

*Жанахметов Н.К., Дуйсенов Э.Э.*

**КАЗАКСТАН МАМЛЕКЕТТҮҮЛҮК СИСТЕМАСЫНДА ПРОКУРАТУРА  
ИНСТИТУТУНУН ГЕНЕЗИСИ**

*Жанахметов Н.К., Дуйсенов Э.Э.*

**ГЕНЕЗИС ИНСТИТУТА ПРОКУРАТУРЫ В СИСТЕМЕ  
ГОСУДАРСТВЕННОСТИ КАЗАХСТАНА**

*N.K. Zhanakhmetov, E.E. Duisenov*

**THE GENESIS OF THE PROCURACY IN THE SYSTEM  
OF KAZAKHSTAN'S STATEHOOD**

УДК: 342.6 (574)

*Макалада Казакстандын прокуратура институтунун генезисинин негизги этаптары каралат. Бийлик органдарынын бардык системасын этабы менен реформалоонун базасында белгиленгендей, прокуратурага өзгөчө орун жана дайындоолор бөлүнгөн, аларды алар Казакстан Республикасынын Негизги мыйзамынын, конституциялык жана учурдагы мыйзамдардагы киргизилген өзгөртүүлөрүнө ылайык аткаруусу керек.*

**Негизги сөздөр:** Конституциясы, генезис, мыйзамдар, прокуратура органдары, мамлекеттүүлүк, меритократия, кадрдык тандоо, реформалоо концепциясы.

*В статье рассматриваются основные этапы генезиса института прокуратуры Казахстана. Отмечено, что на базе поэтапного реформирования всей системы органов власти, прокуратуре отведено особое место и назначение, которое она призвана выполнять в свете внешних изменений и в Основном законе Республики Казахстан, конституционном и текущем законодательствах.*

**Ключевые слова:** Конституция, генезис, законодательство, органы прокуратуры, государственность, меритократия, кадровый отбор, реформирование, концепция.

*The article considers the main stages of the Genesis of the Institute of Prosecutor's office of Kazakhstan. Noted that on the basis of gradual reform of the entire system of government, the Prosecutor's office has a special place and purpose that it is designed to perform in light of the amendments made in the organic law of the Republic of Kazakhstan, the constitutional and current legislation.*

**Key words:** Constitution, Genesis, legislation, prosecution, state, meritocracy, the personnel selection, the reform concept.

Провозглашение независимости и признание мировым сообществом суверенитета РК обусловило мощный импульс, имевшим своей целью создать новую демократическую, цельную систему государственности.

В сфере приоритетов государства, безусловно, признается индивид, его права и свободы. В Основном законе РК в ст. 1 провозглашена цель – создание демократического, правового, светского и социального государства [1].

Безусловно, Конституция РК занимает главенствующее положение в системе действующего права и в данной связи ее принципы и нормы являются исходными в правовой системе. Прав Айтхожин К.К.,

отмечая, что «верховенство Основного закона РК обуславливает формирование эффективного механизма ее реализации, обеспечения прямого действия принципов, формирования традиций уважения к Конституции РК и иным НПА, институтам государственной власти, как непреходящим ценностям [2, с. 46-47].

В указанных обстоятельствах неизмеримо возрастает роль прокуратуры, как органа по защите законности, правового статуса личности и интересов государства. Отметим, что генезис указанного института в РК, с учетом выстраивания новой государственности, обозначил базовые приоритеты, легших в фундамент обновленной системы органов прокуратуры.

Полагаем, что потребность анализа генезиса института прокуратуры в РК не вызывает сомнений. Исторические вехи государственности неразрывным образом отражаются на всей совокупности отношений, и являются прямым следствием принятия новой редакции Основного закона РК и всего последующего казахстанского законодательства. Обозначим их в виде устойчивой классификации периодов генезиса анализируемого института.

Так, **I этап** – декабрь 1991 г. – август 1995 г. Указанный период ознаменован принятием в 1993 г. новой Конституции РК. Немногом ранее был принят закон РК от 17 января 1992 г. «О прокуратуре РК» [3], олицетворяя собой новый виток развития институтов в формате новой демократической правовой системы.

**II этап** - с 1995 по 2002 гг., был отмечен продолжением реформирования не только института прокуратуры, но и других органов на базе Конституции РК 1995 г. и указа Президента РК от 21 декабря 1995 г. «О прокуратуре РК», имевшим силу закона.

В контексте анализа важно отметить, что путь к правовому государству опосредован широкомасштабной по своей сути, правовой реформой. Так, в 1994 г. была утверждена Государственная программа правовой реформы. Констатируем, что важнейшим итогом явился Основной закон РК (1995 г.), ставшей базой как конституционных, так и профильных законов и модернизацией всех сфер жизни социума.

Важнейшей вехой стало также принятие Концепции правовой политики РК, одобренной Указом Президента РК № 949 от 20 сентября 2002 г. [4] Логично отметить, что, прежде всего, преследовались задачи по усовершенствованию НПА РК, так и внесения концептуальных положений относительно анализируемого института.

**III этап** – охватывает период с 2002 г. по 2010г. Значимой тенденцией, проявившейся в генезе прокуратуры явилось ее признание как правового средства Президента РК по обеспечению функций гаранта Основного закона РК, прав и свобод человека.

**IV этап** – опрeдмечен 2010г. вплоть до настоящего времени. В известной системе разделения властей, закрепленной в Основном законе РК, прокуратуре отведено особое место. Верным будет сказать, определено ее место в механизме сдержек и противовесов.

Так, 30 июня 2017г. Н.А. Назарбаевым подписан Закон РК «О прокуратуре» [5]. Отметим, что указанный НПА ориентирован на приведение законодательства к положениям новой редакции п. 1 ст. 83 Конституции РК, а также на оптимизацию деятельности органов прокуратуры.

Следует констатировать, что разработанный в целях исполнения Указа Президента РК от 13.03.2017 г. №437 «О комплексе мер по реализации Закона РК от 10 марта 2017 г. «О внесении изменений и дополнений в Конституцию РК», Законом был четко определен статус, компетенция, порядок деятельности прокуратуры РК.

В контексте анализа также логично будет отметить позицию другого известного исследователя Дуйсенова Э.Э., который отмечает, что положения Закона РК «О внесении изменений и дополнений в Конституцию РК» в полной мере соответствуют ее сущности, духу, идеям, нормам и принципам. Как отмечает указанный автор, они направлены на модернизацию Основного закона, следовательно, и на оптимизацию системы госуправления; ими расширена сфера конституционно-правового регулирования отношений, имеющих стратегически особое значение для государства и социума.

Более того, ряд положений данного Закона позволил восполнить объективно возникшие в процессе развития Казахстана, обусловленные временем, факторами внешнего и внутреннего характера, пробелы отдельных сфер жизнедеятельности, требующие своего урегулирования именно на уровне Конституции [6, с. 60-61].

На базе анализа этапов генеза прокуратуры РК обобщается сумма итогов о том, что анализируемый институт на данном отрезке своего развития и казахстанской государственности в целом, в силу объективных изменений в законодательстве признается адаптированной к утвердившейся форме государства в РК.

Так, конституционное закрепление анализируемого института раскрывает его опрeдмеченное поло-

жение сквозь призму социального назначения, места и роли в системе органов госвласти. Причем, отметим, в законодательстве он зафиксирован достаточно четко.

В ряду особенностей, характеризующих прокуратуру РК логично выделить и то, что она осуществляет, помимо других, функцию конституционного и предварительного надзора.

Судьба дальнейшего генеза предопределена принятыми новациями, затронувшими указанный НПА. Так, логично выделить и то, что определены пределы и конкретизированы направления высшего надзора, установлены границы за соблюдением законности в деятельности госорганов и субъектов предпринимательства.

В продолжение отметим, что также закреплены полномочия и ответственность прокурора, равно, как и права и обязанности проверяемых субъектов. В числе новаций предусмотрено сокращение оснований для назначения проверок и обращения прокуроров с иском в суд. Так, в ряду новшеств логично отметить, что предусмотрены формы надзора, в частности: проверка, анализ, оценка актов, вступивших в законную силу.

Если сравнить прежний Закон «О прокуратуре РК» с ныне действующим, то констатируем, что в новом НПА скорректирована система актов прокурора. Так, из актов надзора исключены «предостережение» и «предписание».

Новаций коснулись и нормы по разъяснению закона. Указанный правовой акт, как известно, имеет целью - обеспечить безопасность социума, предотвратить правонарушения, а также при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях своевременно их пресекать.

Далее законодателем зафиксированы виды актов, не подлежащих опротестованию. Кроме того, установлены основания принятия актов прокурорского надзора. Констатируем, что законодатель оптимизировал процессуальные действия, в частности, принудительное исполнение актов надзора будет осуществляться только в судебном порядке.

Следовательно, новый НПА в указанной сфере заметно оптимизирован и в своем предметном содержании нацелен на последующие этапы продолжающейся модернизации всей системы органов власти в РК.

Заметим, что в отдельные главы вынесены функции представительства интересов государства в суде и уголовного преследования, а также некоторые иные направления ее деятельности, в части формирования статистики, ведения спецучетов, реализацию единой кадровой политики в указанной системе.

В контексте анализа резонно обратиться и к мнению Генпрокурора РК Ж. Асанова, в частности замечено, что, при отборе кадров, применяются новые инструменты оценки морального, личностного потенциала кандидатов, как известно, заимствованные из опыта сложившейся мировой практики. При

этом, выдвигаются принципы меритократии, компетентностный подход при карьерном продвижении, поступление на службу с низовых должностей.

Отметим, что в РК проводятся преобразования, направленные на формирование нового кадрового корпуса госслужащих, создание профессионального госаппарата. Реализация политического курса страны объективно диктует повышение роли органов правопорядка. Следовательно, государство нуждается в эффективной системе защиты прав личности, обеспечении общественной безопасности и внутриполитической стабильности [7, с. 3].

Чтобы ответить на вызовы времени, нужны сильные правоохранные органы и профессионалы. Безусловно, необходимость пересмотра кадровой политики, внедрения передовых стандартов и инноваций в области кадрового менеджмента, позволяющих обеспечить отбор и продвижение по службе грамотных и добросовестных сотрудников значительно повысит их авторитет и уважение, как к институтам, стоящим на страже законности и правопорядка в РК.

Так, в числе проблем кадровой работы все еще остается относительный субъективизм, не позволяющие верно оценить профессиональные качества претендентов. Как отмечает Ж.К. Асанов, «не было весомых критериев и механизмов для этого, преобладал человеческий фактор» [7, с. 3].

В указанной причинно-логической увязке в Казахстане был изучен опыт подготовки юристов стран ОЭСР, где к ним предъявляются повышенные требования. Итогом такой работы стало предложение о внедрении новой системы подготовки кадров для правоохранительных органов Казахстана [8].

Таким образом, обобщив итоги предпринятого анализа, можно выделить:

- Обозначены этапы развития указанного института в хронологическом плане.

- В своем генезе она прошла тенденцию сужения, а затем расширения полномочий. Признано, что в ее поэтапном развитии присутствуют элементы стабильности. Можно также констатировать, что на

прокуратуру РК традиции извне оказали меньшее влияние.

- Предпринятый анализ обусловил обращение к мнению известных ученых-конституционалистов РК.

- Рассмотрены новации Закона РК «О прокуратуре», обусловленные конституционным реформированием в РК.

- Акцентируется внимание на проблемах кадрового обеспечения, требующие дальнейшей оптимизации.

- Логично отметить, что ныне действующий Закон РК «О прокуратуре» не требует выделения дополнительных средств из бюджета и, по мнению экспертного сообщества, не повлечет отрицательных социально-экономических, правовых и иных последствий.

#### **Литература:**

1. Конституция РК (30 авг. 1995г.). С изм. и доп., внес. №51-VI от 10 марта 2017 г. - Алматы: Изд. «Норма-К», 2017.
2. Айтхожин К.К. [Текст] / К.К. Айтхожин. Конституция Республики – вектор поэтапных преобразований в Казахстане. - с. 46-47. // Вестник МЮ РК [www.adilet.gov.kz](http://www.adilet.gov.kz).
3. Закон РК «О прокуратуре»: ИС Параграф WWW <http://online.zakon.kz>.
4. Концепция правовой политики РК, одобренной Указом Президента РК №949 от 20 сентября 2002г.
5. Закон РК «О прокуратуре» (30 июня 2017г.): [Электронный ресурс] ИС Параграф WWW <http://online.zakon.kz>.
6. Дуйсенов Э.Э. [Текст] / Э.Э. Дуйсенов. Некоторые вопросы нового конституционного законодательства РК (конституционный закон РК «О внесении изменений и дополнений в Конституцию РК»). - С. 60-61. // Вестник МЮ РК [www.adilet.gov.kz](http://www.adilet.gov.kz).
7. Асанов Ж.К. [Текст] / Ж.К. Асанов. О новой модели приема на службу в органы прокуратуры РК // Күкык және мемлекет, №4 (73), 2016. - С. 3.
8. Каталог диссертаций // Конституционно-правовой статус прокуратуры в РФ [Электронный ресурс] Режим доступа: [www.dslib.net/konstitucion-pravo/konstitucionno-pr](http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/konstitucionno-pr) (дата обращения 18.01.17).

**Рецензент: д.ю.н., доцент Токтогулов А.А.**