуры. Однако, следует отметить, что ни Конституция Российской Федерации, ни Конституция Республики Казахстан не используют понятия «прокурорская власть». В соответствии с частью 4 статьи 3 Конституции Республики Казахстан государственная власть в Республике едина, осуществляется на основе Конституции и законов в соответствии с принципом ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви и взаимодействия между собой с использованием системы сдержек и противовесов.

Статья 10 Конституции РФ установила, что государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны.

Как видим, и в одной, и в другой конституции принцип разделения властей закреплен в духе теории Монтескье, которой уже больше двух сот и которая не учитывала, да и не могла в то время учесть наличие других ветвей государственной власти, которые появятся в более позднее время

## Конституционный статус прокуратуры в Российской Федерации и Республике Казахстан

Однако к такой подчиненности нужно подходить с большой долей осторожности, с учетом принципа разделения властей. Назначение ряда прокуроров Президентом РФ, доклады Генерального прокурора РФ Федеральному Собранию РФ о состоянии законности свидетельствуют о подотчетности Генерального прокурора РФ данным органам, но не подконтрольности им, поскольку подконтрольность требует непосредственного вмешательства указанных органов в деятельность прокуратуры, а ни Президент РФ, ни Федеральное Собрание РФ такими полномочиями не располагают.

Этот вывод можно распространить и на прокуратуру Республики Казахстан, которая является подотчетным Президенту Республики Казахстан органом. Подотчетным, но не подконтрольным. Президент не вправе вмешиваться во внутреннюю деятельность прокуратуры. Даже при ее подотчетности Президенту, прокуратура сохраняет свою независимость и, как уже говорилось, является самостоятельной ветвью государственной власти, наравне с законодательной, исполнительной, судебной и другими ветвями власти, если исходить из теории их множественности.

К числу специфических принципов организации и деятельности прокуратуры относится принцип единоначалия. Он тесно связан с принципами единства и централизации прокуратуры. Указанный принцип на протяжении многих лет то признавался, то отвергался в учебной литературе95. Федеральный закон о прокуратуре его прямо не предусматривает. Однако его смысл указывает на наличие этого принципа в числе других специфических принципов организации и деятельности прокуратуры. Так из содержания статей 14 и 17 указанного федерального

закона следует, что Генеральный прокурор РФ обладает статусом руководителя всей прокурорской системы и наделении правом издания обязательных для исполнения в рамках прокурорской системы нормативных правовых актов. Естественно он их издает на основе действия принципа единоначалия.

Таким же статусом руководителя системы органов прокуратуры в силу его полномочий, предусмотренных статьей 11 закона о прокуратуре, обладает и Генеральный прокурор Республики Казахстан. Однако в Республике Казахстан, в отличие от Российской Федерации, принцип единоначалия установлен в законе о прокуратуре. Его статья 16 предусматривает положение о том, что подчиненность прокуроров включает обязательность указаний вышестоящих прокуроров по вопросам организации и деятельности для нижестоящих прокуратур; ответственность нижестоящих прокуроров перед вышестоящими за выполнение служебных обязанностей; осуществление вышестоящими прокурорами в необходимых случаях полномочий нижестоящих; отмену, отзыв или изменение актов нижестоящих прокуроров вышестоящими; разрешение вышестоящими прокурорами жалоб на действия и акты нижестоящих.

Эта же статья указанного закона наделила Генерального прокурора правом устанавливать иные формы подчиненности нижестоящих прокуроров. Приведенные правовые нормы из российского и казахстанского законодательства показывают, что принцип единоначалия в работе прокуратуры более четко и последовательно выдержан в Республике Казахстан. Он не просто установлен в законе о прокуратуре, но и предельно конкретизирован. Этот принцип выражает принципы единства и централизации прокуратуры.

Принцип единоначалия одновременно представляет собой способ управления прокуратурой. Он позволяет соответствующим прокурорам оперативно принимать решения. Прокурор в данном случае действует от своего имени и несет за свои решения персональную ответственность. За всем этим стоит колоссальный труд, который требует разрешения спорных и неоднозначных вопросов, совершенствования законодательства. В этих целях при руководителях прокуратуры создаются совещательные органы, которыми являются коллегии прокуратуры. Они созданы как в Российской Федерации, так и в Республике Казахстан.

Конституционные принципы организации и деятельности прокуратуры характеризуют ее как орган государственной власти и оказывают влияние на всю правозащитную деятельность прокуратуры.

Российская и казахская модель прокуратуры исторически сложились таким образом, что главным направлением их деятельности стала защита прав и законных интересов граждан. Так Р. Р. Сеченова приводит такие данные. В 2009 г. по обращениям граждан прокуратура в России выявила около 2 млн. нарушений законов. Ею в суды было подано около 700 тыс. заявлений, в результате рассмотрения которых потерпевшим был возмещен ущерб на общую сумму более 10 млрд. рублей96.

В операционном плане работы Генеральной прокуратуры Республики Казахстан на 2014 г. на первом месте поставлена цель обеспечения законности и неукоснительного соблюдения конституционных прав граждан. Для ее выполнения определены задачи, связанные с совершенствованием прокурорского надзора за законностью в социально-экономической сфере, с совершенствованием прокурорского надзора за законностью в уголовном процессе и на стадии исполнения уголовных наказаний, с автоматизацией процесса формирования и обмена правовой статистической информацией97.

Прокуроры в Российской Федерации и в Республике Казахстан наделены полномочиями по защите социально-экономических прав, что в значительной степени расширило правовой статус прокуратуры вне уголовно-правовой сферы. Этим республиканские прокуратуры стали одним из самых эффективных правозащитных институтов.

Следует отметить, что полномочиями вне уголовно-правовой сферы обладают прокуратуры многих стран мира – Бельгии, Болгарии, Венгрии, Германии, Испании, Нидерландов, Франции и других государств. Они эффективно защищают интересы граждан. Эта деятельность согласуется с рекомендациями, выработанными Консультативным советом прокуроров европейских стран 2008 г. Согласно его заключению «Роль прокуратуры вне уголовно-правовой сферы» эта функция прокуратура декларируется как очень важная и задача европейских стран состоит в развитии и укреплении правозащитной деятельности прокуратуры в целях реальной защиты прав и свобод больших групп граждан либо неограниченного круга лиц98.

Защита прав граждан декларирована как основное направление деятельности прокуратуры в федеральном законе о прокуратуре и законе о прокуратуре Республики Казахстан. Однако это не означает, что противопоставляются права и законные интересы граждан правам и законным интересам государства, которое должно служить интересам человека и общества. Кроме того, без обеспечения интересов государства и общества нельзя обеспечить права и свободы человека и гражданина.

Правозащитная деятельность прокуратуры предполагает достижение цели, связанной с определением соответствия деятельности субъектов права нормам права, принятие мер в случае необходимости для восстановления нарушений закона, создание условий для предотвращения таких нарушений впредь.

## . Функции прокуратуры в Российской Федерации и Республике Казахстан

Об успешной работе краевой прокуратуры в данном направлении свидетельствуют статистические данные. Так за 2011 г. ею было подготовлено 465 заключений на проекты нормативных актов, издаваемых органами государственной власти Пермского края, из них 228 заключений на проекты нормативных правовых актов Законодательного Собрания и 237 заключений на проекты нормативных актов исполнительных органов государственной власти. По результатам их рассмотрения в органы государственной власти направлено 68 отрицательных заключений, из них 44 замечания по проектам нормативных правовых актов законодательного органа государственной власти края и 24 – на проекты актов исполнительных органов. При этом замечания прокуратуры были отклонены только в двух случаях, но и здесь были направлены заявления в суд об их оспаривании.

За первое полугодие 2012 г. прокуратурой Пермского края было подготовлено 252 заключения на проекты нормативных правовых актов органов государственной власти: 114 заключений на проекты Законодательного Собрания и 138 заключений на проекты исполнительных органов власти. По результатам их изучения прокуратурой были направлены 36 отрицательных заключений132.

Все это вместе взятое показывает достаточно эффективную работу прокуратуры по формированию единого правового пространства и устранению противоречий в законодательстве. Это направление в работе прокуратуры нуждается в своем дальнейшем развитии.

В Республике Казахстан участие в правотворческой деятельности также относится к самостоятельному направлению работы прокуратуры, хотя эта функция и не определяется в законе о прокуратуре. Ее сущность состоит в том, что заместители Генерального прокурора республики принимают участие в работе постоянных Межведомственных комиссий по вопросам законопроектной деятельности, совершенствовании гражданского, административного и уголовного законодательства, в непосредственном участии прокуратуры в подготовке законопроектов и предложений по законопроектам, направленным на совершенствование действующего законодательства, в проведении правовой экспертизы законопроектов, поступающих в Генеральную прокуратуру из Правительства Республики Казахстан, Мажалиса и Сената Парламента, в участии в заседаниях рабочих групп, комитетов по обсуждению проектов законов в Парламенте с правом совещательного голоса133. Вместе с тем, представляется, это направление работы прокуратуры республики следовало бы закрепить в законе о прокуратуре. В отличие от Российской Федерации, прокуратура Республики Казахстан выполняет функцию конституционного надзора, несмотря на то, что в соответствии с Конституцией Республики Казахстан 1995 года в феврале 1996 г. был образован Конституционный Совет Республики Казахстан, как орган конституционного контроля, организация и деятельность которого определяется на основе конституционного закона от 29 декабря 1995 года "О Конституционном Совете Республики Казахстан"134. В указанном законе Конституционный Совет именуется государственным органом, обеспечивающим верховенство Конституции Республики Казахстан. Компетенции Конституционного Совета посвящена статья 72 Конституции Республики Казахстан. Она же определяет и субъектов права обращения в Конституционный Совет. В соответствии с ней Конституционный Совет по обращению Президента РК, Председателя Сената, Председателя Мажилиса, не менее одной пятой части от общего числа депутатов Парламента, Премьер-Министра: 1) решает в случае спора вопрос о правильности проведения выборов Президента Республики, депутатов Парламента и проведения республиканского референдума; 2) рассматривает до подписания Президентом принятые Парламентом законы на их соответствие Конституции Республики; 2.1) рассматривает на соответствие Конституции Республики принятые Парламентом и его Палатами постановления; 3) рассматривает до ратификации международные договоры Республики на соответствие их Конституции; 4) дает официальное толкование норм Конституции; 5) дает заключения в случаях, предусмотренных пунктами 1 и 2 статьи 47 Конституции. Среди субъектов права непосредственного обращения в

Конституционный Совет отсутствуют граждане, чьи права и законные интересы нарушены законом или иным нормативным правовым актом. Однако статья 78 Конституции Республики Казахстан предусматривает косвенный порядок допуска граждан к конституционному правосудию. В соответствии с ней суды не вправе применять законы и иные нормативные правовые акты, ущемляющие закрепленные Конституцией Республики Казахстан права и свободы человека и гражданина. Если суд усмотрит, что закон или иной нормативный правовой акт, подлежащий применению, ущемляет закрепленные Конституцией Республики Казахстан права и свободы человека и гражданина, он обязан приостановить производство по делу и обратиться в Конституционный Совет с представлением о признании этого акта неконституционным.