

*Жанахметов Н.К.*

**КАЗАКСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНЫН ЖАНА БИР КАТАР  
КМШ МАМЛЕКЕТТЕРИНДЕ ПРОКУРАТУРАНЫН КОМПАРАТИВИСТИК  
ТАРМАГЫНЫН ИШТЕШИНИН КЭЭ БИР АСПЕКТИЛЕРИ**

*Жанахметов Н.К.*

**НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ КОМПАРАТИВИСТИКИ  
В ОБЛАСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ПРОКУРАТУРЫ РЕСПУБЛИКИ  
КАЗАХСТАН И РЯДА ГОСУДАРСТВ СНГ**

*N.K. Zhanakhmetov*

**SOME ASPECTS OF COMPARATIVE STUDIES IN THE  
FUNCTIONING OF THE PROSECUTOR'S OFFICE OF THE REPUBLIC  
OF KAZAKHSTAN AND SEVERAL CIS COUNTRIES**

УДК: 342.6 (574)

*Макалада Казакстан Республикасында жана бир катар КМШ мамлекеттеринде прокуратуранын иш тармагына компаративистик талдоо көрсөтүлгөн. Бул мамлекеттерде өткөрүлгөн реформалардын шартында, прокуратура генезисинин жалпы жана ошондой эле атайын өзгөчөлүктөрүн аныктайт.*

**Негизги сөздөр:** *прокуратура, көзөмөл, контролдоо, конституциялык реформалоо, учурдагы мыйзамдар, «бөгөт коюу жана каршы коюу» системасы.*

*В статье представлен компаративистский анализ в сфере функционирования прокуратуры Республики Казахстан и ряда государств СНГ. Указываются некоторые, как общие, так и специфические черты генезиса прокуратуры в условиях проводимых в этих государствах реформ.*

**Ключевые слова:** *прокуратура, надзор, контроль, конституционное реформирование, текущее законодательство, система «сдержек и противовесов».*

*The article presents the comparative analysis in the sphere of functioning of the Prosecutor's office Republic of Kazakhstan and other CIS countries. Identified a number of both General and specific features of the Genesis of the prosecution, in circumstances, held in these States reforms.*

**Key words:** *prosecutor, supervision, monitoring, constitutional reform, current legislation, the system of «checks and balances».*

На опыт развития прокуратуры Республики Казахстан и государств постсоветского формата внесли существенные коррективы процессы суверенизации. Стоит признать, что имели некоторое влияние и национальные традиции функционирования в бытность СССР, как централизованного госоргана по надзору за единообразным применением законов.

На текущий момент на развитие прокуратуры определенное воздействие имеет европейская доктрина прокурорского надзора, и рекомендации СЕ. К

примеру, в Республике Казахстан с 1992 года вплоть до 2010 года содержание прокурорского надзора изменялось, что характеризуется не только организационной трансформацией структуры, но и местоположением в системе органов государственной власти РК.

Можно полагать, что трансформация политического режима сопутствовало изменению всей структуры органов государственной власти, рождение новых, ранее не известных конституционных и административных судов, омбудсменов, иных органов государственной власти. Реформирование системы высших органов государственной власти, в первую очередь, затронула правовой статус прокуратуры.

Проблематика местоположения прокуратуры в системе органов власти остается дискуссионной вот уже порядка 25 лет, все еще не получив конечного итога в практике строительства государственности РК, других государств СНГ. Так, постановка вопроса методологического характера по осуществлению надзора за законностью в деятельности органов власти, ограничение ее полномочий посредством уголовного преследования и представлением в суде интересов государства остается предметом научной и практической полемики.

Так, анализ норм Конституции РК (1995 г.) [1], законодательных и иных нормативно-правовых актов (НПА), с закрепленной системой и структурой органов государственной власти, подвел к констатации того, что контрольные и надзорные органы в системе «сдержек и противовесов», обособлены и независимы от известной триады.

Можно также признать, что анализируемые органы власти как элементы цельного механизма защиты публичных интересов и основных прав и свобод

посредством проведения проверок соответствия актов, а также деятельности подконтрольных объектов нормам законов. Они, как известно, не являются единой системой, и наделены полномочиями в узкопрофильных направлениях (законодательство о госбюджете, о свободе СМИ).

Итогом компаративного анализа конституционного законодательства РК и государств СНГ, является общий теоретический посыл о том, что прокуратура имеет свое особое место, обусловленное спецификой, входящих в объект деятельности, а также форм осуществления – надзора, участия в уголовном преследовании и в рассмотрении судами дел.

Так, в Литве, Молдове, объектом прокурорского надзора являются отношения, урегулированные уголовным и уголовно-процессуальным законами.

В государствах, к примеру, Беларуси, РФ, Украине – указанный институт осуществляет надзор, урегулированных и иным законодательством – конституционным, административным, трудовым. Следовательно, можно признать, что прокуратура находится в тесном контакте с органами исполнительной власти, с полномочиями в правоохранительной сфере, а также с судами.

Предпринятый анализ позволил выявить генезис прокуратуры в РК и ряде государств СНГ в рамках проводимых в этих государствах реформ, что позволило выявить наиболее общие аспекты, влияющие на организацию и компетенцию. В частности, авторами выделяются:

- В рамках конституционных реформ, с заметным сокращением сфер подлежащих госконтролю, коррелирующих с сокращением объема прокурорского надзора. Однако, усиление роли государства и административного регулирования способствует учреждению новых органов с передачей надзорных полномочий прокуратуры.

- Прослеживается закономерная тенденция влияния международного сообщества, устанавливающего стандарты организации прокуратуры и реализуемых в законодательствах РК, РФ и ряда других государств СНГ.

Полагаем, что предпринятый анализ конституционных основ этого института в РК и ряде государств СНГ, а также исследование его правового положения, функций, позволили выявить ряд тенденций в развитии, общих для указанных выше государств, которые сфокусированы на:

1. Известном сокращении полномочий по надзору за соблюдением законодательства вне уголовно-правовой сферы, равно как и лишение полномочий осуществлять надзор за соответствием Конституции и закону актов органов исполнительной власти, что на наш взгляд, восполнено омбудсменами и административными судами лишь относительно.

2. Включение указанного института в структуру судебной системы, как автономного института, участвующего в осуществлении правосудия с целью защиты интересов государства и общества не столь весомо соответствует принципам осуществления

правосудия, что обуславливается снижением эффективности функционирования прокуратуры.

3. Вызывает споры теоретическое положение о коллизии между конституционно-правовыми основами института прокуратуры и положениями актов, закрепляющих статус прокуратуры и ее место в структуре Министерства Юстиции.

Отметим, что при выявлении некоторых специфических черт генезиса прокуратуры в РК и РФ и отдельных государств СНГ обнаруживается сокращение надзорных полномочий в уголовно-правовой сфере (в РФ с 2011 г. утрачена функция уголовного преследования) и их расширения в сфере надзора за соблюдением норм Конституции РФ и законов, защиты прав и свобод. Между тем, можно признать, что сохранены полномочия прокуратуры по надзору за законностью вне уголовно-правовой сферы, к примеру, в законодательстве Беларуси, Украины.

Отметим четкую фиксацию закрепленного в конституциях ее местоположения в системе власти:

а) В Молдове – это автономный орган в структуре судебной власти по надзору за соблюдением законности, так и предварительное расследование уголовных дел, защиту в суде интересов государства и общества. Такой же тип выстраивается в Латвии, Литве. Логично признать, что прокуратура в системе госорганов диссонирует с принципом разделения власти, как и независимости надзорных органов.

б) В Эстонии – прокуратура это орган исполнительной власти, входящий в структуру Министерства Юстиции.

в) Указанный институт в РФ в соответствии с Основным законом – институт судебной власти, не входящий в эту систему, характеризуемый отсутствием полномочий по осуществлению предварительного расследования.

г) В Беларуси, Украине – это система самостоятельных надзорных госорганов с особым статусом, не входящих в известную триаду.

Полагаем, что указанный тип организации не находится в диссонансе с принципом независимости надзорных органов, и функционирует достаточно оптимально.

Можно констатировать, что вполне обоснованной выглядит позиция законодателя относительно передачи в ведение СК РФ функции расследования преступлений и поддержанием гособвинения в суде, что устраняет дуальную природу прокуратуры, которая одновременно и правоохранительный орган с осуществлением предварительного расследования, и орган надзора за соблюдением конституции и законности.

Принятие новых «демократических» конституций обусловило формирование новых, ранее не существовавших органов госконтроля:

а) во всех государствах (кроме Беларуси) был создан институт уполномоченного по правам человека.

б) органы, вне системы триады властей – Конституционный совет РК. Это также Конституционный

Суд, либо Палата, как высший орган конституционного контроля, а также специализированные суды в Украине как органы контроля за законностью правовых актов органов исполнительной власти.

В теоретических разработках обращено внимание на Лимскую декларацию принципов контроля, принятой IX Конгрессом Международной организации высших контрольных органов (ИНТОСАИ) в 1977 г., Так, отмечается, что контроль должен организовываться на принципах независимости контрольных органов. Следовательно, можно признать верной исходную позицию указанного международного института в вопросе так называемого обособления контрольных и надзорных органов власти, не входящих в систему разделения властей [2, с. 127].

Логично также признать, что прокуратура РК занимает особое место, продиктованное спецификой, входящих в объект его надзорной деятельности, а также участия в осуществлении уголовного преследования.

Можно признать верной позицию Г.С. Сапаргалиева, что Прокуратура РК, при осуществлении полномочий находится в тесном взаимодействии с органами исполнительной власти, наделенными полномочиями в правоохранительной сфере, а также с судами [3, с. 234].

В Беларуси, РФ, Украине указанный институт, уполномочен осуществлять надзор, урегулированных конституционным, административным и трудовым законодательством.

В процессе развития органов прокуратуры, как известно, существенную роль имеют Рекомендация (2000) 19 Комитета министров "О роли государственного обвинения в системе уголовного правосудия" и Рекомендация 1604 (2003) 1 ПАСЕ "О роли прокуратуры в демократическом обществе, основанном на верховенстве закона", а также формат Европейской комиссии за демократию через право, выступающие неким рекомендательным, базовым началом.

Важно признать, что отсутствие в государствах СНГ единого подхода к формату прокуратуры, а также рекомендательный характер документов, SE актуализирует их присутствие в национальном законодательстве указанных государств. Так, ПАСЕ в 2003 г. в г. Кишинев, инициировало принятие Закона «О прокуратуре», как независимого института судебной власти, сократив объем ее надзорных полномочий вне сферы уголовного права в Молдове. Можно также обнаружить общие свойства и в действующих уголовно-процессуальных законодательствах в СНГ, что вполне обоснованно, поскольку действуя в рамках некогда единой государственности, они имели аналогичный комплекс проблем [4].

Указанные аспекты, по нашему мнению, воздействуют на генезис прокуратуры. В качестве специфического аспекта, проявившегося в государствах СНГ, можно признать сокращение надзорных полномочий в уголовно-правовой сфере и расширения полномочий в сфере надзора за соблюдением норм

Конституции и законов, а также в сфере прав и свобод.

Проанализировав основные типы организации прокуратуры, с учетом англосаксонской, американской, континентально-европейской, обосновывается сумма итогов о том, что указанные органы государств СНГ, в Европе, а также в странах американского континента обладают известной общностью, как части исполнительной власти.

Так, О.В. Воронин, В.Н. Додонов, С.Н. Щерба полагают, что РФ, также как и ряд государств СНГ тяготеют к континентально-европейскому типу. Основными функциями указанного типа являются осуществление уголовного преследования, поддержание обвинения и участие в иных судебных делах. В равной степени осуществляется и судебное представительство интересов государства и реализация надзорных полномочий. В этой связи прокуратура континентально-европейской модели прокуратуры Франции, ФРГ предстает как правоохранительный орган [5].

Отметим еще одну специфичность, организационно присущей континентально-европейской модели:

- подчиняется министру юстиции (в составе исполнительных органов власти);
- состоит и реализует свои функции при судах.

В контексте исследования логично отметить значимость взаимного сотрудничества в рамках СНГ в борьбе с преступностью и международным терроризмом. Так, в г. Минск в Исполнительном Секретариате СНГ прошла Международная научно-практическая конференция с участием представителей СНГ и Интерпола, а также совещания по координации борьбы с участвовавшими вызовами международного терроризма.

Отметим, что правозащитная функция прокуратуры является одним из направлений деятельности, закрепленных в законах «О прокуратуре» в ряде государств СНГ. Этому способствовало принятию Декларации прав и свобод человека и гражданина 1991 г., вобравшей в себя нормы документов ООН, как Всеобщая декларация прав человека (1948), Международные пакты о гражданских и политических правах, об экономических, социальных и культурных правах (1966 г.) и некоторые др.

Компаративный анализ законодательства РК и ряда государств СНГ, способствовал обоснованию вывода о том, что правозащитная функция является основной для прокуратур РК, Беларуси, РФ, Украины.

Резюмируя, выделим несколько итогов:

- Статус прокуратуры в РК обусловлен новациями на конституционном уровне.
- Стоит признать, что Конституция РК, а также изменения в законодательстве о прокуратуре определяют вектор на охрану и защиту прав и свобод.
- Представлен компаративный анализ функций указанного института в рамках общности СНГ.

- Продолжающаяся реформа в РК обуславливает выработку определенных критериев, однако в мировом сообществе на текущий момент отсутствует единая методологическая конструкция о месте прокуратуры в

**Литература:**

1. Конституция РК (30 авг. 1995 г.). С изм. и доп., внес. №51-УІ от 10 марта 2017 г. - Алматы: Изд-во «Норма-К», 2017.
2. Статус прокуратуры и ее место в системе органов власти // Вестник Академии Генпрокуратуры РФ. - М., №23(9). - С. 47. [Электронный ресурс: / Режим доступа: [http://docplayer.ru/26509542-Vestnik-akademii-](http://docplayer.ru/26509542-Vestnik-akademii-generalnoy-prokuratury-rossiyskoy-federacii.html)

[generalnoy-prokuratury-rossiyskoy-federacii.html](http://docplayer.ru/26509542-Vestnik-akademii-generalnoy-prokuratury-rossiyskoy-federacii.html) (Дата обращения. 04.10.2017 г.)

3. Сапаргалиев Г.С. [Текст] / Г.С. Сапаргалиев. Проблемы согласованного функционирования органов госвласти РК и системы сдержек и противовесов. Изд-во: КазГЮУ. - Алматы, 2006. - С. 234.
4. Электронный ресурс: URL / Режим доступа: <http://lawtheses.com/konstitutsionno-pravovoy-status-prokuratury-v-rossiyskoy-federatsii-i-zarubezhnyh-gosudarstvah-sravnitelno-pravovoe-issle> (Дата обращения 12.10.2017г.)
5. Электронный ресурс: URL / Режим доступа: <http://www.zakon.kz/203719-status-prokuratury-i-ee-mesto-v-sisteme.html> (дата обращения 13.10. 2017 г.)

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

---