

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования «Пензенский государственный
университет»

На правах рукописи

АХМЕТОВА Алия Бахытжановна

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ И
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И
РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ
АНАЛИЗ**

12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный
процесс; муниципальное право

ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук, профессор
Гошуляк Виталий Владимирович

Пенза, 2014

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	
.....	3
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.....	138

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы. Период, прошедший после распада СССР и образования Содружества Независимых Государств, характеризовался созданием собственных правовых систем в новых государствах, реформированием всех государственно-правовых институтов, включая и прокуратуру, конституционный статус которой претерпел значительные изменения.

Каждая из стран СНГ в новых исторических условиях стала создавать собственную модель прокуратуры, опираясь как на советский, так и на зарубежный опыт ее организации и функционирования. При этом в разных странах наблюдались различные тенденции ее развития.

Особую значимость для нас имеют российский и казахстанский опыт организации и деятельности прокуратуры, если учесть тот факт, что поиск моделей развития прокуратуры в обоих государствах осуществлялся в ходе проведения судебно-правовых реформ 90 - годов XX века. В этих странах система органов прокуратуры начала формироваться одновременно с определением их места, роли, конституционно-правового статуса, функций и полномочий в системе органов государственной власти.

Поиски моделей прокуратуры в Российской Федерации и Республике Казахстан не сопровождалось огульным отрицанием советского прошлого и резким дистанцированием от советской прокуратуры, что было характерным для некоторых государств, вышедших из прежнего СССР. Эти государства не искали идеальную модель прокуратуры, которой просто не существует, и слепо не копировали ее западные образцы. В них упор был сделан на соответствие целей и задач прокуратуры социально-политическим условиям жизнедеятельности общества и государства, укреплению законности и правопорядка, национальным традициям и менталитету общества. Развитие прокуратуры здесь осуществлялось преемственно, эволюционно, без коренной ломки прежней ее системы в соответствии с принятыми концепциями развития правовой и судебной систем. Однако это не означает,

что российская и казахская прокуратуры не имеют своих особенностей. Функционирование прокуратуры в этих государствах дает возможность законодателям учитывать их сильные и слабые стороны с целью использования позитивного опыта организации и деятельности прокуратуры, как в Российской Федерации, так и в Республике Казахстан.

Большое значение имеет изучение конституционно-правового статуса прокуратуры, который определяет ее организацию и деятельность, и который является наиболее спорным в юридической науке обоих государств. В этой связи представляется особенно актуальным сравнительно-правовой научный анализ общего и особенного в становлении и развитии конституционно-правового статуса прокуратуры и его реализации в быстро меняющемся законодательстве Российской Федерации и Республики Казахстан.

Все это вместе взятое свидетельствует о научно-теоретической и практической значимости проблемы исследования.

Степень научной разработки проблемы. Институт прокуратуры являлся предметом современных научных исследований в Российской Федерации и Республике Казахстан. Ему посвящены как специальные исследования, так и общие работы по конституционному праву, в которых есть разделы, рассматривающие прокуратуру как государственный орган. В Российской Федерации это работы таких известных исследователей в области конституционного права как С. А. Авакьян, М. В. Баглай, Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин, Б. А. Страшун, Т. Я. Хабриева, В. Е. Чиркин, Ю. Л. Шульженко. Труды этих авторов заложили прочный научно-теоретический фундамент для исследования института прокуратуры в рамках отрасли конституционного права, как в Российской Федерации, так и в Республике Казахстан. В них рассматривается конституционное закрепление института прокуратуры.

Вопросам надзора в разных сферах деятельности прокуратуры посвящены работы российских ученых В. И. Баева, И. М. Байкина, В. Г. Бессарабова, А. Д. Бойкова, Ю. Е. Винокурова, В. Н. Додонова, К. А.

Кашаева, В. В. Ключкова, Ф. М. Кобзарева, А. Ф. Козлова, В. Е. Крутских, А.М. Плешакова, В. П. Рябцева, М.С. Шалумова, В. Б. Ястребова и других исследователей. В них, наряду с проблемами прокурорского надзора, рассматриваются и конституционно-правовые основы организации и деятельности прокуратуры в Российской Федерации.

Отдельную группу научных работ составляют публикации, касающиеся конституционных аспектов организации и деятельности прокуратуры в Российской Федерации. Это книги и статьи С. Г. Бывальцевой, А. Н. Ванькаева, И. В. Велиева, В. В. Гошуляка, А. Ю. Гулягина, Ю. С. Дибирова, А. Б. Елизарова, А. И. Казанника, Н. В. Мельникова, Ю. И. Скуратова и других исследователей. В них рассматривается прокуратура как государственно-правовой институт, ее роль и место в системе разделения властей и в системе органов государственной власти, в защите конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Свою лепту в исследование проблемы внесли казахские исследователи. Институту прокуратуры в целом, прокурорскому надзору, конституционно-правовым основам организации и деятельности прокуратуры посвящены работы Е. Б. Абдрасулова, М. М. Алиева, Д. И. Байтукбаева, И. Ж. Бахтыбаева, К. А. Бегалиева, И. Т. Жунусканова, С. К. Журсимбаева, А. К. Котова, А. А. Котова, Е. С. Мерзадинова, М. С. Нарикбаева, Г. С. Сапаргалиева, Р. Т. Тусупбекова, Г. К. Утибаева и других исследователей.

В последние годы российские и казахские исследователи защитили ряд кандидатских и докторских диссертаций, в той или иной степени рассматривающих конституционно-правовой статус прокуратуры как государственного органа, ее функции и полномочия. Это работы И. А. Антонова, Д. И. Байтукбаева, И. Ж. Бахтыбаева, С. А. Осипяна, Т. Ю. Сафоновой, Ж. А. Туякбаева, Ш. К. Шакатаева, М. С. Шалумова, В. Ю. Шевченко и других соискателей.

Все перечисленные работы касались либо прокуратуры Российской Федерации, либо прокуратуры Республики Казахстан. В них практически

отсутствовал специальный сравнительно-правовой анализ института прокуратуры в разных государствах. Этим вопросам посвящено незначительное количество научных работ. Сравнительно-правовой анализ прокуратуры в разных странах мира по отдельным направлениям ее организации и деятельности проводили И. В. Велиев (Азербайджан, Россия, Казахстан), В. Н. Додонов, В. Е. Крутских (Россия и ряд зарубежных государств), И. Е. Евстигьев (Россия, Болгария), Т. А. Решетникова (страны СНГ), Т. Ю. Сафонова (Армения, Украина, Белоруссия, Казахстан, Кыргызстан), А. В. Сидоренко (страны СНГ) и другие исследователи. Однако только отдельные работы написаны в рамках отрасли конституционного права.

Таким образом, обзор научной литературы позволяет сделать вывод о недостаточной изученности конституционно-правовых основ организации и деятельности прокуратуры Республики Казахстан и Российской Федерации через призму их сравнительно-правового анализа. Нуждаются в своем исследовании такие вопросы как развитие прокуратуры в системе государственности Республики Казахстан и Российской Федерации, особенности правового положения прокуратуры среди государственных органов и ветвей власти в Республике Казахстан и Российской Федерации, сравнительно-правовой анализ конституционных принципов организации и деятельности прокуратуры в указанных государствах, сравнительный анализ целей, задач и функций прокуратуры в Российской Федерации и Республике Казахстан. Изучение этих вопросов будет служить взаимному обмену опытом организации и деятельности прокуратуры в обоих государствах, совершенствованию национального законодательства и правоприменительной практики.

Цель исследования состоит в попытке комплексного рассмотрения конституционно-правовых основ организации и деятельности прокуратуры в Российской Федерации и Республике Казахстан, выявлении их сильных и слабых сторон для дальнейшего совершенствования законодательства о

прокуратуре в обоих государствах на основе опыта функционирования этого института.

Задачи исследования:

- проследить развитие конституционно-правовых основ прокуратуры в системе государственности Республики Казахстан и Российской Федерации на современном этапе;
- определить место прокуратуры в системе разделения властей в Российской Федерации и Республики Казахстан;
- сравнить особенности закрепления и реализации конституционных принципов организации и деятельности прокуратуры в Российской Федерации и Республике Казахстан;
- провести сравнительно-правовой анализ конституционного статуса прокуратуры в Российской Федерации и Республике Казахстан;
- рассмотреть цели, задачи и функции прокуратуры в Российской Федерации и Республике Казахстан;
- выработать практические рекомендации по совершенствованию законодательства в сфере конституционных основ организации и деятельности прокуратуры.

Объект исследования – общественные отношения, связанные с конституционным закреплением статуса прокуратуры в Российской Федерации и Республике Казахстан.

Предмет исследования – сравнительно-правовой анализ конституционно-правовых основ прокуратуры в Российской Федерации и Республике Казахстан, ее места в системе разделения властей и в системе органов государственной власти.

Научная новизна диссертации состоит в том, что автором одним из первых в науке конституционного права Российской Федерации и Республики Казахстан, проведен сравнительно-правовой анализ конституционно-правового статуса прокуратуры в данных государствах, показано развитие прокуратуры в системе государственности Республики

Казахстан и Российской Федерации, определено ее место в системе разделения властей, выявлены особенности конституционного закрепления института прокуратуры и реализации принципов ее организации и деятельности в России и Казахстане.

В отличие от других научных работ по данной проблематике, в диссертации доказано, что на развитие прокуратуры в Республике Казахстан и Российской Федерации оказывали влияние как советская, так и западная традиции, однако в последующем западная традиция не стала доминирующей. Выдвинуты дополнительные аргументы в обоснование позиции о необходимости выделения самостоятельной прокурорской ветви государственной власти. Сделан вывод о том, что конституционные принципы организации и деятельности прокуратуры в Российской Федерации и Республике Казахстан, хотя и являются общими, в разных странах проявляются по-разному. Выдвинуто положение о том, что конституционное закрепление института прокуратуры в Российской Федерации и Республике Казахстан не в полной мере выражает правовое положение прокуратуры, ее социальное назначение, место и роль в системе органов государственной власти, хотя в Республике Казахстан конституционно-правовой статус прокуратуры закреплен более четко. Это свидетельствует о незавершенности и противоречивости конституционно-правовой теории прокуратуры в обоих государствах. Обоснован вывод о достаточности функций прокуратуры в Российской Федерации и Республике Казахстан, несмотря на их определенное различие, для осуществления роли и социального предназначения прокуратуры в обществе и государстве.

Положения, выносимые на защиту.

1. Развитие прокуратуры в Республике Казахстан и Российской Федерации показало, что в этих странах удалось избежать двух крайностей – от практически полной ликвидации надзорных полномочий прокуратуры и превращения ее только в орган, осуществляющий уголовное преследование, до сохранения прежней советской прокуратуры. Ни по тому, ни по другому

пути развитие прокуратуры не пошло, а был принят некий усредненный вариант с сохранением традиций советской прокуратуры и внедрением западного опыта функционирования прокурорских органов, в результате которого прокурорский надзор перестал быть таким всеобъемлющим, каким он был в Советском Союзе. Преемственность новых республиканских прокуратур с советской прокуратурой стала неотъемлемой чертой развития прокуратуры в Республике Казахстан и в Российской Федерации. Черта преемственности прокуратуры оказывалась главной и определяющей в развитии прокуратуры обоих государств. Именно она стала основой общих черт прокуратуры в Республике Казахстан и в Российской Федерации.

При выборе путей развития прокуратуры в Российской Федерации и Республике Казахстан боролись две тенденции – европейская и традиционная. Попытки их сочетать не привели к преобладанию европейской тенденции развития прокуратуры. В дальнейшем влияние европейской тенденции в развитии прокуратуры заметно уменьшилось.

2. В развитии прокуратуры Российской Федерации и Республики Казахстан наряду с общими чертами имелись и особенности. Среди них следует отметить тот факт, что прокуратура Республики Казахстан за последние двадцать с лишним лет была подвержена меньшим изменениям, чем прокуратура Российской Федерации. Для нее не было характерным сужение, а затем расширение ее полномочий. Это означает, что в развитии прокуратуры Казахстана присутствовало больше определенности и стабильности. Здесь отсутствовали такие острые дискуссии о судьбе прокуратуры, как это имело место в Российской Федерации. На прокуратуру Республики Казахстан западные традиции в развитии прокуратуры оказали заметно меньшее влияние.

Появились различия и в функциях прокуратур двух стран, касающихся прав и свобод человека и гражданина. В Российской Федерации прокуратура осуществляет надзор за соблюдением прав и свобод граждан, а в Республике Казахстан это не самостоятельная функция прокуратуры, а ее цель.

Особенностью прокуратуры Республики Казахстан является и то, что она фактически осуществляет, наряду с другими функциями, функцию конституционного надзора, включая предварительный конституционный надзор. Также за прокуратурой сохранились функции не просто надзора, а высшего надзора за состоянием законности.

3. В ходе проведенного исследования автор пришла к выводу о необходимости выделения в Российской Федерации и в Республике Казахстан отдельной ветви государственной власти – прокурорской власти. Этот вывод сделан на основе анализа общих черт прокуратуры обоих государств. В пользу этого приведен ряд дополнительных 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. Органы государственной власти не могут существовать без ветвей государственной власти, поскольку органы государственной власти есть форма проявления той или иной ветви государственной власти.

Второй аргумент состоит в независимости прокурорской власти от других ее ветвей. Она обладает исключительно ей присущими полномочиями, средствами и методами осуществления своей деятельности. Указанные полномочия прокуратура осуществляет самостоятельно и независимо от других органов государственной власти. Следовательно, прокурорская власть по своей юридической природе не является подчиненной какой-либо другой ветви власти. Сказанное означает, что необходимо за прокурорской властью признать свою обособленность от других ветвей власти.

Третий аргумент состоит в существовании между прокурорской и другими ветвями власти системы взаимных сдержек и противовесов. В системе взаимодействия властей существует их взаимный контроль над деятельностью друг друга. Это является необходимым условием сдержек и противовесов. Поэтому прокуратура занимает особое место в системе

органов государства. Ее нельзя отнести ни к одной из традиционных ветвей власти – законодательной, исполнительной, судебной. Она не может быть и органом государственной властям с особым статусом, поскольку представляет собой не единичный орган, а систему таких органов. Выделение самостоятельной ветви – прокурорской власти – будет служить определенным шагом в формировании конституционно-правовой теории прокуратуры.

4. Организация и деятельность прокуратуры в Российской Федерации и в Республике Казахстан построена на основе общих принципов – законности, гласности, независимости, единства, централизации, единоначалия.

Принципы организации и деятельности прокуратуры имеют настолько большое значение, что на их основе определяется конституционно-правовой правовой статус прокуратуры. Поскольку прокуратуры Российской Федерации и Республики Казахстан построены на основе общих принципов, то их конституционно-правовой статус близок.

Принцип законности в прокуратуре имеет две стороны своего проявления. С одной стороны, прокуратура в своей деятельности обязана соблюдать законы. С другой стороны – она призвана осуществлять надзор за соблюдением закона другими государственными органами, общественными организациями, юридическими лицами и т.п. Вместе с тем принцип законности в деятельности прокуратуры Российской Федерации и Республики Казахстан ограничен отсутствием права законодательной инициативы, закрепленного за ней.

Проявление принципа гласности в деятельности прокуратуры ограничено правами и законными интересами других лиц, интересами государства. Поэтому принцип гласности в работе прокуратуры Российской Федерации и Республики Казахстан не является абсолютным. Он ограничен в той мере, в какой это необходимо для защиты государственной тайны, прав и свобод и законных интересов граждан.

Принцип независимости прокуратуры выражается в обеспечении государством на основе закона ее самостоятельности и в выполнении возложенных на прокуратуру функций. Он обеспечивается тем, что прокурорские работники не могут быть в составе выборных органов государственной власти и органов местного самоуправления, членами политической партий и иных общественных объединений. В законодательстве обоих государств установлен запрет на совмещение профессиональной деятельности прокурорских работников с иной оплачиваемой работой в других организациях, кроме преподавательской, научной или иной творческой деятельности.

Принцип единства прокуратуры проявляется в том, что в Республике Казахстан и в Российской Федерации прокуратура представляет собой единую централизованную систему. При этом единство прокуратуры не сводится только к этой системе. Перед всеми органами прокуратуры стоят единые задачи, все прокурорские работники имеют общий правовой статус и одинаковые полномочия.

Принцип централизации прокуратуры означает, что прокуратура Республики Казахстан и Российской Федерации представляют собой строго централизованные системы. Все ее органы подчиняются единому центру – Генеральному прокурору.

Принцип единоначалия прокуратуры выражается в том, что Генеральные прокуроры Российской Федерации и Республики Казахстан обладают статусом руководителей всей прокурорской системы и наделены правом издания обязательных для исполнения в рамках прокурорской системы нормативных правовых актов. 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.

Конституционные принципы организации и деятельности прокуратуры, хотя и являются едиными для Российской Федерации и Республики

Казахстан, имеют особенности свое проявление в законодательстве обоих государств.

5. Конституционно-правовой статус прокуратуры можно определить как закрепленное в Конституции правовое положение прокуратуры, ее социальное назначение, место в системе органов власти, принципы организации и деятельности. Однако такому определению конституционно-правового статуса прокуратуры не соответствует конституционное закрепление прокуратуры ни в Российской Федерации, ни в Республике Казахстан. В Конституции Российской Федерации регулирование статуса прокуратуры касается только ее организационной составляющей, в то время как функциональная составляющая прокуратуры определяется в иных нормативных правовых актах. В Конституции Российской Федерации установление статуса прокуратуры фактически свелось к закреплению ее системы и ключевых вопросов организации. Социального предназначения прокуратуры, ее компетенции и места в системе органов государственной власти Конституция РФ не закрепляет.

В Конституции Республики Казахстан статус прокуратуры установлен более четко. Здесь, в отличие от Российской Федерации, закреплено социальное предназначение прокуратуры и ее компетенция. Следовательно, Конституция Республики Казахстан внесла больше ясности в конституционно-правовой статус прокуратуры по сравнению с Конституцией Российской Федерации. Однако и здесь не определено ее место среди других органов государственной власти. Поэтому и в Республике Казахстан конституционно-правовой статус прокуратуры требует большей ясности.

6. Проведенный анализ функций прокуратуры в Российской Федерации в Республике Казахстан показывает, что по большинству позиций эти функции совпадают. Однако в Республике Казахстан они несколько шире, поскольку прокуратура здесь осуществляет, в том числе и конституционный надзор, требующий более четкого законодательного разграничения с полномочиями Конституционного Совета.

Сравнительно-правовой анализ законов Российской Федерации и Республики Казахстан о прокуратуре показывает, что прокуратура Республики Казахстан наделена большим перечнем функций, чем прокуратура Российской Федерации. Здесь прокуратура, кроме тех функций, которые она выполняет в Российской Федерации, формирует государственную правовую статистику с целью обеспечения целостности, объективности и достаточности статистических показателей, ведет специальные учеты, осуществляет надзор за применением законодательства в сфере правовой статистики и специальных учетов.

Вместе с тем все функции прокуратуры в Российской Федерации и Республике Казахстан, несмотря на их определенное различие, являются достаточными для осуществления ее роли и социального предназначения в обществе и государстве. Цели, задачи и функции прокуратуры в полной мере выражают ее юридическую природу как государственного органа, призванного обеспечивать законность и правопорядок в обществе и государстве.

Методологическую основу диссертации составили такие методы исследования как системный подход, сравнительно-правовой, историко-правовой, формально-юридический методы исследования.

Системный подход позволил автору обеспечить целостное и достаточно полное восприятие института прокуратуры, ее роль, место, социальное предназначение в обществе и государстве, понять взаимосвязь цели, задач, функций прокуратуры в Российской Федерации и Республике Казахстан, проанализировать проблему диссертации в контексте разнообразных социальных отношений.

Сравнительно-правовой (компаративный) метод дал возможность на основе сопоставления конкретных норм конституций и законодательства Российской Федерации и Республики Казахстан выявить общее и особенное в конституционно-правовом статусе прокуратуры обоих государств, ее

сильные и слабые стороны. Сравнительно-правовой метод исследования в силу специфики проблемы диссертации стал основным в настоящей работе.

Историко-правовой метод позволил автору прояснить процессы становления института прокуратуры в Российской Федерации и в Республике Казахстан в постсоветский период, объяснить конституционные идеи и нормы, закрепившие этот институт. Знание исторических фактов способствовало лучшему пониманию закономерностей и тенденций развития конституционно-правового статуса прокуратуры. Данный метод позволил привлекать к анализу отмененные нормативные правовые акты с целью выявления основных тенденций развития прокуратуры в указанных государствах.

Формально-юридический метод дал возможность выявить и уяснить смысл нормативных правовых актов, касающихся института прокуратуры с целью их правильной интерпретации и использования в диссертации.

Нормативно-правовая база диссертации представлена конституциями Российской Федерации и Республики Казахстан, законами о поправках в конституции, федеральными законами Российской Федерации, конституционными законами и законами Республики Казахстан, указами президентов Российской Федерации и Республики Казахстан, постановлениями парламентов и решениями органов конституционной юстиции обоих государств.

Теоретическая значимость диссертации состоит в том, что ее результаты могут служить основой для дальнейших научных работ по исследованию конституционно-правовых основ организации и деятельности прокуратуры в Российской Федерации и Республике Казахстан, созданию цельной и непротиворечивой конституционно-правовой теории прокуратуры в обоих государствах.

Практическая значимость диссертации состоит в том, что ее результаты и выработанные в ней рекомендации могут быть использованы при разработке федеральных законов и законов Республики Казахстан,

касающихся прокуратуры, при внесении поправок к действующим нормативным правовым актам по теме исследования.

Результаты исследования могут быть использованы в учебном процессе высших учебных заведений Российской Федерации и Республики Казахстан по специальностям и направлениям юриспруденции, при разработке учебных и учебно-методических пособий для студентов.

Апробация результатов исследования осуществлялась путем его обсуждения на заседании кафедры государственно-правовых дисциплин Пензенского государственного университета, выступлениях автора на межрегиональной научно-практической конференции «20 лет Конституции России: институты правового государства, гражданское общество и законотворческий процесс» (Пенза, 2013); Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы российского права на современном этапе» (Пенза, 2013); Международной научно-практической конференции «Состояние и перспективы развития судебной системы Российской Федерации» (Пенза, 2014).

ГЛАВА I. РАЗВИТИЕ ПРОКУРАТУРЫ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ РЕСПУБЛИКИ КАЗХАХСТАН И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Развитие прокуратуры в системе государственности Казахстана.

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 получения ею независимости.

Новизна задач, решаемых новой казахской государственностью, текущее состояние законности и правопорядка ставили перед прокуратурой

¹ Бахтыбаев И. Ж. Концептуальные основы деятельности прокуратуры Республики Казахстан по обеспечению законности. Алматы, 2008. С. 102.

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, находящиеся 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

² Постановление Верховного Совета Казахской ССР от 6 декабря 1991 г. «Об образовании единой системы органов прокуратуры Казахской ССР, обеспечении их самостоятельности и независимости» //Ведомости Верховного Совета Казахской ССР. 1991. № 48-50. Ст. 615.

³ Постановление Верховного Совета Республики Казахстан от 17 января 1992 г. «О введении в действие закона «О прокуратуре Республики Казахстан» //Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. 1992. № 5. Ст. 163.

как орган высшего надзора за исполнением законов, подотчетный Верховному Совету Казахстана.

28 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 Казахская

⁴ Конституция Республики Казахстан от 28 января 1993 г. //Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. 1993. № 3. Ст. 204.

транспортная прокуратура, которая осуществляла ведомственный контроль над работой районных транспортных прокуратур.

Все перечисленные мероприятия и принятые законодательные акты сыграли свою положительную роль в становлении института прокуратуры в независимом Казахстане. Однако быстро и динамично развивающиеся процессы в молодом государстве потребовали новых подходов к формированию всей правовой системы страны. В этой связи постановлением Президента Республики Казахстан от 12 февраля 1994 г. была утверждена Государственная программа правовой реформы в Республике Казахстан⁵. В указанном постановлении были установлены основные принципы, касающиеся реформирования республиканской прокуратуры, которые в последующем нашли свое отражение в новой Конституции Республики Казахстан и новом законе о прокуратуре Республики Казахстан.

Второй этап развития прокуратуры Республики Казахстан длился с 1995 по 2002 гг. Он характеризовался дальнейшим реформированием органов прокуратуры на основе новой Конституции Республики Казахстан 1995 г. и указа Президента Республики Казахстан от 21 декабря 1995 г. «О прокуратуре Республики Казахстан», который в то время имел силу закона.

Статья 83 Конституции республики провозгласила прокуратуру независимой единой централизованной системой. Она от имени государства была призвана осуществлять высший надзор за точным и единообразным применением законов республики, указов Президента Республики Казахстан и иных нормативных правовых актов, за законностью оперативно-розыскной деятельности, дознания и следствия, административного и исполнительного производства, принимать меры по выявлению и устранению нарушений законности, представлять интересы государства в суде, осуществлять уголовное преследование. Здесь же впервые прокуратуре было предоставлено право опротестовывать законы и иные нормативные правовые

⁵ Постановление Президента Республики Казахстан от 12 февраля 1994 г. «Об утверждении Государственной программы правовой реформы в Республике Казахстан» //Собрание актов Президента и Правительства Республики Казахстан. 1994. № 8. Ст. 91.

акты, которые противоречат Конституции и законам Республики Казахстан. Это означает, что из ведения прокуратуры ушла функция предварительного следствия. Она была передана другим правоохранительным органам. Прокуратура после принятия новой Конституции республики Казахстан стала подотчетна только лишь Президенту Республики Казахстан. Все эти конституционные положения дистанцировали прокуратуру от органов законодательной, исполнительной и судебной власти и создали необходимые гарантии ее деятельности по обеспечению законности и правопорядка в стране.

Уход прокуратуры от проведения следствия имел и свои негативные последствия, связанные с тем, что именно прокуратурой в предыдущие годы был накоплен значительный опыт ведения сложных уголовных дел. Для преодоления этих последствий в 2001 г. Генеральной прокуратурой Республики Казахстан было создано управление специальных прокуроров, в обязанность которых вошло осуществление руководства специальными следственными группами по расследованию сложных уголовных дел. Этому способствовали изменения в уголовно-процессуальном законодательстве, согласно которым Генеральному прокурору в исключительных случаях было предоставлено право создавать следственные группы и назначать прокуроров их руководителями. Эти исключительные случаи определялись неполнотой и необъективностью расследования, сложностью и значимостью уголовных дел. Такие изменения в законодательстве способствовали усилению борьбы с преступностью, особенно организованной, и коррупцией в органах государственной власти.

В указанный период прокуратурой республики была проделана большая работа по реабилитации жертв политических репрессий. С 1993 по 2000 гг. на основе закона Республики Казахстан «О реабилитации жертв

политических репрессий» прокуратурой было изучено 20 тысяч архивных уголовных дел, по которым было реабилитировано 25 тысяч граждан⁶.

Такие направления реформирования прокуратуры заметно усилили ее роль в укреплении законности и правопорядка в Республике Казахстан.

Третий этап развития прокуратуры Республики Казахстан начался в 2002 г. и длится до настоящего времени. Начался он принятием закона Республики Казахстан от 9 августа 2002 г. «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам прокурорского надзора»⁷. Указанный закон был разработан во исполнение указа Президента Республики Казахстан от 22 января 2001 г. «О мерах по совершенствованию правоохранительной деятельности в Республике Казахстан»⁸.

Указ Президента Республики Казахстан в своей основе имел необходимость повышения уровня законности и защиты прав граждан. Для реализации этой цели было признано необходимым укрепить прокуратуру как высший надзорный орган, обеспечить обязательность исполнения актов прокурорского реагирования, определить механизм их принудительного исполнения, установить более строгую ответственность должностных лиц и граждан за неисполнение законных требований прокурора. Именно по этим направлениям и произошло изменение законодательства о прокурорском надзоре, которое носило концептуальный характер и которое дало основание выделить третий период в развитии прокуратуры в Республике Казахстан.

Тенденцией развития законодательства о прокуратуре в это время стало превращение прокуратуры в правовое средство Президента Республики Казахстан по обеспечению функций гаранта Конституции Республики

⁶ Бахтыбаев И. Ж. Концептуальные основы деятельности прокуратуры Республики Казахстан по обеспечению законности. Алматы, 2008. С. 105.

⁷ Закон Республики Казахстан от 9 августа 2002 г. «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам прокурорского надзора» // www.zakon.kz.

⁸ Указ Президента Республики Казахстан от 22 января 2001 г. «О мерах по совершенствованию правоохранительной деятельности в Республике Казахстан» // Казахстанская правда. 2001. 23 января.

Казахстан, прав и свобод человека и гражданина. Именно это место в системе разделения властей стала занимать прокуратура республики. И даже не столько в системе разделения властей, сколько в механизме сдержек и противовесов между ветвями власти.

Прокуратура в системе обеспечения законности и правопорядка также стала занимать особое место среди всех правоохранительных органов. Сами правоохранительные органы объективно заинтересованы в использовании потенциала прокуратуры для своей деятельности по обеспечению и охране законности и правопорядка.

Как уникальный орган по обеспечению законности, прокуратура взаимодействует не только с ветвями власти, другими правоохранительными органами, судебной системой, но и органами местного самоуправления, развивающимися институтами гражданского общества. Этому способствовал изменяющийся правовой статус прокуратуры, состояние политической ситуации в стране, которая отличалась своей стабильностью.

На третьем этапе своего развития прокуратура занимала все более прочные позиции в государственности Республики Казахстан. Ее место в системе казахстанской государственности определялось многовекторной и целенаправленной деятельностью прокуратуры по всем ее направлениям. Эта многовекторная деятельность прокуратуры, ее надзорные функции позволяли ей влиять на все основные процессы в стране. Она стала адекватным правовым институтом современной казахстанской государственности и вполне соответствовала эволюционному развитию Республики Казахстан и тем преобразованиям в экономической, политической, культурной сферах, которые осуществлялись в последние годы. Этот институт в его конституционно-правовом значении, как вполне правомерного отмечали А.К. Котов и А. А. Котов, имеет смысл более емкий и глубокий чем сумма отраслевых прерогатив прокурорского надзора. Он, по сути, определяет не только возможности государства проводить единую правовую политику, но и

саму целостность государства, а также обеспечение равенства и защищенности прав человека и гражданина⁹.

На современном этапе развития прокуратуры вносились изменения в Конституцию Республики Казахстан, касающиеся этого правового института. Правда, эти изменения не привели к появлению в Конституции республики самостоятельной главы, посвященной прокуратуре, о чем неоднократно писали исследователи, но они, тем не менее, имели принципиальное значение. Законом Республики Казахстан от 21 мая 2007 г. из Конституции республики была исключена статья 84, которая ограничивала прокуратуру в части ведения предварительного расследования преступлений¹⁰.

Указанным законом была ликвидирована внутренняя противоречивость республиканской Конституции. Ведь пунктом 1 статьи 83 Конституции Республики Казахстан на прокуратуру возлагалось осуществление уголовного преследования, которое весьма затруднено без проведения прокуратурой предварительного расследования.

О необходимости восстановления в системе функций прокуратуры предварительного следствия указывалось в юридической науке Казахстана. При этом подчеркивалась необходимость взвешенных решений на этот счет. Это должны быть преимущественно уголовные дела о преступлениях, совершенных должностными лицами правоохранительных органов и судьями по службе, что будет соответствовать основному предназначению прокуратуры по обеспечению ею законности и правопорядка¹¹. Эту точку зрения следует разделить.

Пункт 1 статьи 83 Конституции Республики Казахстан закрепил, что одной из основных функций прокуратуры является опротестование законов и других правовых актов, противоречащих Конституции республики.

⁹ Котов А. К., Котов А. А. Конституционное предназначение прокуратуры //Правовая реформа в Казахстане. 2004. № 4. С. 5.

¹⁰ Закон Республики Казахстан от 21 мая 2007 г. «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» //Казахстанская правда. 2007. 22 мая.

¹¹ Бахтыбаев И. Ж. Концептуальные основы деятельности прокуратуры Республики Казахстан по обеспечению законности. Алматы, 2008. С. 114.

Указанная функция может иметь отношение и к указам Президента Республики Казахстан, которому подчинена республиканская прокуратура. Для ее выполнения Конституция Республики Казахстан предусмотрела важный защитный механизм. Суть его состоит в том, что лишение неприкосновенности Генерального Прокурора в соответствии с пунктом 3 статьи 55 Конституции Республики Казахстан является исключительной прерогативой Сената Парламента.

Вместе с тем защитный механизм в отношении Генерального Прокурора в Конституции Республики Казахстан логически до конца не выдержан. Пункт 2 статьи 55 Конституции закрепил право Президента Республики Казахстан самостоятельно освобождать Генерального Прокурора от должности. Считаем, что в целях усиления защитных механизмов в отношении Генерального Прокурора необходимо на конституционном уровне установить норму, согласно которой освобождение его от должности Генерального Прокурора должно происходить на основе согласия Сената Парламента.

Особенностью прокуратуры Республики Казахстан на современном этапе стало то, что она, осуществляя прокурорский надзор, тем самым осуществляет конституционный надзор и фактически стала органом конституционного надзора. Она осуществляет надзор за соблюдением Конституции Республики Казахстан еще в процессе законотворчества. Кроме того статья 83 Конституции республики возложила на нее обязанность опротестовывать законы и другие правовые акты, противоречащие Конституции и законам Республики Казахстан.

Принципиальные изменения в закон о прокуратуре были внесены законом Республики Казахстан от 29 декабря 2010 г.¹². Пункт 1 статьи 1 закона о прокуратуре в прежней редакции определял статус прокуратуры как подотчетного Президенту республики органа. Новая редакция этой статьи

¹² Закон РК от 29 декабря 2010 г. О внесении изменений в закон РК «О прокуратуре»
//www.zakon.kz

установила, что прокуратура Республики Казахстан от имени государства осуществляет высший надзор за точным и единообразным применением законов, указов Президента Республики Казахстан и иных нормативных правовых актов на территории республики, за законностью оперативно-розыскной деятельности, дознания и следствия, административного и исполнительного производства. Как видим, законодатель данной формулировкой более четко конкретизировал цель и предназначение прокуратуры республики, ее основные функции.

Вместе с тем указанный закон Республики Казахстан не отменил подотчетность прокуратуры Президенту Республики Казахстан. Пункт 2 статьи 3, устанавливающий независимость прокуратуры от других государственных органов и должностных лиц, был дополнен положением о том, что прокуратура подотчетна лишь Президенту Республики Казахстан.

Также закон от 29 декабря 2010 г. внес некоторые изменения статью 5 закона о прокуратуре, касающуюся деятельности органов прокуратуры по осуществлению высшего надзора. В соответствии с ними высший надзор за точным и единообразным применением законов, указов Президента Республики Казахстан, иных нормативных правовых актов осуществляется не только путем проведения проверок, но и посредством анализа состояния законности. Проверка применения законодательства проводится прокурором не только по поручениям Президента Республики Казахстан, заявлениями, жалобами, сообщениями и другими данными о нарушениях законодательства, непосредственным выявлением признаков нарушения законодательства, поручениям вышестоящих прокуроров, но и в соответствии с полугодовым сводным планом проведения плановых проверок. Следовательно, новая редакция закона о прокуратуре расширила основания проведения прокурорских проверок и повысила роль анализа состояния законности, включив его в содержание высшего надзора за точным и единообразным применением законов.

Закон о прокуратуре был дополнен статьей 8.1, в соответствии с которой координация деятельности правоохранительных и иных государственных органов по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью осуществляется органами прокуратуры посредством достижения взаимодействия этих органов, взаимного обмена информацией и согласованности их действий для реализации общих задач и целей. Указанная деятельность осуществляется органами прокуратуры в рамках постоянно действующих координационных советов, которые создаются при Генеральной прокуратуре, прокуратурах областей и приравненных к ним прокуратурах. Данная статья усилила координирующую роль прокуратуры по борьбе с преступностью.

Статья 9 новой редакции закона разрешила при прокуратуре Республики Казахстан образовывать ведомства и учреждения. Это позволило Генеральной прокуратуре республики вести научно-аналитическую работу по всем направлениям деятельности прокуратуры.

Таким образом, прокуратура Республики Казахстан на современном этапе развития казахстанской государственности вследствие изменений в законодательстве оказалась максимально адаптированной к установившейся форме государства в Республике Казахстан. Она вобрала в себя положительные стороны организации и деятельности прокуратур в других государствах, прежде всего тех стран, которые вошли в состав Содружества Независимых Государств. Особенностью прокуратуры в Республике Казахстан стало то, что она стала важным элементом всей системы сдержек и противовесов между ветвями государственной власти, эффективным инструментом в руках Президента Республики Казахстан в осуществлении им своих функций в качестве гаранта Конституции республики, прав и свобод человека и гражданина. Все изменения в законодательстве о прокуратуре, произошедшие на трех этапах ее развития шли в направлении повышения ее роли в обеспечении законности и правопорядка на всей территории Республики Казахстан.

Также нельзя не отметить и тот факт, что прокуратура Республики Казахстан за первые годы казахской государственности не выполняла функции предварительного следствия. Это означало, что в ее создании учитывался опыт европейских государств и было стремление сделать прокуратуру только лишь стороной судебного заседания, а функцию уголовного преследования считать основной. Однако за прокуратурой в качестве основной функции продолжала сохраняться надзорная функция. Именно это фактически спасло прокуратуру как надзорный орган со многими теми полномочиями, которыми она обладала в советский период истории Казахстана. Следовательно, в первые годы казахской государственности при выборе путей развития прокуратуры боролись две тенденции – европейская и традиционная. Попытки их сочетать не привели к преобладанию европейской тенденции развития прокуратуры. В дальнейшем европейская тенденция развития прокуратуры сошла на нет. Была восстановлена, правда, не в прежнем объеме, функция предварительного расследования преступлений, характерная для традиционной прокуратуры.

Вместе с тем восстановления прежней советской прокуратуры в Республике Казахстан не произошло. У прокуратуры республики появились свои особенности, делающие ее не похожей на прокуратуры стран, вышедших из СССР. Их можно выделить как минимум три. Первая. Прокуратура стала инструментом в руках Президента Республики Казахстан в осуществлении функций гаранта Конституции республики. Вторая. Прокуратура Республики Казахстан фактически осуществляет, наряду с другими функциями, и функцию конституционного надзора, включая предварительный конституционный надзор. Третья. Сохранение за прокуратурой функции не просто надзора, а высшего надзора за состоянием законности.

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

После распада СССР и образования новой российской государственности правовой статус прокуратуры стал изменяться, что не могло не оказать влияния на состояние законности и правопорядка. 15 ноября 1991 г. было принято постановление Верховного Совета РСФСР «Об образовании единой системы органов прокуратуры РСФСР»¹³. Данное постановление было принято на основе Декларации о государственном суверенитете РСФСР и создавало единую систему органов прокуратуры России, подчиненных Генеральному прокурору РСФСР.

С 1991 г. в России стартовала судебно-правовая реформа¹⁴, которая затронула и органы прокуратуры. В ходе ее осуществления прокуратуру существенно потеснили в ее традиционных сферах деятельности и прежде всего в сфере общего надзора, надзора за дознанием, следствием и оперативно-розыскной деятельностью. Такие изменения в институте прокуратуры стали следствием преодоления имевшего место в советский период тотального характера прежнего общего надзора прокуратуры, включая контроль над поведением граждан.

Изменения в правовом статусе прокуратуры вызвали дискуссию в юридической науке, в которой одни исследователи поддерживали проводимые преобразования, а другие, наоборот, указывали на их недостатки. Так, например, А. Мыцыков перемены в правовом статусе прокуратуры считал объективными, оправданными и отвечающими принципам демократической правовой государственности, стирающими различия между правовой системой России и правовыми системами других демократических государств¹⁵.

¹³ Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1991, № 48. Ст. 1527.

¹⁴ Концепция Судебной реформы. Утверждена Верховным Советом РСФСР 24 октября 1991 г. //Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1991, № 44. Ст. 1435.

¹⁵ Мыцыков А. Прокуратура. Проблемы развития //Законность. 2000. № 1. С. 4.

Противники этой точки зрения оказались сторонниками сохранения традиционной прокуратуры. А. Д. Бойков, К. Ф. Скворцов, В. П. Рябцев воспринимали изменения в правовом статусе прокуратуры как коренную ломку ее прежних устоев, подчеркнув, что сторонники противоположной точки зрения ориентируются на некие абстрактные ценности, далекие от потребностей развития государства и общества, противопоставляют закон праву и обосновывают необходимость неисполнения «неправовых законов», представляют прокуратуру как «учреждение тоталитарного режима». Всплеск преступности с точки зрения этих исследователей объясняется не ослаблением прокуратуры как надзорного органа, а проявлением свободы личности и демократизации общества. Поэтому роль прокуратуры в условиях перехода к рынку должна не ослабевать, а, наоборот, возрастать. Прокуратура должна быть наделена максимальными функциями. Ей необходимо предоставить дополнительные права в судопроизводстве, в приостановлении действия опротестованных правовых актов и т. п.¹⁶.

Как видим, изменения в правовом статусе прокуратуры за первые годы существования новой российской государственности были предметом острых дискуссий. Высказывались прямо противоположные и взаимоисключающие точки зрения. Однако развитие прокуратуры шло в те годы по своему пути, избегая таких крайностей.

Следует отметить, что политические и экономические преобразования в России в начале 90-х годов XX века не могли не коснуться прокуратуры. Авторы Концепции судебно-правовой реформы, утвержденной Верховным Советом РФ 24 октября 1991 г., пришли к выводу, что прокуратура должна сосредоточить свои усилия не на общем надзоре, а на функции уголовного преследования и его составной части поддержания обвинения в суде. Указанная Концепция фактически предлагала устранить общий надзор за исполнением законов из функций прокуратуры, а проверки исполнения

¹⁶ Проблемы развития правового статуса российской прокуратуры (в условиях переходного периода). М., 1998. С. 10-11.

законов проводить только при поступлении сообщений о правонарушениях. Предлагалось ликвидировать такую форму прокурорского реагирования как предостережение, не приостанавливать действие правового акта, опротестованного прокурором и т. п. В соответствии с Концепцией предстояло упразднить надзор прокурора за рассмотрением уголовных дел и сделать его равноправной стороной судебного заседания¹⁷.

Приведенные факты свидетельствуют о том, что Концепция судебно-правовой реформы предусматривала развитие российской прокуратуры по западному образцу и приближению ее к типу прокуратуры западного образца, как органа уголовного преследования. Прокуратура должна была лишиться значительной части своих прежних полномочий, а роль и значимость суда должна была повыситься. Это не могло не вызвать критики со стороны прокурорских работников и ученых, которые являлись сторонниками прежней прокуратуры. Именно в таких условиях осуществлялась подготовка первого российского закона о прокуратуре.

Разным точкам зрения на развитие прокуратуры в России соответствовали разные проекты закона о прокуратуре – проект, разработанный на основе Концепции судебно-правовой реформы и проект, разработанный Генеральной прокуратурой РФ.

В основу закона «О прокуратуре Российской Федерации», принятого 17 января 1992 г.¹⁸, был положен проект, подготовленный Генеральной прокуратурой РФ. Несмотря на это закон о прокуратуре включил в себя и ряд положений Концепции судебно-правовой реформы¹⁹. В результате получился некий компромиссный вариант. Закон сохранял за прокуратурой надзорные полномочия, что указывало на преемственность советской и российской прокуратуры. Вместе с тем сфера надзора прокуратуры сужалась. Это подтверждается тем, что из понятия «прокурорский надзор» были исключены

¹⁷ Кобзарев Ф. М. Прокуратура России: правовое положение и перспективы развития. М., 2002. С. 32 – 33.

¹⁸ Ведомости СНД РФ и ВС РФ.1992. N 8. Ст. 366.

¹⁹ Судебная реформа: итоги, приоритеты, перспективы. М., 1997. С. 3.

название «высший» и «общий». Прокурорские проверки по закону о прокуратуре должны были проводиться только после поступления сигналов о нарушении законов. Исчезали такие формы прокурорского реагирования как предостережение и предписание о недопустимости нарушения закона. В уголовном судопроизводстве прокурора устранили от осуществления общего надзора, ограничив его участие только поддержанием государственного обвинения.

Эти изменения в статусе прокуратуры не могли не повлиять на общее состояние законности в стране и защиту прав и свобод человека и гражданина в условиях перехода к рынку. Вместе с тем они дали возможность превратить прокуратуру из органа контроля над поведением граждан в орган надзора за защитой их прав и свобод. Следовательно, в правовом статусе прокуратуры произошли качественные изменения.

Одновременно с этим закон о прокуратуре уточнил предмет надзорной деятельности прокуратуры. Прокуратура призвана была осуществлять надзор за исполнением законов местными советами, местной администрацией, министерствами и ведомствами, иными государственными органами, предприятиями, учреждениями, организациями, независимо от их подчиненности, органами военного управления, воинскими частями, общественными и политическими организациями, движениями, должностными лицами. Надзор должен осуществляться за соответствием законам издаваемыми ими подзаконными актами и актами применения права. При этом прокуратура не должна была подменять органы государственного и хозяйственного управления и не вмешиваться в их оперативно-хозяйственную деятельность.

Новый статус прокуратуры был закреплен в Конституции Российской Федерации 1993 года, хотя в ней и отсутствовала самостоятельная глава о прокуратуре, а статья 129, посвященная ей, находилась в главе «Судебная власть», несмотря на то, что прокуратура к ней не относится.

Конституция РФ закрепила некоторые принципы организации и деятельности прокуратуры, не затрагивая при этом вопрос о ее полномочиях. Прокуратура в соответствии со статьей 71 Конституции РФ была отнесена к предметам ведения Российской Федерации, а кадры правоохранительных органов, куда относятся и прокурорские работники, статьей 72 Конституции РФ были отнесены к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Одновременно с этим статья 104 Конституции РФ не перечислила Генерального прокурора РФ в числе субъектов права законодательной инициативы в Государственной Думе РФ. Она статьей 125 Конституции РФ также не включена в субъекты, наделенные правом обращения в Конституционный Суд РФ по вопросам соответствия законов и иных нормативных правовых актов Конституции РФ. Как видно, Конституция РФ, также как и закон о прокуратуре, во многом восприняла идеи Концепции судебно-правовой реформы. Вместе с тем часть 5 статьи 129 Конституции РФ установила, что полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры определяются федеральным законом, что дало возможность посредством изменения в законодательстве сохранить сильную прокуратуру в Российской Федерации.

Значительные изменения в закон и прокуратуре были внесены в 1995 г. федеральным законом «О внесении изменений и дополнений в закон Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации»²⁰. Пункт 1 статьи 1 указанного закона закрепил, что прокурорский надзор за исполнением действующих законов осуществляется от имени Российской Федерации. Эта новелла в российском законодательстве имеет принципиальное значение. Она фактически определила юридическую природу прокурорского надзора, указав на его общий характер. Данная правовая норма фактически провела границу между прокурорским надзором и контролем, который проводят другие государственные органы. Последний проводится не от имени государства.

²⁰ Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

Нельзя не обратить внимания и на положение пункта 2 статьи 4 закона о том, что прокуратура осуществляет свои полномочия в строгом соответствии с законом независимо от других государственных федеральных органов, органов власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и общественных организаций. Следовательно, приведенная правовая норма, относя прокуратуру к органам государственной власти, распространила и на нее принцип разделения властей, подчеркнув ее независимость от других органов государственной власти.

Усиление принципа независимости прокуратуры повысило ее эффективность в обеспечении законности на всей территории страны, не ориентируясь при этом на мнения и позиции других государственных органов, органов местного самоуправления и общественных объединений граждан.

Редакция закона о прокуратуре 1995 г. в прокурорском надзоре выделила специальную функцию – надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. При этом прокуратура не должна вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность учреждений, предприятий, организаций. Это в значительной степени повысило весь правозащитный потенциал российской прокуратуры. Здесь же статьей 26 указанного закона была законодательно закреплена координирующая функция прокуратуры по борьбе с преступностью.

Усиление правозащитной функции прокуратуры диктовалось также статьей 27 новой редакции закона о прокуратуре о том, что в случае нарушения прав и свобод человека и гражданина, защищаемых в порядке гражданского судопроизводства, когда пострадавший по состоянию здоровья, возрасту или по иным причинам, не может лично отстаивать в суде свои интересы или когда нарушены права и свободы значительного числа лиц либо в силу иных обстоятельств нарушение приобрело особое общественное значение, прокурор предъявляет в суде иск в интересах пострадавших. Эта же статья закона установила норму о том, что

прокуратура не только принимает меры по пресечению нарушений прав человека, но и по их предупреждению.

Проведенный анализ показывает, что изменения в законе о прокуратуре 1995 г. затронули практически все сферы деятельности прокуратуры и в значительной степени усилили ее правозащитную функцию, что оказало свое влияние на состояние законности и правопорядка в стране.

Правозащитный потенциал прокуратуры был усилен и последующими изменениями в законодательстве.

Значительные изменения были внесены в закон о прокураторе в 1999 г. Как отмечалось в то время в научной литературе, изменения в законе о прокуратуре были направлены на возрастание ее роли в укреплении законности. Они стали ответом на все изменения, которые происходили в общественной жизни, социально-экономическом развитии, государственном строительстве, идеологических отношениях²¹.

Впервые в полномочиях прокуратуры пунктом 1 статьи 1 закона о прокуратуре был выделен надзор за соблюдением Конституции РФ. Это положение закона носило концептуальный характер. Он характеризовался тем, что Конституция РФ, также как и любой другой нормативный правовой акт имеет прямое действие и применяется на всей территории страны с учетом оттого, что она обладает высшей юридической силой. Следовательно, Конституция РФ также должна быть предметом прокурорского надзора.

Также следует отметить, что до принятия данного изменения в закон о прокуратуре в стране отсутствовал орган, осуществляющий надзор за исполнением Основного закона. Между тем жизнь настоятельно требовала введения такого надзора, поскольку имели место многочисленные случаи нарушения не только федерального законодательства, но и Конституции РФ. В результате этого ущемлялись как интересы государства, так и права граждан. Нормы Конституции РФ нарушались и законодательством,

²¹ Рябцев В. Прокуратура приобретает новые полномочия //Российская юстиция. 1999. № 4. С. 39; Бессарабов В. Новое в законодательстве о прокуратуре //Законодательство. 1999. № 6. С. 80.

особенно региональным. В результате нарушалось единое правовое пространство, в ряде регионов проявлялись сепаратистские тенденции.

Правовой охраной Конституции РФ непосредственно занимался Конституционный Суд РФ. Однако специфика судебной власти заключается в том, что суд по своей инициативе не может принимать к рассмотрению то или иное дело. В суд должен обратиться субъект права обращения. Только в этом случае может быть инициировано судопроизводство. Что касается Конституционного Суда РФ, то он не может по своей инициативе рассматривать конституционность того или иного нормативного правового акта, а перечень субъектов права обращения в Конституционный Суд РФ законодательно ограничен. Кроме того, если Конституционный Суд РФ и начнет рассматривать конституционность нормативного акта, то его рассмотрение займет достаточно длительное время, на протяжении которого, признанный впоследствии акт неконституционным, будет продолжать действовать. Отсюда наделение прокуратуры правом осуществлять надзор за исполнением Конституции РФ в дополнение к ее правовой охране со стороны Конституционного Суда РФ повысило в целом контроль над соблюдением конституционной законности в государстве. Редакцией закона о прокуратуре 1999 г. прокурор получил конституционно-надзорные полномочия.

Изменения в законе коснулись и более точной регламентации круга государственных органов, на которые распространялись надзорные функции прокуратуры. В предыдущей редакции закона наряду с министерствами употреблялось понятие «ведомство», не имеющее юридического значения. Исполнительную власть выражают министерства, федеральные службы, агентства, комитеты и другие структуры, которые не всегда относят себя к ведомствам. Последнее может служить препятствием для прокурорских проверок. Поэтому в редакции закона 1999 г. понятие «ведомство» нашло свою конкретизацию. Теперь пункт 1 статьи 21 закона о прокуратуре был сформулирован следующим образом: «прокуратура осуществляет надзор за

соблюдением Конституции РФ и исполнением законов федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций».

Статья 25 в редакции закона о прокуратуре 1999 г. восстановила такое профилактическое средство прокурорского воздействия, каким ранее являлось предостережение о недопустимости нарушения закона. В 1992 г. при принятии закона о прокуратуре предостережение было исключено из средств прокурорского реагирования, поскольку оно не вписывалось в новую концепцию прокуратуры, которая была освобождена от превентивного надзора за исполнением законов. Возвращение превентивного надзора прокуратуры потребовало, в свою очередь, возвращения предостережения прокурора.

Это изменение в законодательстве имело принципиальное значение, поскольку позволяло проводить прокурорские проверки не в связи с поступающими обращениями, а по инициативе прокуратуры.

Изменения коснулись и правового статуса прокурорских работников. Пункт 1 статьи 40 закона впервые определил, что служба в органах прокуратуры является одним из видов федеральной государственной службы, а работники прокуратуры являются государственными служащими, исполняющими обязанности по государственной должности. В соответствии со статьей 43 закона работник прокуратуры, избранный депутатом либо на выборную должность в органы местного самоуправления, на период выполнения новых полномочий приостанавливает службу в органах прокуратуры.

Редакция закона о прокуратуре 1999 г. усилила независимость прокуроров. Статья 13 закона о прокуратуре отменила определенный срок назначения прокуроров. Эта норма не касалась срока полномочий Генерального прокурора РФ. Отмена срока полномочий давала возможность прокурорам вести себя независимо от иных государственных органов и органов местного самоуправления, проявлять твердость и принципиальность при выполнении своих обязанностей. Наличие срока полномочий прокуроров различных уровней вместе с институтом согласования с главами субъектов РФ кандидатов на должности прокуроров субъектов РФ отрицательно сказывались на обеспечении принципа независимости прокуратуры от других ветвей государственной власти.

В начале XXI века в закон о прокуратуре также вносились изменения, при этом ряд из них имело принципиальное значение для конституционно-правового статуса российской прокуратуры.

Общий обзор этих изменений можно представить следующим образом. Федеральным законом от 22 августа 2004 г. «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»²² при определении гарантий для работников прокуратуры, избранных депутатами либо выборными должностными лицами органов государственной власти или органов местного самоуправления конкретизировано понятие «выборная должность». Под ней теперь стало пониматься выборное должностное лицо органа государственной власти (органа местного самоуправления).

²² СЗ РФ. 2004. № 35. Ст. 3697.

Федеральным законом от 4 ноября 2005 г. «О внесении изменений в статью 12 федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» на Генерального прокурора РФ возложена обязанность лично представлять Совету Федерации Федерального Собрания РФ доклад о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению²³.

Федеральный закон от 2 марта 2007 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения требований к лицам, замещающим государственные или муниципальные должности, а также должности государственной или муниципальной службы» выдвинул дополнительные требования к преподавательской, научной или иной творческой деятельности прокурорских работников²⁴. В соответствии со статьей 2 указанного закона преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации. Прокурорские работники не вправе входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации. Следовательно, данным законодательным требованием в значительной степени был скорректирован правовой статус прокурорских работников, в части касающейся преподавательской, научной и иной творческой деятельности.

²³ СЗ РФ. 2005. № 45. Ст. 4586.

²⁴ СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1151.

Значительные изменения в законе о прокуратуре произошли в связи с образованием Следственного комитета при прокуратуре РФ. Федеральным законом от 5 июня 2007 г. в этой связи были внесены изменения в Уголовно-процессуальный кодекс РФ и федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»²⁵.

Следственный комитет появился в 2007 г. при Прокуратуре РФ, а затем стал самостоятельным органом. С этого времени прокуратура лишилась полномочий по расследованию уголовных дел и значительной части надзорных полномочий. Фактически, как отмечается в научной литературе, реформа прокуратуры по-новому выстроила всю правоохранительную систему и изменила принцип взаимоотношений силовых ведомств между собой²⁶. В пользу этого вывода говорят широкие полномочия Следственного Комитета, лишение прокуроров возможности проводить следственные действия и возбуждать уголовные дела. Последнее не было лишено оснований, поскольку сосредоточение следствия и надзора в одном органе делало прокуратуру суперведомством и с точки зрения демократических основ государственности, наличия системы сдержек и противовесов в деятельности органов государственной власти выглядело совершенно аномально. Однако нам представляется, что не все так очевидно, поскольку прокурор как сторона судебного заседания должен нести ответственность за недостатки следствия, проводимого Следственным Комитетом, т.е. отвечать за работу не своего ведомства.

Между тем система взаимоотношений силовых структур между собой после образования Следственного Комитета изменилась. Фактически ни одно из силовых ведомств, будь-то прокуратура, Следственный Комитет, ФСБ, Госнаркоконтроль, МВД, не контролируют всю цепочку правоохранительных действий – от регистрации преступления до поддержки

²⁵ СЗ РФ. 2007. № 24. Ст. 2830.

²⁶ Дибиров Ю. С. Проблемы конституционно-правовых основ организации и деятельности Генеральной Прокуратуры и Следственного Комитета при Генпрокуратуре РФ // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 6. С. 69.

обвинения в суде. При этом Следственный Комитет возбуждает уголовные дела по материалам, поступающим ему из МВД, ФСБ, Госнаркоконтроля. Прокуратура, в свою очередь, осуществляет надзор за работой следователей, не имея права возбуждать уголовные дела. Следственные органы МВД, ФСБ, Госнаркоконтроля могут возбуждать и расследовать уголовные дела только по ограниченному кругу статей УК РФ. За действиями их следователей также надзор осуществляет прокуратура. Таким образом, в деятельности самих силовых структур с образованием Следственного Комитета и сокращения функций прокуратуры появилась своя своеобразная система сдержек и противовесов. Ее суть состояла в том, что МВД, ФСБ, Госнаркоконтроль ведут оперативно-розыскную деятельность, Следственный Комитет расследует уголовные дела, прокуратура осуществляет функции надзора за деятельностью данных органов.

Однако с таким обоснованием необходимости образования Следственного комитета согласны не все исследователи. Среди них, как правило, практические прокурорские работники. Здесь возобладала точка зрения, что закрепленный в Конституции РФ подход к прокуратуре стал причиной «перекраивания» самой идеи существования прокуратуры. В качестве примера в научной литературе приводится факт образования Следственного комитета, в результате которого прокуратура лишилась некоторых надзорных полномочий, что привело к ослаблению влияния прокурора на обеспечение расследование и принятие соответствующих закону решений²⁷.

Ряд изменений в закон о прокуратуре был внесен в 2008 – 2009 гг. в связи с усилением борьбы с коррупцией. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 г. и конвенции

²⁷ Гулягин А. Ю. Прокуратура как государственно-правовой институт и ее положение в системе правоохраны //Журнал российского права. 2011. № 7. С. 39.

об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г. и принятием федерального закона «О противодействии коррупции» ограничения, запреты и обязанности указанных нормативных правовых актов распространил и на прокурорских работников²⁸.

Федеральным законом от 17 июля 2009 г. «О внесении изменений в федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с принятием федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов» проведение антикоррупционной экспертизы было возложено и на органы прокуратуры²⁹. Статья 9.1 указанного федерального закона установила, что прокурор в ходе осуществления своих полномочий в установленном Генеральной прокуратурой Российской Федерации в порядке и согласно методике, определенной Правительством Российской Федерации, проводит антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов и организаций, органов местного самоуправления, их должностных лиц. При выявлении в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов прокурор вносит в орган, организацию или должностному лицу, которые издали этот акт, требование об изменении нормативного правового акта с предложением способа устранения выявленных коррупциогенных факторов либо обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации. Требование прокурора об изменении нормативного правового акта подлежит обязательному рассмотрению соответствующим органом, организацией или должностным лицом не позднее чем в десятидневный срок со дня поступления требования. Требование прокурора об изменении нормативного правового акта, направленное в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской

²⁸ СЗ РФ. 2008. № 52. Ст. 6235.

²⁹ СЗ РФ. 2009. № 47. Ст. 5753.

Федерации или в представительный орган местного самоуправления, подлежит обязательному рассмотрению на ближайшем заседании соответствующего органа. Фактически данным федеральным законом на прокуратуру была возложена дополнительная обязанность. Ее полномочия в этой связи были расширены. Их можно рассматривать в качестве дополнения к основной надзорной деятельности прокуратуры.

Изменения в закон о прокуратуре вносились и в связи с принятием федеральных законов о полиции и об образовании. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием федерального закона «О полиции» возложил на Генеральную прокуратуру РФ обязанность вести единый государственный учет заявлений и сообщений о преступлениях, состояния преступности, раскрываемости преступлений, состояния и результатов следственной работы и прокурорского надзора. При этом приказы Генерального прокурора РФ в этой части обязательны для органов государственной власти³⁰. Статистической отчетностью прокуратура занималась и раньше. Но после принятия указанного федерального закона эта обязанность прокуратуры была конкретизирована.

Федеральный закон от 2 июля 2013 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу законодательных актов (отдельных положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» установил требование для прокурорских работников не реже чем один раз в три года получать дополнительное профессиональное образование³¹. Статья 43.5 указанного федерального закона установила, что прокурорские работники, принятые на обучение по программам подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре в очной форме в научные или образовательные

³⁰ СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 16.

³¹ СЗ РФ. 2013. № 27. С. 3477.

учреждения прокуратуры на основании ученических договоров, заключенных между этими прокурорскими работниками и Генеральной прокуратурой Российской Федерации, освобождаются от занимаемой должности и откомандировываются в соответствующие научные или образовательные учреждения с сохранением должностных окладов, доплат за классный чин и выслугу лет. Время получения высшего образования по программе подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре в научных и образовательных учреждениях прокуратуры засчитывается прокурорским работникам в выслугу лет, дающую право на присвоение очередного классного чина, доплату за выслугу лет и назначение пенсии за выслугу лет. Эти изменения в законодательстве были продиктованы необходимостью повышения квалификации и профессионализма прокурорских работников и направлены на системную работу прокуратуры в данном направлении.

Краткий исторический обзор развития российской прокуратуры за последние два с лишним десятка лет показывает, что в ее развитии прослеживались две основные тенденции – от сужения полномочий прокуратуры по сравнению с прежней советской прокуратурой, до их восстановления. Однако это не означает, что в Российской Федерации была восстановлена бывшая советская прокуратура. Ряд ее полномочий ушел в прошлое, прокурорский надзор перестал быть высшим, был образован Следственный комитет РФ, прокуратура от контроля над поведением граждан перешла к надзору за соблюдением прав и свобод человека и гражданина и получила право осуществлять надзор за соблюдением Конституции РФ.

Сравнительно-правовой анализ развития российской и казахской прокуратуры после распада СССР позволяет сделать ряд выводов, которые указывают на их общие и особенные черты.

Прежде всего, следует отметить, что современные российская и казахская прокуратуры возникли в ходе правовой реформы. Российская

впитала в себя многие положения судебной-правовой реформы 1992 г., а казахская - правовой реформы 1994 г., которые позволили преодолеть негативные черты в развитии прокуратуры, накопившиеся в советский период истории.

Развитие прокуратуры в Республике Казахстан и Российской Федерации показало, что в этих странах удалось избежать двух крайностей – от практически полной ликвидации надзорных полномочий прокуратуры и превращения ее только в орган, осуществляющий уголовное преследование, до сохранения прежней советской прокуратуры. Ни по тому, ни по другому пути развитие прокуратуры не пошло, а был принят некий усредненный вариант с сохранением традиций советской прокуратуры и внедрением западного опыта функционирования прокурорских органов, в результате которого прокурорский надзор перестал быть таким всеобъемлющим, каким он был в Советском Союзе. Преемственность новых республиканских прокуратур с советской прокуратурой стала неотъемлемой чертой развития прокуратуры в Республике Казахстан и в Российской Федерации.

На развитие прокуратуры в Российской Федерации и в Республике Казахстан оказали влияние политические и социально-экономические преобразования, происходящие в эти годы, переход к рыночной экономике, демократизация всех сторон жизни общества и государства, принятие новых конституций, провозгласивших принципы демократической правовой государственности и приоритет прав и свобод человека и гражданина. В результате этих преобразований прокуратура из органа контроля над поведением граждан превратилась в орган надзора за защитой их прав и свобод. Также в обеих странах в законодательстве был уточнен и конкретизирован предмет прокурорского надзора, не допускающий его расширительного толкования.

В развитии прокуратуры Российской Федерации и Республики Казахстан наряду с общими чертами имелись и особенности. Среди них следует отметить тот факт, что прокуратура Республики Казахстан за

последние двадцать с лишним лет была подвержена меньшим изменениям, чем прокуратура Российской Федерации. Для нее не было характерным сужение, а затем расширение ее полномочий. Это означает, что в развитии прокуратуры Казахстана присутствовало больше определенности и стабильности. Здесь отсутствовали такие острые дискуссии о судьбе прокуратуры, как это имело место в Российской Федерации. На прокуратуру Республики Казахстан западные традиции в развитии прокуратуры оказали заметно меньшее влияние.

Российская прокуратура, в отличие от прокуратуры Республики Казахстан строилась с учетом принципов федеративного устройства и отнесением кадров правоохранительных органов к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Следовательно, в отличие от Республики Казахстан на кадровую политику прокуратуры в России оказывают влияние власти субъекта РФ. Поэтому в этой части российская прокуратура менее централизована, чем прокуратура Казахстана.

В исследуемый период появились различия в функциях прокуратур двух стран, касающихся прав и свобод человека и гражданина. В Российской Федерации прокуратура осуществляет надзор за соблюдением прав и свобод граждан, а в Республике Казахстан это не самостоятельная функция прокуратуры, а ее цель. Это означает, что права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации со стороны прокуратуры являются более защищенными, чем в Республике Казахстан. Прокурор в России, выполняя указанную функцию, может подать судебный иск в защиту неограниченного круга лиц, что сможет быть весьма сомнительным в Республике Казахстан. Наличие общих черт и особенностей в развитии прокуратуры в Республики Казахстан и Российской Федерации вполне оправдано, если учесть тот факт, что казахская и российская прокуратуры развивались на основе традиций прежней советской прокуратуры и с учетом особенностей развития этих новых государств, вышедших из бывшего СССР.

ГЛАВА II. ПРОКУРАТУРА В СИСТЕМЕ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ.

§ 1. Прокуратура и ветви власти в Российской Федерации и Республики Казахстан.

В современной юридической науке развернулась дискуссия относительно места прокуратуры в системе органов государственной власти. Здесь разброс мнений достаточно широк – от отнесения прокуратуры к определенной ветви государственной власти до отрицания ее государственного характера. При этом одни исследователи относят ее к законодательной власти³², другие – к исполнительной³³, третьи – к судебной³⁴. Есть и точка зрения, согласно которой прокуратура есть самостоятельный государственно-правовой институт и не может быть отнесена ни к одной из традиционных ветвей государственной власти³⁵.

Отнесение прокуратуры к законодательной власти берет свое начало в советский период деятельности прокуратуры. В это время она была органом фактически подконтрольным законодательной власти. Генерального прокурора СССР назначал Верховный Совет СССР. Он был подотчетен высшему законодательному органу страны. Отсюда определялись предмет и задачи прокурорского надзора – обеспечение полного и единообразного исполнения законов. Следовательно, прокурор, как справедливо отмечают

³² Долежан В.В. Проблемы компетенции прокуратуры: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1991. С. 44; Шобухин В.Ю. Правовой статус прокуратуры и прокурорских работников Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2005. С. 24 - 25.

³³ Колоколов Н.А. Актуальные проблемы защиты прав, свобод и законных интересов личности в уголовном процессе: в призме результатов мониторинга 2008 - 2009 гг. М.: Юрист, 2009. Проблемы общей теории права и государства: Учебник / Под общ. ред. В.С. Нерсесянца. М., 2004. С. 695; Осипян С.А. Российский федерализм и конституционно-правовой статус прокуратуры: концептуальные проблемы: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генпрокуратуре РФ. М., 2006. С. 15.

³⁴ Алексеев В.Б., Колибаб К.Е. Процессуальный статус прокуратуры и судебная власть // Организация управления в органах прокуратуры: Сб. статей. М., 1998. С. 95 - 96.

³⁵ Прошин Е. В. К дискуссии о месте прокуратуры в российском государстве // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 4. С. 75.

отдельные исследователи, в те годы был ориентирован на сотрудничество с одной ветвью государственной власти – законодательной³⁶.

Именно из этих посылок исходят исследователи, которые определяют место прокуратуры в законодательной власти. Так, например, В. Ломовский пишет о том, что прокуратура, хотя и не относится к законодательной власти, ее место именно возле нее. Это связано с тем, что законодательная власть, принимая законы, не может оставаться безучастной в вопросах их исполнения. Поэтому прокуратура является инструментом в руках законодательной власти, при помощи которого законодательная власть контролирует исполнение законов³⁷.

С позицией об отнесении прокуратуры к законодательной ветви государственной власти большинство исследователей не согласны. М. С. Шалумов считает, что отсутствуют какие-либо основания для этого, поскольку прокуратура не принимает законы и не является специальным органом законодательной власти по реализации функций парламентского контроля за исполнением законов. Прокуратура в соответствии со статьями 1 и 4 федерального закона о прокуратуре представляет собой единую федеральную централизованную систему органов, которые осуществляют от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции и исполнением законов, действующих на территории РФ, независимо от каких-либо органов государственной власти, обеспечивая тем самым единство законности в масштабах всей страны³⁸. Как видим, здесь нет указания на то, что эти функции прокуратура осуществляет от имени Федерального Собрания РФ.

³⁶Бессарабов В. Г., Жмакин А. С. Место прокуратуры в политической системе //Законность. 2009. № 11.С.3.

³⁷Ломовский В. Какой власти принадлежит прокуратура? // Российская юстиция. 2001. N 9. С. 21.

³⁸ Шалумов М.С. Проблемы функционирования российской прокуратуры в условиях формирования демократического правового государства: Дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2002. С. 36 - 38.

Таких же указаний нет в законодательстве Республики Казахстан. В соответствии с частью 2 статьи 83 Конституции республики прокуратура составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному Прокурору Республики. Она осуществляет свои полномочия независимо от других государственных органов, должностных лиц и подотчетна лишь Президенту Республики. В части 2 статьи 3 закона Республики Казахстан о прокуратуре от 21 декабря 1995 г. это положение конкретизировано с учетом того факта, что прокуратура осуществляет свою деятельность независимо не только от государственных органов, но и от политических партий и других общественных объединений.

Н. В. Мельников также придерживается позиции о не отнесении прокуратуры к законодательной ветви власти. В своей монографии он отмечает, что назначение на должность Генерального прокурора РФ Советом Федерации Федерального Собрания РФ и его обязанность ежегодно представлять Федеральному Собранию РФ и Президенту РФ доклад о состоянии законности не означают о вхождении прокуратуры в законодательную ветвь государственной власти³⁹.

Это же можно сказать и в отношении Республики Казахстан. Здесь Генеральный прокурор назначается и освобождается от должности с согласия Сената Парламента. Дача согласия на назначение Президентом Генерального прокурора относится к исключительному ведению Сената Парламента. Эти полномочия парламента также не дают основания для отнесения прокуратуры к законодательной ветви государственной власти.

Сказанное не означает, что прокуратура не взаимодействует с законодательной властью. Прокуратура с ней взаимодействует в той мере, в какой она участвует в законотворческой деятельности. Тем более что парламент и в Российской Федерации, и в Республике Казахстан не наделен

³⁹ Мельников Н.В. Прокурорская власть и личность: Правовые средства обеспечения конституционных прав и свобод граждан России. М., 2003. С. 83.

функцией непосредственного контроля над исполнением законов, за исключением парламентских процедур, связанных с парламентскими слушаниями, а в Российской Федерации и с парламентскими расследованиями. Опосредованный контроль над исполнением законов и их единообразным применением парламентами данных государств осуществляют посредством парламентских и депутатских запросов, в том числе и запросов к Генеральным прокурорам обоих государств.

Ни Конституция Российской Федерации, ни Конституция Республики Казахстан не содержат указаний на наличие у парламента контрольной функции, но анализ полномочий парламента дает основание говорить о наличии в них так называемой контрольно-оценочной функции. Парламент в России и в Казахстане может выразить вотум недоверия Правительству, может заслушивать доклады о его работе, заслушивать вопросы об исполнении бюджета, проводить парламентские слушания и т.п.

В Республике Казахстан в соответствии со статьей 12 конституционного закона «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» постоянными комитетами Палат в открытой и закрытой формах по вопросам своей компетенции проводятся парламентские слушания⁴⁰. В соответствии с Регламентом Сената Парламента Республики Казахстан парламентские слушания представляют собой организационную форму деятельности Сената, целью которой является предварительное обсуждение концепции законопроектов, получение всесторонней и объективной информации о ходе реализации законов, выполнения общенациональных и региональных программ по различным направлениям деятельности Правительства, министерств и ведомств, а также углубленный анализ узловых вопросов внутренней и внешней политики государства. После доклада и выступлений на парламентских слушаниях приглашенным лицам депутаты могут задавать вопросы. По итогам парламентских

⁴⁰ Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан, 1995 г., N 21, ст. 124.

слушаний принимаются рекомендации, которые доводятся до сведения всех депутатов Парламента⁴¹.

В Российской Федерации формой парламентского контроля являются и парламентские расследования, которые проводятся на основе федерального закона от 27 декабря 2005 г. «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации»⁴².

Наиболее подробно все формы парламентского контроля, существующие в Российской Федерации, урегулированы в федеральном законе от 7 мая 2013 г. «О парламентском контроле»⁴³.

Содержание указанных нормативных правовых актов Российской Федерации и Республики Казахстан указывает, что парламентский контроль не является основной функцией парламентов обоих государств, проводится по строго очерченному количеству оснований и является ограниченным, что соответствует принципу разделения властей.

При осуществлении парламентского контроля может привлекаться и прокуратура. Однако это свидетельствует о том, что прокуратура только взаимодействует с законодательной властью, но не является ее частью. Здесь мы поддерживаем точку зрения о том, что прокуратура не относится к законодательной власти и привели в этой связи дополнительные аргументы, взятые из законодательства Республики Казахстан и Российской Федерации.

В юридической науке имеется также точка зрения о том, что прокуратуру следует отнести к исполнительной ветви государственной власти. Ее сторонники опираются на тот факт, что полномочия прокурора по надзору за исполнением законов органами дознания, предварительного следствия, органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, органами исполнения наказаний носят административно-властный характер. Кроме того, они ссылаются и на то, что в

⁴¹ Тайбасарова Д. Ж. Парламентский контроль в Республике Казахстан // sworld.com.ua/konfer26/251

⁴² СЗ РФ. 2006. № 1. Ст. 7.

⁴³ СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2315.

дореволюционной России и в большинстве зарубежных стран прокуратура входит в систему органов исполнительной власти⁴⁴.

Примером может служить Республика Кыргызстан. Глава 5 Конституции Республики Кыргызстан отнесла прокуратуру к исполнительной власти. Более подробно этот статус прокуратуры устанавливает закон Республики Кыргызстан от 18 декабря 1993 г. «О прокуратуре Кыргызской Республики», согласно которому прокуратура Кыргызской Республики является государственным органом в системе исполнительной власти, который осуществляет надзор за точным и единообразным исполнением законодательных актов органами местного самоуправления, министерствами, государственными комитетами, административными ведомствами и другими органами, создаваемыми при Правительстве Кыргызской Республики, местной государственной администрацией, общественными объединениями, должностными лицами, хозяйствующими субъектами (независимо от форм собственности) и гражданами⁴⁵.

Относительно отнесения прокуратуры к органам исполнительной власти особую позицию занимает И. М. Байкин. Он считает неубедительным довод сторонников не отнесения прокуратуры к исполнительной власти о том, что прокуратура осуществляет надзор за исполнительными органами государственной власти. Однако де-юре прокуратура может и не входит в систему исполнительных органов, поскольку таким статусом ее не наделил законодатель, но де-факто прокуратура может исполнять функции исполнительной власти и являться ее органом. Поэтому указанный автор посчитал обоснованной позицию о том, что прокуратура представляет собой достаточно автономную составную часть исполнительной власти, несмотря на наличие у нее большого блока надзорных функций. В доказательство

⁴⁴ Бессарабов В. Г., Жмакин А. С. Место прокуратуры в политической системе // Законность. 2009. № 11. С. 4.

⁴⁵ Додонов В. Н. Прокуратуры стран мира: Справочник. М., 2006. С. 112 – 113.

этого он привел тот факт, что прокурор, точно также как должностное лицо органа исполнительной власти (следователь, начальник следственного отдела, дознаватель и т.п.) в уголовном процессе представляет сторону обвинения и от имени государства осуществляет уголовное преследование. Его деятельность, как и деятельность любых других должностных лиц органов исполнительной власти, может быть оспорена в суде⁴⁶.

Однако с этой позицией многие исследователи высказывают свое несогласие. С точки зрения В. Ю. Шобухина, прокуратура не может быть отнесена к исполнительной власти, поскольку она выполняет функции, объективно не присущие исполнительной власти, которая, в свою очередь, полностью поднадзорна прокуратуре⁴⁷.

На не отнесение прокуратуры к органам исполнительной власти работает и правовая позиция Верховного Суда РФ, выработанная им в своем постановлении от 11 февраля 2005 г., согласно которой прокуратура не входит в систему исполнительных органов государственной власти, в том числе и потому, что ее нормативные правовые акты не подлежат государственной регистрации и не публикуются в официальных изданиях, а только в журнале «Законность»⁴⁸.

Сказанное не означает, что прокуратура не соотносится с органами исполнительной власти. Ее соотношение с органами исполнительной власти диктуется тем, что прокуратура осуществляет свои полномочия по исполнению законов и координации деятельности всех правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Следовательно, прокуратура взаимодействует с исполнительной властью в той мере, в какой она непосредственно реализует свои полномочия. Однако относить ее к исполнительной власти нельзя, так как она обладает надзорными

⁴⁶ Байкин И. М. Правовой анализ полномочий органов исполнительной власти и прокуратуры // Российский юридический журнал. 2011. № 6. С. 56.

⁴⁷ Шобухин В.Ю. Правовой статус прокуратуры и прокурорских работников Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2005. С. 28.

⁴⁸ Справочная правовая система «Консультант-плюс».

полномочиями, в том числе и за исполнительной властью. Отсюда следует вывод о том, что прокуратура в силу своего предназначения как надзорный орган находится вне исполнительной власти. Возложение на российскую прокуратуру функций надзора за исполнением Конституции РФ, законов, а на прокуратуру Республики Казахстан высшего надзора за точным и единообразным применением законов приводит к недопустимости нахождения органов прокуратуры в системе исполнительной власти.

Отдельные исследователи относят прокуратуру к судебной ветви власти. Так, например, К. И. Амирбеков подчеркивает непосредственную связь между прокурорским надзором и судебным контролем, как двумя институтами, выполняющими одни и те же функции, направленные на обеспечение законности и правопорядка, защиту прав и свобод граждан. Отсюда прокуратура без потери своей надзорной и процессуальной самостоятельности может быть отнесена к судебной ветви власти, поскольку она способствует осуществлению правосудия⁴⁹.

Однако большинство исследователей с этой точкой зрения не согласны. Что касается не вхождения прокуратуры в судебную систему, то аргументом в пользу этого может быть конституционное положение о том, что правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. В соответствии с частью 2 статьи 75 Конституции Республики Казахстан судебная власть осуществляется посредством гражданского, уголовного и иных установленных законом форм судопроизводства. Следовательно, в Российской Федерации и в Республике Казахстан судебную власть осуществляют только суды и никакие другие органы, включая и прокуратуру.

Эта позиция подтверждается определением Верховного Суда РФ от 12 марта 2001 г., в котором Верховный Суд РФ сослался на ст. 10 Конституции

⁴⁹ Амирбеков К. И. Теоретико-правовые основы деятельности прокуратуры в России //»Черные дыры» в российском законодательстве. 2003. № 4. С. 294.

РФ, согласно которой органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны. Это означает, что суд, в отличие от прокуратуры, не вправе выносить решения, обязывающие органы законодательной или исполнительной власти совершать какие-то действия, которые бы нарушили принцип разделения властей⁵⁰.

Вместе с тем следует иметь в виду, что прокуратора взаимодействует с судебной властью, но только в той мере, в какой она является инициатором или участвует в том или ином виде судопроизводства как сторона судебного заседания. Может быть, поэтому прокуратура в конституциях Республики Казахстан и Российской Федерации включена в их седьмые главы, посвященные судебной власти.

Некоторые исследователи высказывают точку зрения, согласно которой прокуратуру следует отнести к отдельной прокурорской ветви государственной власти⁵¹.

Близка к этой позиции о выделении прокуратуры в качестве самостоятельной ветви власти точка зрения тех ученых, которые считают, что прокуратуру нельзя отнести ни к одной из ветвей власти. Так А. Ю. Гулягин пишет о том, что прокуратуру нельзя отнести ни к одной из ветвей власти, и она не участвует в процессе взаимного контроля ветвей власти⁵².

В юридической науке получила распространение и точка зрения В. Е. Чиркина, поддержанная другими учеными, об отнесении прокуратуры к контрольно-надзорной власти⁵³.

⁵⁰ Справочная правовая система «Консультант-плюс».

⁵¹ Шобухин В.Ю. Правовой статус прокуратуры и прокурорских работников Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2005. С. 36.

⁵² Гулягин А. Ю. Прокуратура в системе органов государственного контроля // Юридический мир. 2012. № 12. С. 33.

⁵³ Байкин И.М. Прокуратура и судебная власть // Российская юстиция. 2009. N 10. С. 36 - 37; Бурмистров А.С. Контрольная власть в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. N 10. С. 7 - 10; Денисов С.А. Формирование контрольной ветви государственной власти и ограничение коррупции // Государство и право. 2002. N 3. С. 9 -

С точки зрения В. Е. Чиркина идущие от конца XVIII в. представления о традиционных трех ветвях власти уже не соответствуют современным реалиям. В качестве примера он приводит тот факт, что во многих конституциях стран мира содержатся нормы, регулирующие не только законодательную, исполнительную, судебную, но и иные ветви власти – контрольную, учредительную, избирательную. Конституция Республики Алжир называет шесть ветвей государственной власти, включая политическую⁵⁴.

Во многих странах мира контрольная власть представлена особыми органами – конституционными судами, счетными палатами, прокуратурой. Вопросам прокуратуры как органам контрольной власти посвящены труды таких исследователей как С.Г. Буянский, А.С. Сологубов, И.А. Антонов, М.С. Шалумов⁵⁵.

Все это вместе взятое дало основание указанным авторам сделать вывод о том, что идея выделения контрольной ветви власти как самостоятельной ветви государственной власти получила свое достаточное распространение. Предприняты также далеко не безуспешные попытки структурировать систему органов контрольной власти и определить их функции и предназначение. В научных работах также была продолжена традиция рассмотрения контроля как неотъемлемой составной части всей

⁵⁴ Чиркин В.Е. Контрольная власть // Государство и право. 1993. N 4. С. 11; Чиркин В.Е. Элементы сравнительного государственоведения. М., 1994; Чиркин В.Е. Конституционное право России и зарубежный опыт. М., 1998; Чиркин В.Е. Государствоведение. М., 1999; Чиркин В.Е. Конституция: российская модель. М., 2004.

⁵⁵ Буянский С.Г. Правовые основы функционирования прокуратуры как органа контрольной власти // Закон. 2005. N 5. С. 106 – 109; Сологубов А.С. Особенности правового статуса органов прокуратуры России в федеральных округах (на примере Центрального федерального округа). М., 2006; Антонов И.А. Место и роль прокуратуры Российской Федерации в системе контрольной власти (конституционно-правовой аспект): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003; Шалумов М.С. Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственности // Государство и право. 1999. N 1. С. 85.

управленческой деятельности, направленной на обеспечение законности в работе всех органов публичной власти.

Система контроля, по мнению А. С. Бурмистрова, состоит из таких элементов как субъект, объект, предмет, принципы, методы, техника и технология, результат контроля, принятие решения⁵⁶. Относительно прокуратуры он делает вывод о том, что в последнее время наблюдается тенденция, связанная с расширением ее функций, приданием ей контрольных полномочий. В отдельных странах прокуратура контролирует соблюдение финансовой дисциплины органами публичной власти, во многих странах прокуратура осуществляет общий надзор за состоянием законности в деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, соответствием закону издаваемых ими нормативных правовых актов⁵⁷.

Анализируя указанную точку зрения, необходимо отметить, что все органы государственной власти в той или иной степени обладают контрольными полномочиями, в том числе и в сфере обеспечения законности и правопорядка.

Есть и еще одна особая точка зрения о месте прокуратуры в системе разделения властей. Суть ее состоит в том, что прокуратуру нельзя считать государственным органом. Это особый механизм системы разделения властей, который следует отнести к сдержкам и противовесам между ветвями государственной власти⁵⁸. Следовательно, в этой точке зрения роль прокуратуры низводится от государственного органа к элементу и механизму в системе сдержек и противовесов. Получается, что традиционные ветви государственной власти могут использовать прокуратуру для выяснения отношений между ними и преодоления разногласий, а может быть и для

⁵⁶ Бурмистров А, С. Структура контрольной власти в России //Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 4. С. 12.

⁵⁷ Бурмистров А, С. Структура контрольной власти в России //Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 4. С.13.

⁵⁸ Ванькаев А.Н. Место и роль прокуратуры в системе разделения властей Российской Федерации // Российский следователь. 2008. N 10. С.33.

сведения счетов. Тогда и судебную ветвь государственной власти по этому принципу можно отнести не к ветви государственной власти, а только к механизму сдержек и противовесов между законодательной и исполнительной властями.

Следует отметить, что не отнесение прокуратуры к государственным органам оказало негативное влияние на судебную практику. Приведем лишь некоторые примеры. Конституционный Суд РФ в своем определении от 24 февраля 2005 г. N 84-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Моторичевой Ирины Ивановны на нарушение ее конституционных прав положениями статьи 24 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации" выработал правую позицию о том, что органы прокуратуры при осуществлении надзора за исполнением законов не подменяют иные государственные органы, а представления прокурора не имеют абсолютного характера и не обладают силой принудительного исполнения. Их цель состоит только в понуждении должностных лиц исправить допущенные нарушения законности⁵⁹.

Высший Арбитражный Суд РФ, учитывая эту правовую позицию Конституционного Суда РФ, 6 декабря 2007 г. отказал индивидуальному предпринимателю Б. А. Аверину в признании недействительным представления прокурора и незаконными действий прокурора, поскольку права заявителя нарушены не были⁶⁰.

Постановлением федерального арбитражного суда Центрального округа от 10 декабря 2003 г. отмечается, что прокурор не является государственным органом и его предостережения не относятся к нормативным правовым актам, которые могут быть признаны арбитражным судом не действительными⁶¹.

⁵⁹ СПС «Консультант-плюс».

⁶⁰ СПС «Консультант-плюс».

⁶¹ СПС «Консультант-плюс».

Вместе с тем имеются и другие примеры судебной практики, которые указывают на признание прокуратуры государственным органом. Так решением федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 16 апреля 2004 г. представление прокурора имеет властно-распорядительный характер и обязывает указанное лицо его исполнять⁶².

Следовательно, неопределенность конституционно-правового статуса прокуратуры наносит вред судебной практике, поскольку допускает двусмысленное толкование одних и тех же правовых норм.

В научной литературе существует точка зрения о необходимости выделения четвертой ветви государственной власти – президентской⁶³. В этой связи прокуратуру отдельные исследователи считают правовым механизмом в реализации полномочий Президента РФ⁶⁴.

Опираясь на эту точку зрения, логичным было бы и прокуратуру Республики Казахстан отнести к президентской ветви государственной власти. В пользу этого свидетельствует статья 1 закона Республики Казахстан о прокуратуре. Согласно ей прокуратура Республики является подотчетным Президенту Республики Казахстан органом, осуществляющим высший надзор за точным и единообразным применением законов, указов Президента Республики Казахстан и иных нормативных правовых актов на территории Республики, за законностью оперативно-розыскной деятельности, дознания и следствия, административного и исполнительного производства.

Однако в юридической науке относительно прокуратуры Республики Казахстан высказывается мысль о том, что ее особенность как государственного органа состоит в том, что она не может быть отнесена ни к

⁶² СПС «Консультант-плюс».

⁶³ Чеботарев Г. Н. Принцип разделения властей в конституционной системе Российской Федерации // Автореф. дис... доктора юрид. наук. Екатеринбург, 1998. С. 14.

⁶⁴ Скуратов Ю. И. Концептуальные вопросы развития прокуратуры в период правовой реформы в Российской Федерации // Законность. 1997. № 3. С. 6 – 7.

одной ветви власти, поскольку она подотчетна только Президенту Республики Казахстан⁶⁵.

Казахские исследователи относительно президентской власти высказывают позицию о том, что она представляет собой особую модель власти, которая определяет основные направления внутренней и внешней политики, является влиятельной и авторитетной властью. При этом президент, не возглавляя исполнительную власть, разделяет ее вместе с правительством⁶⁶.

В юридической науке Казахстана относительно прокуратуры и ветвей власти доминирует точка зрения о том, что прокуратура выступает в качестве правового средства Президента Республики Казахстан по выполнению им функций гаранта Конституции республики, соблюдения законности, прав и свобод человека и гражданина. Именно при помощи прокуратуры Президент Республики Казахстан обеспечивает контроль над законностью деятельности всех органов государства и всех ветвей власти. Однако это не мешает прокуратуре осуществлять принадлежащие ей полномочия от имени государства в целом⁶⁷.

Вместе с тем нельзя сводить институт прокуратуры только к правовому средству обеспечения функций Президента Республики Казахстан. Если это сделать, то неизбежен вывод о том, что прокуратура не является самостоятельным органом. Она действует только по указанию Президента республики и подчиняется только ему. Однако это не так. Подотчетность прокуратуры Президенту Казахстана, как справедливо утверждает Е. С.

⁶⁵Сафонова Т. Ю. К вопросу о правовом положении прокуратуры как государственного органа в странах СНГ. (На примере республики Армения, Украина, Белоруссия, Казахстана, Кыргызстан) //Международное публичное и частное право. 2011. № 3. С. 38..

⁶⁶ Аюпова З. К. Об истоках действующего права в Республике Казахстан //История государства и права. 2011. № 8. С. 7.

⁶⁷ Конституционные основы деятельности органов прокуратуры и их реализация в законодательстве Республики Казахстан и Российской Федерации. Алматы-М.,2004. С. 7.

Мерзадинов, не означает подчиненности ему. «Скорее – это условие, гарантия ее независимости»⁶⁸.

Опираясь на эту позицию, отдельные казахские исследователи делают вывод о том, что развитие прокуратуры в республике показывает, что она является уникальным инструментом механизма обеспечения разделения и взаимодействия властей и представляет собой систему сдержек и противовесов между ветвями власти⁶⁹.

Отнесение прокуратуры к системе сдержек и противовесов определяет государственное и социальное предназначение прокуратуры, ее функции и полномочия, понимание ее роли в государственном строительстве, обеспечении законности, защите прав и свобод человека и гражданина, формировании институтов гражданского общества.

Вместе с тем представленная точка зрения является лишь одной из многих, касающихся прокуратуры. Она вызвана тем, что не только Конституция РФ относительно прокуратуры Российской Федерации, но и Конституция Республики Казахстан относительно прокуратуры Республики Казахстан четко не определила ее места в системе разделения властей. Пункт 4 статьи 3 Конституции Казахстана провозглашает принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную ветви, которые между собой взаимодействуют с использованием системы сдержек и противовесов.

Следовательно, Конституция Республики Казахстан только упоминает о системе сдержек и противовесов, не раскрывая ее содержание. Поэтому в Республике Казахстан считается, что прокуратура является государственным органом, который тесно связан со всеми ветвями власти, но входит в систему правового статуса Президента республики как главы государства гаранта Конституции Казахстана и законности как важнейший элемент реализуемой

⁶⁸ Мерзадинов Е. С. Прокурорский надзор в Республике Казахстан за соблюдение прав и свобод человека и гражданина. Алматы, 2011. С. 38.

⁶⁹ Бахтыбаев И. Ж. Концептуальные основы деятельности прокуратуры Республики Казахстан по обеспечению законности. Алматы, 2008. С. 106.

Президентом страны системы сдержек и противовесов. Именно прокуратура дает возможность Президенту Республики Казахстан, который возвышается над тремя ветвями власти и является арбитром в их взаимоотношениях, поддерживать необходимый уровень законности и правопорядка в стране. Институт прокуратуры, как отмечается в юридической литературе, необходим Президенту Республики в качестве инструмента для защиты конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина, надзора за законностью⁷⁰. Да и не только в качестве инструмента в руках Президента Республики Казахстан. Как считает Г. С. Сапаргалиев, прокуратура входит в состав президентской власти. Она участвует в обеспечении согласованного функционирования всех ветвей государственной власти в сфере обеспечения законности и правопорядка «в качестве механизма сдержек и противовесов, служит цементирующим элементом этого механизма»⁷¹.

В этой связи ряд исследователей считают целесообразным перенесение ряда положений Конституции Республики Казахстан, касающихся прокуратуры, из раздела Конституции республики «Суды и правосудие», где они находятся сейчас в раздел «Президент»⁷². Нам же представляется более логичным было бы выделение в Конституции Республики Казахстан отдельной главы, посвященной прокуратуре, поскольку она осуществляет высший надзор в Республике Казахстан и как ни одному другому государственному органу, ей предоставлены исключительные полномочия в виде контрольно-надзорных функций для обеспечения законности и правопорядка и защиты прав и свобод человека и гражданина. Следовательно, конституционный статус прокуратуры выделяет ее из общего ряда других правоохранительных органов.

Сходную с казахскими исследователями позицию занимают В.Н.Додонов и В. Е. Крутских, которые сопоставляли правовой статус

⁷⁰ Котов А. К., Котов А. А. Конституционное предназначение прокуратуры //Правовая реформа в Казахстане. 2004. № 2. С. 10.

⁷¹ Сапаргалиев Г. Конституционное право Республики Казахстан. Алматы, 2014. С. 463.

⁷² Котов А. К., Котов А. А. Правовая реформа в Казахстане. 2004. № 4. С. 5.

прокуратуры в разных странах. На основе проведенного анализа они пришли к выводу, что характер прокуратуры как органа надзора делает невозможным ее подчинение любой ветви власти⁷³.

В юридической литературе выделяется три модели прокуратуры в странах СНГ⁷⁴. Первая модель существует в таких странах как Азербайджан, Армения, Казахстан, Молдова и Российская Федерация. Конституции указанных государств включают главы, посвященные судебной власти, в которых имеются отдельные статьи, закрепляющие конституционно-правовой статус прокуратуры. В этой модели прокуратура подчиняется президенту республики и является многофункциональным органом и сохраняется в виде единой централизованной системы, надзирающей за состоянием законности и деятельностью всех ветвей государственной власти.

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

⁷³ Додонов В. Н., Крутских В. Е. Прокуратура в России и за рубежом. М., 2001. С. 5 – 6.

⁷⁴ Сафонова Т. Ю. К вопросу о правовом положении прокуратуры как государственного органа в странах СНГ. (На примере республики Армения, Украина, Белоруссия, Казахстана, Кыргызстан) //Международное публичное и частное право. 2011. № 3. С. 36.

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 обратиться к принудительному исполнению. Статья 18 указанного закона установила, что акты прокурорского надзора, приостанавливающие действие нормативных правовых актов, подлежат

⁷⁵Калдыбай У. М. Прокурорский надзор за исполнением законов в уголовно-процессуальной деятельности органов предварительного расследования //Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 10.

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.

⁷⁶ Нерсесянц В. С. Право – математика свободы. Опыт прошлого и перспективы. М., 1996. С. 18.

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 закреплён 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. Главным, по нашему мнению, в теории Монтескье было не количество властей, а сама идея их разделения, которая всецело воспринята конституциями демократических стран мира. К сравнительно новым ветвям власти, не вписывающимся в триаду Монтескье, относится и прокурорская власть.

Проведенный анализ конституционного закрепления ветвей власти в Российской Федерации и в Республике Казахстан указывает на неопределённость конституционно-правового статуса прокурорской власти. Конституция Российской Федерации и Конституция Республики Казахстан только рассматривают систему органов прокуратуры с позиций прокурорской деятельности. Это, в конечном итоге, привело к неопределённости конституционно-правового статуса прокуратуры как органа государственной власти, что не позволило исследователям выстроить стройную конституционно-правовую теорию прокурорской власти и выявить её соотношение с другими ветвями власти. В результате конституционный аспект прокурорской власти и прокуратуры в теории и науке конституционного права остался в значительной степени не разработанным, о чем уже шла речь в юридической науке⁷⁷. Мы всецело поддерживаем этот вывод.

Второй аргумент, касающийся существования прокурорской власти состоит в том, что прокурорская власть является независимой от других

⁷⁷ Гошуляк В. В. Прокуратура, адвокатура, нотариат в конституционном праве России. СМ., 2005. С. 69.

ветвей власти. Она обладает исключительно ей присущими полномочиями, средствами и методами осуществления своей деятельности. Указанные полномочия прокуратура осуществляет самостоятельно и независимо от других органов государственной власти. Об этом указывается в законодательстве Республики Казахстан и Российской Федерации. Часть 2 статьи 4 российского закона о прокуратуре устанавливает, что прокуратура осуществляет полномочия независимо от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений и в строгом соответствии с действующими на территории Российской Федерации законами. Независимость прокуратуры закреплена и в части 2 статьи 3 казахского закона о прокуратуре, согласно которому прокуратура осуществляет свою деятельность независимо от других государственных органов и должностных лиц, политических партий и общественных объединений. Следовательно, прокурорская власть по своей юридической природе не является подчиненной какой-либо другой ветви власти. Сказанное означает, что необходимо за прокурорской властью признать свою обособленность от других ветвей власти.

Отдельно следует сказать о президентской власти. Закон о прокуратуре Республики Казахстан в статье 1 определил, что прокуратура является подотчетной Президенту Республики органом. Отсюда можно сделать вывод, что прокуратура относится к президентской власти и является средством для реализации полномочий Президента Республики Казахстан.

Часть 2 статьи 80 Конституции РФ установила, что Президент Российской Федерации является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина. В установленном Конституцией Российской Федерации порядке он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Указанные направления в

деятельности Президента РФ согласуются с основными направлениями прокурорской деятельности. Казалось бы, и в Российской Федерации прокуратуру следовало бы отнести к президентской ветви власти на основе того, что прокуратура, как писал Ю. И. Скуратов, является правовым механизмом в реализации полномочий Президента РФ⁷⁸.

Однако более весомый аргумент работает против отнесения прокуратуры к президентской власти и в Республике Казахстан, и в Российской Федерации. Это независимость прокуратуры, как главный признак прокурорской власти. Кроме того, прокуратура в обоих государствах представляет собой единую централизованную систему органов, которые осуществляют свои полномочия не от имени президентов, а от имени своих государств.

Третий аргумент существования независимой прокурорской власти состоит в существовании между прокурорской и другими ветвями власти системы взаимных сдержек и противовесов. В системе взаимодействия властей существует их взаимный контроль над деятельностью друг друга. Это является необходимым условием сдержек и противовесов.

В Российской Федерации президентский и парламентский контроль над деятельностью прокуратуры состоит в том, что Генеральный прокурор РФ назначается и освобождается от должности по представлению Президента РФ Советом Федерации. Генеральный прокурор РФ ежегодно обязан представлять доклад Федеральному Собранию РФ и Президенту РФ о состоянии законности. Государственная Дума вправе пригласить Генерального прокурора РФ на свое заседание для получения от него соответствующей информации.

В Республике Казахстан в отношении прокурорской власти в Президентом и Парламентом действует примерно такая же схема. Президент с согласия Сената Парламента назначает и освобождает от должности

⁷⁸ Скуратов Ю. И. Концептуальные вопросы развития прокуратуры в период правовой реформы в Российской Федерации // Законность. 1997. № 3. С. 6-7.

Генерального прокурора. Дача согласия на назначение Генерального прокурора относится к исключительному ведению Сената. Генеральный прокурор имеет право присутствовать на любых заседаниях Парламента и быть выслушанным.

Прокуратура взаимодействует и с исполнительной властью. В Российской Федерации и Республике Казахстан это взаимодействие осуществляется по двум направлениям – надзора и взаимодействия. Взаимодействие выражается в том, что прокуратура координирует работу правоохранительных органов, относящихся к исполнительной власти, по борьбе с преступностью. Она участвует в разработке правительственных программ в этой сфере, входит с инициативой в Правительство и участвует в разработке правительственных постановлений в сфере укрепления законности и правопорядка и т.п.

Надзорная функция прокуратуры в отношении исполнительной власти в Российской Федерации состоит в том, что она осуществляет надзор за соблюдением Конституции РФ, исполнением законов федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ. Эту работу прокуратуры всецело можно отнести к системе сдержек и противовесов.

В Республике Казахстан прокуратура в отношении исполнительной власти осуществляет высший надзор за точным и единообразным применением ею законов, указов Президента и иных нормативных правовых актов, за законностью оперативно-розыскной деятельности, дознания и следствия, административного и исполнительного производства.

Прокуратура имеет свои полномочия в отношении судебной власти и наоборот - судебная власть в отношении прокуратуры. В обоих государствах прокурор является стороной судебного заседания, осуществляет уголовное преследование, имеет право на апелляционную, кассационную жалобы и надзорный протест. Суд, со своей стороны, может рассматривать жалобы на действия (бездействия) и решения прокуратуры.

Во всех случаях взаимодействия с другими ветвями власти и надзора за исполнением ими законов и иных нормативных правовых актов, единообразным и точным применением законодательства прокуратура осуществляет свою власть независимо от других государственных органов и должностных лиц. Законодательство Российской Федерации и Республики Казахстан установило запрет на вмешательство в деятельность органов прокуратуры при осуществлении ими своих полномочий.

Приведенные аргументы свидетельствуют о том, что прокурорскую власть следует признать ветвью государственной власти наряду с другими ветвями государственной власти. В этой связи мы разделяем точку зрения российского исследователя Н. В. Мельникова о том, что прокурорская власть является самостоятельным видом государственной власти, осуществляемой в формах прокурорского надзора⁷⁹. Формой выражения прокурорской власти в Республике Казахстан и Российской Федерации является строго централизованная система органов прокуратуры с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим. Это означает, что прокуратура представляет собой не отдельный государственный орган со своей вертикалью подчиненности, а систему таких органов, самостоятельно и независимо от других государственных органов осуществляющая свои полномочия, взаимодействия с другими ветвями власти.

По своему функциональному предназначению прокуратура призвана обеспечивать законность в стране. Поэтому для нашего исследования первостепенное значение имеет определение категории «законность».

Определение этого понятия в разные периоды существования прокуратуры было разным. В советский период определяющим являлось понимание законности как строгого и неуклонного исполнения законов и иных нормативных правовых актов⁸⁰. По мнению советского теоретика права

⁷⁹ Мельников Н. В. Прокурорская власть // Государство и право. 2002. № 2. С. 20.

⁸⁰ Рабинович П.М. Упрочение законности - закономерность социализма. Львов, 1975. С. 31.

М. С. Строговича, социалистическая законность представляла собой точное соблюдение советских законов всеми органами советского государства, учреждениями, общественными организациями, должностными лицами и гражданами⁸¹. Как видно, в этом определении законности отсутствуют иные нормативные правовые акты. М. С. Строгович считал, что высшим выражением воли народа является закон, поэтому все нормативные правовые акты должны издаваться на основе закона, во исполнение закона и в соответствии с законом. Отсюда исполнение таких нормативных актов есть не что иное как исполнение законов.

Следует отметить, что в советский период существования прокуратуры наметилось и более широкое понимание законности, охватывающее одновременно и сферу правотворчества, и сферу соблюдения нормативных правовых актов⁸². В этой связи В. В. Ключков под законностью понимал совокупность требований общества к государству и праву, отражение указанных требований в правовом сознании и в праве, и реализацию данных требований в общественной практике⁸³.

Современные взгляды на понятие законности отличаются от советской эпохи, которые уже не отражают современных процессов правовой и политической жизни общества и государства. Прежнее понятие законности нас не может удовлетворить потому, что сведение ее только к исполнению законов и иных нормативных правовых актов выражает по существу объективные свойства права и необходимость соблюдения государственной дисциплины во всех сферах жизнедеятельности общества и государства. В понятие законности следует включить не только требование исполнения

⁸¹ Строгович М.С. Теоретические вопросы советской законности // Советское государство и право. 1956. N 4. С. 9.

⁸² Социалистическая законность в советском государственном управлении. М., 1948. С. 19 - 20.

⁸³ Ключков В.В. Развитие науки: совершенствование понятий и терминологии // Конституция. Проблемы управления и прокурорского надзора. М., 1996. С. 14.

законов, но и требование должной реализации прав и свобод человека и гражданина⁸⁴.

Современному пониманию законности способствовали идеи Конституции РФ 1993 г. В ней наметился качественно новый подход к пониманию законности. Конституция РФ установила требования к законности, которые в обобщенном виде выглядят следующим образом:

- все нормативные правовые акты должны соответствовать правам и свободам человека и гражданина, которые являются непосредственно действующими, определяющими смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной власти, местного самоуправления;

- соблюдение и исполнение законов органами государственной власти федерального и регионального уровней, органами местного самоуправления и их должностными лицами предполагает не противоречие издаваемых ими нормативных правовых актов действующему законодательству;

- обеспечение государством всех прав и свобод граждан, гарантированных Конституцией РФ и законодательством;

- равенство граждан перед законом и перед судом;

- наличие в государстве иерархичной и непротиворечивой системы законодательства, в которой Конституция РФ имеет высшую юридическую силу, обладает юридическим верховенством на всей территории страны, является актом прямого действия.

В Конституции Республики Казахстан 1995 г. также имеются определенные положения, способствующие современному пониманию законности. Так статья 1 Конституции республики провозгласила Республику Казахстан демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы. Статья 4 установила, что действующим правом в

⁸⁴ Алексеев С.С. Проблемы теории права. М., 1997. С. 436 - 437; Малкин Н.С. О законности в условиях переходного периода // Теория права: новые идеи. Вып. 4. Т. 3. М., 1995. С. 27; Шабуров А.С. Законность и правопорядок // Теория государства и права. М., 1997. С. 436 - 437.

Республике Казахстан являются нормы Конституции, соответствующих ей законов, иных нормативных правовых актов, международных договорных и иных обязательств Республики, а также нормативных постановлений Конституционного Совета и Верховного Суда Республики. Эта же статья закрепила высшую юридическую силу и непосредственность действия на всей территории республики Конституции Казахстана. Статья 12 установила, что в Республике Казахстан признаются и гарантируются права и свободы человека в соответствии с Конституцией. Статья 62 закрепила, что в республике, постановления Парламента и его Палат не должны противоречить Конституции. Постановления Парламента и его Палат не должны противоречить законам.

Эти и другие положения федеральной Конституции и Конституции Республики Казахстан заложили прочный теоретический фундамент для современного понимания законности и оказали свое влияние на дальнейшее исследование законности как юридической категории.

Законность в научных работах стала рассматриваться через призму правового государства. По мнению В. Н. Кудрявцева, законность является правовым принципом, который представляет собой определенный режим, выражающийся в соответствующем методе регулирования правопорядка и составляющих его правоотношений⁸⁵.

С точки зрения В. С. Афанасьева, законность представляет собой принцип, метод и режим соответствия поведения субъектов права нормам права, которые выражены в законах и подзаконных актах⁸⁶. Таким образом, под законностью следует понимать принцип, метод и режим неукоснительного соблюдения и исполнения законов и иных нормативных правовых актов всеми участниками общественных отношений – от органов

⁸⁵ Кудрявцев В.Н. Законность: содержание и современное состояние // Журнал российского права. 1998. N 1. С. 12.

⁸⁶ Афанасьев В.С. Обеспечение законности: вопросы теории и практики: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 1993. С. 10.

государственной власти до отдельных граждан. Разумеется, в правовом государстве законы и иные нормативные правовые акты должны соответствовать праву.

Как уже отмечалось, в современном понимании законности выделяется три грани ее выражения, а именно принцип, метод и режим.

Под принципом законности следует понимать правовой принцип, закрепленный в нормах права, включающий в себя верховенство закона; равенство всех перед законом; обязательность исполнения и точное и неуклонное соблюдение законов; обеспечение исполнения и соблюдения законов.

В юридической науке принцип законности рассматривается в качестве основного принципа юридической ответственности. А. А. Иванов считает, что законность представляет собой правовую оболочку, характеризующую всю систему принципов юридической ответственности с точки зрения ее формы⁸⁷. Следовательно, принцип законности можно считать основополагающим началом существования юридической ответственности.

Следующая грань выражения законности – ее режим. Он характеризуется предъявлением соответствующих требований должного поведения к государственным органам, должностным лицам, гражданам и иным субъектам права. Режим законности это одновременно и определенное состояние регулируемых правом общественных отношений, наличие политических, правовых, экономических гарантий этого состояния.

Режим законности тесно связан с правопорядком, как состоянием фактической упорядоченности и урегулированности правом общественных отношений. Следовательно, правопорядок является итогом правового регулирования общественных отношений. Поэтому требования к правопорядку как к максимальному урегулированию общественных отношений, без правовых пробелов и режиму законности как к должному

⁸⁷ Иванов А.А. Цели юридической ответственности, ее функции и принципы // Государство и право. 2003. N 6. С. 68.

поведению субъектов права на основе существующего правопорядка одинаковые. При этом именно правопорядок лежит в основе режима законности, поскольку он предполагает господство закона во всех сферах жизнедеятельности общества и государства, строгое соблюдение и исполнение всеми субъектами права возложенных на них обязанностей, высокий уровень общественной дисциплины, обеспечение необходимых условий для использования субъективных прав, четкую и согласованную работу всех правоохранительных органов, включая прокуратуру.

Третья грань выражения законности – ее метод. Он представляет собой способ правового урегулирования существующих в государстве и обществе общественных отношений. Он тесно связан с методом правового регулирования и может носить императивный или диспозитивный характер. Метод предполагает соответствующее должное поведение субъектов права.

Все перечисленные три грани выражения законности, характеризующие ее современное понимание, с разных сторон раскрывают ее содержание. Они призваны служить необходимым условием правомерного поведения всех участников общественных отношений от государственных органов до конкретного гражданина, что, в конечном счете, укрепляет существующий в обществе и государстве правопорядок.

Требование законности к правомерному поведению субъектов права предполагает не только то, что они должны соблюдать установленные в законодательстве запреты, но и исполнять заложенные в нем предписания.

Однако такое поведение субъектов права на практике трудно достигается. Для этого, кроме субъективных, имеются и объективные причины. В Республике Казахстан и Российской Федерации реформа государственных институтов, связанная с необходимостью обеспечения верховенства права и закона, проводится фактически одновременно с ускоренным созданием институтов гражданского общества, на формирование которых в цивилизованных странах ушли десятилетия, а, возможно, и столетия. Отсюда возникают условия, при которых многие права и свободы

гарантируют лишь Конституции указанных государств. Они по-прежнему не находят своего механизма реализации в отраслевом текущем законодательстве. В данных государствах сохраняется разрыв между существующим законодательством и правоприменительной практикой.

С трудом идет перестройка правоохранительных органов, их переход от обслуживания интересов государства, стоящего над личностью и обществом, к защите прав и законных интересов граждан. Это означает, что все правоохранительные органы, включая прокуратуру, должны поменять приоритеты, цели и задачи своей деятельности, научиться работать в условиях провозглашенных конституциями обеих государств приоритета прав и свобод человека и гражданина перед правами государства. Разумеется, для такой перестройки потребуется определенное время.

Имеются проблемы и в деятельности органов государственной власти, особенно исполнительных органов, в деятельности которых по-прежнему проявляется правовой нигилизм и неуважение к закону. Они все еще в большей степени ориентированы на ведомственные нормативные правовые акты, которые нередко противоречат закону. В гражданском обществе также доминирует правовой нигилизм, недостаточная правовая культура, неуважение к закону, что порождает правонарушения.

Важнейшим условием существования законности является обеспечение ее единства, которое представляет собой единообразное понимание и применение законов на всей территории страны, непротиворечивость законодательства и верховенство закона во всех сферах жизнедеятельности общества государства.

Анализируя проблему законности, нам представляется необходимым вести речь не только о принципе, методе и режиме законности. Это понятие можно также раскрывать через систему элементов законности, которая должна включать в себя несколько основных слагаемых:

- разработанность законодательства, выражающего определенный уровень общественного развития и соответствующего его насущным потребностям;

- наличие в государстве специальных органов, обеспечивающих претворение этих законов в жизнь;

- достаточно эффективная деятельность судов и всех правоохранительных органов по установлению и наказанию нарушителей законности и правопорядка и профилактике правонарушений;

- установление эффективного надзора за законностью деятельности всех государственных органов;

- необходимый уровень правовой культуры населения, преодоление правового нигилизма.

Опираясь на указанные структурные элементы законности, можно вести речь о том, что законность представляет собой сложное, многоплановое и взаимосвязанное явление. В нее входит и законодательство, и его исполнение, и работа по профилактике правонарушений, и надзор за деятельностью государственных органов, и формирование правовой культуры населения. Следовательно, законность представляет собой интегрированный показатель эффективности функционирования всей правовой системы государства.

Подводя итог проведенному анализу, необходимо отметить, что прокуратура занимает особое место в системе органов государства. Ее нельзя отнести ни к одной из традиционных ветвей власти – законодательной, исполнительной, судебной. Она не может быть и органом государственной властям с особым статусом, поскольку представляет собой не единичный орган, а систему таких органов. По своему функциональному предназначению – обеспечению законности и полномочиям - прокуратуру в Российской Федерации и в Республике Казахстан необходимо выделить в отдельную независимую и самостоятельную ветвь государственной власти – прокурорскую власть, несмотря на то, что в конституциях обоих государств

конституционно-правовой статус прокуратуры определен не четко и в этой связи до сих пор не сформирована конституционно-правовая теория прокуратуры. Выделение самостоятельной ветви – прокурорской власти – будет служить определенным шагом в формировании конституционно-правовой теории прокуратуры.

§ 2. Конституционные принципы организации и деятельности прокуратуры в Российской Федерации и Республики Казахстан.

Под принципами организации и деятельности прокуратуры следует понимать основополагающие руководящие начала построения органов прокуратуры, выражающие сущность и назначение всей системы прокуратуры, на основе которых строится вся ее деятельность, закрепляется компетенция и полномочия. Принципы организации и деятельности прокуратуры имеют настолько большое значение, что на их основе определяется конституционно-правовой статус прокуратуры.

Сказанное обуславливает особую актуальность изучения вопроса, касающегося принципов и организации деятельности прокуратуры, особенно в условиях все возрастающего числа предложений о реформировании современной прокуратуры, связанных с изъятием у нее ряда функций, касающихся, главным образом, надзора за исполнением законов, либо с расширением функций прокуратуры и выделением ее в самостоятельную ветвь государственной власти.

Конституции и законодательство Российской Федерации и Республики Казахстан дают нам основание выделить достаточное количество принципов организации и деятельности прокуратуры. Сюда следует отнести принципы законности, независимости, гласности, централизации, единства, единоначалия и т.п. Традиционно они подразделяются на три группы. К первой относятся общие принципы организации и деятельности прокуратуры, ко второй - специфические, к третьей – отраслевые.

К общим принципам организации и деятельности прокуратуры, которые распространяются на все органы государственной власти, из перечисленных выше, следует отнести принципы законности и гласности.

Специфические принципы характеризуют прокуратуру как государственный орган и указывают на ее специфику. Сюда относятся принципы единоначалия, независимости, централизации и другие принципы, определенные в законодательстве о прокуратуре.

Отраслевые принципы касаются деятельности прокуратуры в различных, более узких сферах, которые фактически сводятся к функциям прокуратуры. Например, при участии в судебном заседании прокурор подчинен принципам уголовного, гражданского, административного, конституционного судопроизводства.

Нетрудно заметить, что первые две группы принципов закрепляются в конституциях. Поэтому для определения конституционно-правового статуса прокуратуры, да и всего правового статуса прокуратуры, определяющее значение имеют именно эти группы принципов. Поэтому рассмотрим их более подробно.

На первом месте среди общих принципов организации и деятельности прокуратуры следует поставить принцип законности и не только в силу особой значимости этого принципа, но и потому, что именно этот принцип получил свое конституционное закрепление в Российской Федерации и в Республике Казахстан. Часть 2 статьи 15 Конституции РФ устанавливает, что органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы. В части 4 статьи 3 Конституции Республики Казахстан закрепляется, что 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. И та, и другая

конституционные нормы относятся к принципу законности как основополагающему принципу организации и деятельности государственной власти.

Относительно прокуратуры как органа государственной власти принцип законности имеет две стороны своего проявления. С одной стороны, прокуратура в своей деятельности обязана соблюдать законы. Это означает, что вся организация и деятельность прокуратуры и прокурорских работников должна строго соответствовать закону. С другой стороны, прокуратура призвана осуществлять надзор за соблюдением закона другими государственными органами, общественными организациями, юридическими лицами и т.п. Здесь прокуратура оценивает деятельность указанных лиц исключительно с позиций их соответствия закону, а не целесообразности. Прокурор при обнаружении нарушения закона обязан использовать меры прокурорского реагирования.

В ходе своей деятельности по осуществлению надзора за исполнением законов работники прокуратуры, работая непосредственно с действующим законодательством, нередко обнаруживают законы и иные нормативные правовые акты, противоречащие друг другу, выявляют пробелы законодательстве. Далее следуют действия прокурора связанные с его обращением к субъектам права законодательной инициативы с предложением о необходимых изменениях в законодательстве. Однако такие обращения могут и не учитываться данными субъектами, поскольку они не носят обязывающего характера. Отсюда можно сделать вывод о том, что принцип законности в деятельности прокуратуры ограничен отсутствием права законодательной инициативы, закрепленного за ней.

Так статья 104 Конституции РФ закрепила, что право законодательной инициативы принадлежит Президенту Российской Федерации, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству Российской Федерации, законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации. Право

законодательной инициативы принадлежит также Конституционному Суду Российской Федерации, Верховному Суду Российской Федерации и Высшему Арбитражному Суду Российской Федерации по вопросам их ведения.

Статья 61 Конституции Республики Казахстан право законодательной инициативы предоставила Президенту Республики, депутатам Парламента, Правительству.

Как видим, ни в одном, ни в другом государстве Генеральному прокурору не принадлежит право законодательной инициативы в парламенте. Для осуществления этого права Генеральный прокурор должен обращаться к соответствующим субъектам этого права.

Однако следует отметить, что некоторые субъекты РФ такое право прокурора субъекта РФ закрепили в своих конституциях и уставах. Сказанное может служить дополнительным аргументом в пользу закрепления права законодательной инициативы в республиканских парламентах за Генеральными прокурорами обоих государств. Такое право должно быть установлено и на конституционном уровне.

К общим принципам организации и деятельности прокуратуры относится принцип гласности. Это означает, что органы прокуратуры, как в Российской Федерации, так и в Республике Казахстан, должны в границах, предоставленных законодательством, действовать гласно. В соответствии с пунктом 2 статьи 4 федерального закона о прокуратуре ее органы обязаны информировать органы государственной власти РФ, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления и население о состоянии законности. С этой целью в Генеральной прокуратуре, в прокуратурах субъектов РФ созданы специальные центры информации и общественных связей. Для этих целей используются также средства массовой информации. Свое значение имеют ежегодные доклады Генерального прокурора РФ Федеральному Собранию РФ о состоянии законности и правопорядка и о проделанной прокуратурой работе по их укреплению.

Следует отметить, что проявление принципа гласности в деятельности прокуратуры ограничено правами и законными интересами других лиц, интересами государства. В этой связи уместным будет привести положения части 1 статьи 23 Конституции РФ, согласно которой каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну. Законом РФ от 21 июля 1993 г. «О государственной тайне» закрепляется перечень сведений, которые относятся к государственной тайне, которые прокурорский работник не вправе разглашать⁸⁸.

В Республике Казахстан принцип гласности в работе прокуратуры закреплен в части 5 статьи 3 закона о прокуратуре. Согласно ей органы прокуратуры действуют гласно в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства Республики Казахстан об охране прав и свобод граждан, защите государственных секретов.

Следовательно, принцип гласности в работе прокуратуры Российской Федерации и Республики Казахстан не является абсолютным. Он ограничен в той мере, в какой это необходимо для защиты государственной тайны, прав и свобод и законных интересов граждан.

К специфическим принципам, характеризующим прокуратуру как государственный орган, относится принцип независимости прокуратуры. Он закрепляется в текущем законодательстве Российской Федерации и Республики Казахстан.

В данном случае мы употребили понятие «законодательство» в широком смысле, включив в него и конституцию, поскольку из двух государств только Конституция Республики Казахстан в части 2 статьи 83 закрепляет принцип независимости прокуратуры. В Российской Федерации на конституционном уровне такой принцип не закреплен, хотя часть 5 статьи 129 Конституции РФ содержит отсылочную норму, согласно которой полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской

⁸⁸ Российская газета. 1993. 21 сентября.

Федерации определяются федеральным законом. Следовательно, принцип независимости прокуратуры здесь подразумевается, хотя напрямую и не упоминается.

Принцип независимости прокуратуры установлен в части 2 статьи 4 закона о прокуратуре, в соответствии с которой прокуратура осуществляют полномочия независимо от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений и в строгом соответствии с действующими на территории Российской Федерации законами.

Законодательство Российской Федерации и Республики Казахстан не только закрепляет независимость прокуратуры в своей деятельности от органов публичной власти, общественных объединений, но и устанавливает гарантии этой независимости. Так в соответствии со статьей 5 федерального закона о прокуратуре РФ недопустимо воздействие в какой-либо форме федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, средств массовой информации, их представителей, а также должностных лиц на прокурора с целью повлиять на принимаемое им решение или воспрепятствование в какой-либо форме его деятельности влечет за собой установленную законом ответственность. Статья 6 указанного федерального закона закрепляет, что требования прокурора, вытекающие из его полномочий, подлежат безусловному исполнению в установленный срок.

Статья 3 закона о прокуратуре Республики Казахстан запрещает вмешательство в деятельность органов прокуратуры при осуществлении ими своих полномочий, установленных законодательством. Акты прокурорского надзора, вынесенные на основании и в порядке, установленном законом, обязательны для всех органов, организаций, должностных лиц и граждан.

Из приведенных правовых норм следует, что под независимостью прокуратуры следует понимать обеспечение государством на основе закона ее самостоятельности в выполнении возложенных на прокуратуру функций. Это означает, что каждый прокурорский работник принимает все свои решения в соответствии с законом и на основе внутреннего убеждения. Способствует этому и положение статьи 4 федерального закона о прокуратуре, в котором указывается, что прокурорские работники не могут быть членами выборных и иных органов, образуемых органами государственной власти и органами местного самоуправления. В случае же избрания прокурорских работников депутатами либо выборными должностными лицами органов государственной власти или органов местного самоуправления в соответствии со статьей 43 этого же закона они на период осуществления своих полномочий в выборных органах приостанавливают службу в органах и учреждениях прокуратуры. Данный период времени засчитывается работнику в общий трудовой стаж и выслугу лет, дающую право на присвоение очередного классного чина, доплату за выслугу лет.

В последней части анализируемой правовой нормы мы усматриваем противоречие, так как, с одной стороны, прокурорские работники не могут быть членами выборных органов или выборными должностными органов публичной власти, а с другой – период нахождения их на этих выборных должностях фактически засчитывается работнику прокуратуры в прокурорский стаж, дающий право на присвоение очередного классного чина, доплату за выслугу лет. Другими словами, нахождение работника прокуратуры на выборных должностях не прекращает его правовой статус как работника прокуратуры. Это противоречие в законодательстве требует своего устранения.

Независимость прокуратуры обеспечивается еще и тем, что прокурорские работники не могут быть членами политических партий и иных общественных объединений, которые преследуют политические цели,

поскольку нахождение в них будет означать их подчинение руководящим органам указанных объединений. Это с одной стороны. С другой – запрещается создавать в органах прокуратуры организации политических партий, так как прокуратура не может быть связана в своей деятельности их решениями.

В законе о прокуратуре Республики Казахстан напрямую не установлен запрет на членство в выборных органах государственной власти и местного самоуправления, в политических партиях, иных общественных объединениях, преследующих политические цели. Статья 3 закона о прокуратуре только лишь установила независимость прокуратуры от государственных органов, политических партий, других общественных объединений. Такие запреты содержатся в законодательстве о государственной службе и в ведомственных нормативных правовых актах прокуратуры Казахстана.

Независимость прокурорских работников обеспечивается также запретом на совмещение своей профессиональной деятельности с иной оплачиваемой работой в других организациях, кроме преподавательской, научной или иной творческой деятельности. Причем и эта деятельность в соответствии с федеральным законом от 2 марта 2007 г. "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения требований к лицам, замещающим государственные или муниципальные должности, а также должности государственной или муниципальной службы"⁸⁹ не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

⁸⁹ СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1151.

Такое положение федерального закона следует поддержать, поскольку оно также указывает на независимость прокуратуры, но уже на независимость государственную, независимость, обращенную вовне.

Закон Республики Казахстан о прокуратуре напрямую не содержит таких запретов для прокурорских работников как в Российской Федерации. Однако это не означает, что они отсутствуют. Так статья 52 закона о прокуратуре установила, что трудовые отношения сотрудников органов прокуратуры регулируются трудовым законодательством Республики Казахстан с особенностями, предусмотренными законом о прокуратуре, а также законодательством о государственной службе в части, не противоречащей закону о прокуратуре.

В этой связи необходимо рассмотреть ограничения, связанные с нахождением на государственной службе и урегулированные законом Республики Казахстан от 29 июля 1999 г. «О государственной службе»⁹⁰. Статья 10 указанного закона установила, что государственный служащий не вправе быть депутатом представительных органов; заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности; заниматься предпринимательской деятельностью, в том числе участвовать в управлении коммерческой организацией, независимо от ее организационно-правовой формы, если непосредственное участие в управлении коммерческой организацией не входит в его должностные обязанности в соответствии с законодательством Республики Казахстан, если иное не установлено законом Республики Казахстан «О борьбе с коррупцией»; быть представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он состоит на службе, либо непосредственно ему подчиненном или подконтрольном; использовать в неслужебных целях средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения его служебной деятельности, другое государственное имущество и служебную информацию; участвовать в

⁹⁰ Закон РК от 29 июля 1999 г. «О государственной службе» //www zakon.kz

действиях, препятствующих нормальному функционированию государственных органов и выполнению служебных обязанностей, включая забастовки; в связи с исполнением должностных полномочий пользоваться в личных целях услугами граждан и юридических лиц.

Как видно, и эти положения указанного закона Республики Казахстан направлены на обеспечение независимости прокурорских работников при осуществлении своих полномочий в сфере прокурорского надзора.

Отдельные исследователи, говоря о принципе независимости прокурорских работников, выделяют принцип политической независимости или внепартийности⁹¹. Однако, нам представляется выделять принцип политической независимости нецелесообразно, поскольку он входит в более общий принцип независимости прокурорских работников как его неотъемлемая составная часть. Выделение принципа политической независимости было актуальным в последние годы существования советской прокуратуры и первые годы деятельности прокуратуры в независимых государствах. В настоящее время этот переходный период развития прокуратуры завершен, и теоретические размышления о департизации органов прокуратуры уже не имеют прежнего значения. Она и так департизована и на современном этапе ее развития следует обеспечивать именно ее независимость от других ветвей государственной власти и общественных организаций.

Специфические принципы организации и деятельности прокуратуры находят свое выражение в принципе единства органов прокуратуры. И в Республике Казахстан, и в Российской Федерации прокуратура представляет собой единую централизованную систему. При этом единство прокуратуры не сводится только к этой системе. Перед всеми органами прокуратуры стоят единые задачи, все прокурорские работники имеют общий правовой статус и одинаковые полномочия. Вследствие этого прокуратура выступает как

⁹¹ Ястребов В. Б. Прокурорский надзор. М., 2001. С. 94.

единый механизм и все ее органы, независимо от их уровня, принимают участие в обеспечении единой законности на всей территории государства.

Каждый прокурорский работник в зависимости от своего статуса обязан обеспечивать единообразное применение законов и единообразие прокурорской практики. Деятельность прокуратуры основывается на единой законодательной базе. Все это вместе взятое позволяет обеспечивать взаимозаменяемость прокурорских работников без ущерба для утверждения принципов законности и правопорядка.

Среди специфических принципов организации и деятельности прокуратуры следует назвать принцип централизации. Прокуратура Республики Казахстан и Российской Федерации являются строго централизованными системами. Все ее органы подчиняются единому центру – Генеральному прокурору. Это означает, что все нижестоящие прокуроры подчиняются вышестоящим прокурорам и Генеральному прокурору.

Генеральный прокурор РФ ряд прокуроров назначает самостоятельно, в назначении некоторых других прокуроров он принимает непосредственное участие. Согласно закону РФ о поправке к Конституции РФ от 5 февраля 2014 г. «О Верховном Суде РФ и Прокуратуре Российской Федерации»⁹², который внес изменения в статью 129 Конституции РФ, Генеральный прокурор РФ и заместители Генерального прокурора РФ назначаются на должность и освобождаются от должности Советом Федерации по представлению Президента РФ. Прокуроры субъектов РФ назначаются на должность Президентом РФ по представлению Генерального прокурора РФ, согласованному с субъектами РФ. Прокуроры субъектов РФ освобождаются от должности Президентом РФ. Иные прокуроры, кроме прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров, назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом РФ. Прокуроры городов, районов и приравненные к ним прокуроры назначаются на должность и освобождаются от должности Генеральным прокурором РФ.

⁹² Российская газета. 2014. 7 февраля.

Несмотря на то, что кадровые полномочия Генерального прокурора РФ по сравнению с прежней редакцией Конституции РФ были существенно урезаны, он обладает достоянным набором средств для влияния на кадровую политику в сфере прокуратуры в РФ.

В прежней редакции статьи 129 Конституции РФ закреплялось, что Генеральный прокурор РФ назначался на должность и освобождался от должности Советом Федерации по представлению Президента РФ. Прокуроры субъектов РФ назначались Генеральным прокурором РФ по согласованию с ее субъектами. Иные прокуроры назначаются Генеральным прокурором РФ.

Переход назначения прокуроров субъектов РФ в компетенцию Президента РФ имел своей целью повысить значимость этих должностей и их влияние на укрепление законности и правопорядка в субъектах РФ. Но и в этом случае Генеральный прокурор РФ не потерял своих кадровых полномочий при назначении прокуроров субъектов РФ. Именно с ним согласовываются кандидатуры для назначения их Президентом РФ на должности прокуроров субъектов РФ.

В Республике Казахстан на основе со статьи 13 конституционного закона от 26 декабря 1995 г. «О Президенте Республики Казахстан» Генерального прокурора с согласия Сената Парламента назначает Президент Республики Казахстан сроком на пять лет⁹³. Генеральный прокурор Республики Казахстан в соответствии с пунктом 7 статьи 11 закона о прокуратуре назначает на должность и освобождает от должности прокуроров областей и приравненных к ним прокуроров, военных прокуроров, их заместителей, прокуроров районов, городов и приравненных к ним прокуроров. Первый заместитель и заместители Генерального прокурора назначаются на должность и освобождаются от должности

⁹³ Конституционный закон РК от 26 декабря 1995 г. «О Президенте Республики Казахстан» //www zakon.kz

Президентом Республики Казахстан по представлению Генерального прокурора.

Такая кадровая централизация организации и деятельности органов прокуратуры вызвана необходимостью поддержания единой законности и правопорядка на всей территории государства и обеспечения единства прокурорской практики. Ведь каждый вышестоящий прокурор в силу действия принципа централизации отвечает за деятельность нижестоящих прокуроров и может в любое время взять на себя выполнение их обязанностей.

Подчинение нижестоящих прокурорских работников вышестоящим является так называемым внутренним подчинением. Нередко оно распространяется до подчиненности высшим органам государственной власти. В научной литературе подчинение работников прокуратуры высшим органам государственной власти Российской Федерации - Президенту РФ и Федеральному Собранию РФ также называется внутренним подчинением⁹⁴. 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

⁹⁴ Козлов А. Ф. Прокурорский надзор в Российской Федерации. Екатеринбург, 1999. С. 75 – 76.

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

⁹⁵ Лебединский В.Г., Каленов Ю.А. Прокурорский надзор в СССР. М., 1957. С. 59; Прокурорский надзор в СССР. М., 1969. С. 28; Тадевосян В.С. Прокурорский надзор в СССР. М., 1966. С. 59.

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.

⁹⁶ Сеченова Р. Р. Правозащитная деятельность органов прокуратуры вне уголовно-правовой сферы //Законность. 2011. № 1. С. 7.

⁹⁷Официальный сайт Генеральной прокуратуры Республики Казахстан // prokuror.gov.kz/rus

⁹⁸Сеченова Р. Р. Правозащитная деятельность органов прокуратуры вне уголовно-правовой сферы //Законность. 2011. № 1. С. 10.

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.

Указанная цель правозащитной деятельности прокуратуры реализуется при условии решения ряда задач. Задачи деятельности прокуратуры по защите прав граждан более конкретны, частны. Их суть сводится к своевременному выявлению нарушений закона, устранению нарушений закона, недопущению нарушений закона впредь. Указанные задачи в полной мере выражают содержание и сущность правозащитной деятельности прокуратуры. Их реализация делает деятельность прокуратуры по защите прав и свобод человека и гражданина эффективной.

Правозащитная деятельность прокуратуры строится на основе перечисленных выше конституционных принципов и специальных принципов. К конституционным принципам, как справедливо подчеркивали В. Г. Бессарабов и К. А. Кашаев, относятся те принципы, которые присущи всем видам и направлениям деятельности прокуратуры – принципы законности, единства, централизации, независимости деятельности прокуратуры, гласности. А в нашем случае это общие и специфические принципы.

Специальные принципы характерны только для данного правозащитного направления деятельности прокуратуры – принципы

справедливого и равного права граждан на получение со стороны прокуратуры защиты нарушенных прав и свобод, гуманизма, профессионализма, системности и согласованности правозащитной деятельности, своевременности прокурорской деятельности по защите прав и свобод⁹⁹.

Следовательно, принципы организации и деятельности прокуратуры направлены на обеспечение ее главного предназначения – осуществления правозащитной деятельности.

Проведенный анализ позволяет сделать ряд выводов. Их суть состоит в том, что организация и деятельность прокуратуры в Российской Федерации и в Республике Казахстан построена на основе общих принципов.

Принципы организации и деятельности прокуратуры имеют настолько большое значение, что на их основе определяется конституционно-правовой правовой статус прокуратуры. Поскольку прокуратуры Российской Федерации и Республики Казахстан построены на основе общих принципов, то их конституционно-правовой статус близок.

Принципы организации и деятельности разделяются на общие, специфические и отраслевые. К общим принципам, характерным для всех органов государственной власти, относятся принципы законности и гласности. Среди специфических принципов, характеризующих прокуратуру как государственный орган, можно назвать принципы единоначалия, независимости, централизации и другие принципы, определенные в законодательстве о прокуратуре. Отраслевые принципы касаются деятельности прокуратуры в различных, более узких сферах, которые фактически сводятся к функциям прокуратуры.

К конституционным принципам мы относим первые две группы принципов, которые закрепляются в конституциях. Они имеют определяющее значение для закрепления конституционно-правового статуса

⁹⁹ Бессарабов В. Г., Кашаев К. А. Защита российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина. М., 2007. С. 83.

прокуратуры и являются едиными для Российской Федерации и Республики Казахстан.

Принцип законности в прокуратуре имеет две стороны своего проявления. С одной стороны, прокуратура в своей деятельности обязана соблюдать законы. С другой стороны – она призвана осуществлять надзор за соблюдением закона другими государственными органами, общественными организациями, юридическими лицами и т.п. Вместе с тем принцип законности в деятельности прокуратуры Российской Федерации Республики Казахстан ограничен отсутствием права законодательной инициативы, закрепленного за ней.

Проявление принципа гласности в деятельности прокуратуры ограничено правами и законными интересами других лиц, интересами государства. Поэтому принцип гласности в работе прокуратуры Российской Федерации и Республики Казахстан не является абсолютным. Он ограничен в той мере, в какой это необходимо для защиты государственной тайны, прав и свобод и законных интересов граждан.

Принцип независимости прокуратуры выражается в обеспечении государством на основе закона ее самостоятельности и в выполнении возложенных на прокуратуру функций. Она обеспечивается тем, что прокурорские работники не могут быть в составе выборных органов государственной власти и органов местного самоуправления, членами политической партий и иных общественных объединений. В законодательстве обеих государств установлен запрет на совмещение профессиональной деятельности прокурорских работников с иной оплачиваемой работой в других организациях, кроме преподавательской, научной или иной творческой деятельности.

Принцип единства прокуратуры проявляется в том, что в Республике Казахстан и в Российской Федерации прокуратура представляет собой единую централизованную систему. При этом единство прокуратуры не сводится только к этой системе. Перед всеми органами прокуратуры стоят

единые задачи, все прокурорские работники имеют общий правовой статус и одинаковые полномочия. Вследствие этого прокуратура выступает как единый механизм и все ее органы, независимо от их уровня, принимают участие в обеспечении единой законности на всей территории государства.

Принцип централизации прокуратуры означает, что прокуратура Республики Казахстан и Российской Федерации представляют собой строго централизованные системы. Все ее органы подчиняются единому центру – Генеральному прокурору.

Принцип единоначалия прокуратуры выражается в том, что Генеральные прокуроры Российской Федерации и Республики Казахстан обладают статусом руководителей всей прокурорской системы и наделены правом издания обязательных для исполнения в рамках прокурорской системы нормативных правовых актов. 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.

Следовательно, конституционные принципы организации и деятельности прокуратуры, хотя и являются едиными для Российской Федерации и Республики Казахстан, имеют особенности своего проявления в законодательстве обоих государств.

ГЛАВА III. КОНСТИТУЦИОННЫЙ СТАТУС И ФУНКЦИИ ПРОКУРАТУРЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

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

В энциклопедической литературе под правовым статусом понимается совокупность прав и обязанностей субъектов права, установленных нормами права¹⁰⁰. В теории права Н. И. Матузов и А. В. Малько правовой статус определяют как признанную законодательством и Конституцией РФ совокупность прав и обязанностей субъектов права, полномочий органов публичной власти и их должностных лиц, которые используются ими для выполнения своих социальных ролей¹⁰¹. В конституционном праве С. А. Авакьян под правовым статусом понимает правовое положение органа публичной власти, организации, общественного объединения, личности, должностных лиц, определяемое нормативным правовым актом, которое характеризует юридическую природу, указанных субъектов, их место в системе общественных отношений, права, обязанности и формы (порядок) их реализации¹⁰².

Приведенные определения правового статуса позволяют выделить общие моменты в них, а именно: наличие прав и обязанностей у субъектов права, наличие полномочий и форм (порядка) их реализации в деятельности органов публичной власти, куда относится и прокуратура. Особенностью ее статуса как государственного органа является тот факт, что права и обязанности прокуратуры характеризуются их единством, которые прокуратура обязана использовать в публичных интересах.

¹⁰⁰ Большой юридический словарь //Под ред. Сухарева А. Я. М., 1999. С. 655.

¹⁰¹ Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права. М., 2007. С. 286.

¹⁰² Конституционное право. Энциклопедический словарь /Отв. ред. Авакьян С. А. М., 2000. С. 559.

Следует отметить также то, что единство прав и обязанностей прокуратуры выражается в ее полномочиях. Эти полномочия предоставляются ей для решения задач, поставленных перед ней государством. Именно они составляют компетенцию прокуратуры.

В научной юридической литературе выделяется ряд составляющих правового статуса прокуратуры. Помимо полномочий в него входят: правовые нормы о социальном назначении прокуратуры; принципы, цели и задачи прокуратуры; нормы, закрепляющие систему прокуратуры и ее место среди органов государственной власти¹⁰³.

Как известно, основу правового статуса любого субъекта права составляет его конституционно-правовой статус. Это в полной мере относится и к прокуратуре, конституционно-правовой статус, которой можно определить как закрепленное в Конституции правовое положение прокуратуры, ее социальное назначение, место в системе органов власти, принципы организации и деятельности.

Из этого определения следует, что конституционное регулирование статуса прокуратуры касается только ее организационной составляющей, в то время как функциональная составляющая прокуратуры определяется в иных нормативных правовых актах. На основе этого вывода отдельные исследователи говорят об ущербности конституционно-правового статуса прокуратуры, поскольку в нем не определяется ее функциональная составляющая¹⁰⁴.

Если задаться вопросом, соответствуют ли такому пониманию конституционно-правового статуса прокуратуры конституционные нормы о прокуратуре в Российской Федерации, то ответ будет очевиден – нет. Закрепление статуса прокуратуры в Конституции Российской Федерации фактически свелось к установлению ее системы и ключевых вопросов ее

¹⁰³ Бывальцева С. Г. Конституционно-правовой статус прокуратуры: проблемы и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 5. С. 23-24.

¹⁰⁴ Гулягин А. Ю. Прокуратура как государственно-правовой институт и ее положение в системе прокуратуры // Журнал российского права. 2011. № 7. С. 42.

организации. Социального предназначения прокуратуры, ее компетенции и места в системе органов государственной власти Конституция РФ не закрепляет. Это свидетельствует о неопределенности конституционно-правового статуса прокуратуры.

Иной подход к закреплению конституционного статуса прокуратуры применен в Республике Казахстан. Здесь, в отличие от Российской Федерации, закреплено социальное предназначение прокуратуры и ее компетенция. Статья 83 Конституции Республики Казахстан установила, что прокуратура от имени государства осуществляет высший надзор за точным и единообразным применением законов, указов Президента Республики Казахстан и иных нормативных правовых актов на территории Республики, за законностью оперативно-розыскной деятельности, дознания и следствия, административного и исполнительного производства, принимает меры по выявлению и устранению любых нарушений законности, а также опротестовывает законы и другие правовые акты, противоречащие Конституции и законам Республики. Прокуратура представляет интересы государства в суде, а также в случаях, порядке и в пределах, установленных законом, осуществляет уголовное преследование.

Как видно из этой правовой нормы Конституция Республики Казахстан внесла больше ясности в конституционно-правовой статус прокуратуры по сравнению с Конституцией Российской Федерации. Однако и здесь не определено ее место среди других органов государственной власти. Поэтому и в Республике Казахстан конституционно-правовой статус прокуратуры на конституционном уровне определен недостаточно четко. Отсюда берут начало и те дискуссии в юридической науке обоих государств о принадлежности прокуратуры к той или иной ветви государственной власти.

В Конституции РФ прокуратуре посвящена единственная статья. В ней закреплены только принципы единства и централизации прокуратуры. Уже сам по себе этот факт делает ее конституционно-правовой статус неопределенным. На этот вывод работает также то, что Конституция РФ, как

уже говорилось, не определяет положение прокуратуры в системе органов государственной власти, ее функции и полномочия. Более того, прокуратура даже не называется органом власти.

Исторический опыт возникновения и развития российской прокуратуры показывает, что этот орган не был аналогичен зарубежной прокуратуре. В России прокуратура возникла как орган, надзирающий за законностью, а в Европе она развивалась как орган уголовного преследования.

В начале 90-х годов XX века неопределенность правового статуса прокуратуры еще больше усилилась. Размытые формулировки о прокуратуре стали результатом компромисса различных сил в обществе и государстве, которые высказывали прямо противоположные взгляды о месте и роли прокуратуры. Высказывались даже мысли об упразднении этого института. Сторонники этих взглядов, как отмечал В. И. Басков, в обоснование своей позиции приводили аргумент о том, что в современной России прокуратура может служить только цели сохранения тоталитарного режима. В этой связи необходимо ликвидировать прокуратуру как таковую, а ее функции передать судам¹⁰⁵.

Эти факты показывают наглядно, что формулировки Конституции РФ относительно прокуратуры действительно носили компромиссный характер и породили ее неопределенный конституционно-правовой статус. Тогдашний Генеральный прокурор РФ А. И. Казанник, как очевидец тех событий, по этому поводу писал: «конституционная норма о прокуратуре появилась по субъективному усмотрению бывшего Президента РФ Б.Н. Ельцина, вследствие вынужденного компромисса в напряженной борьбе с политическими силами, не заинтересованными в наведении порядка в стране,

¹⁰⁵ Баев В. И. Прокурорский надзор. М., 1996, С. 49 – 52.

соблюдении законности при приватизации собственности, созданной трудом многих поколений наших соотечественников»¹⁰⁶.

Ставший впоследствии Генеральным прокурором РФ Ю. И. Скуратов указал на тот факт, что неопределенность конституционно-правового статуса прокуратуры стала результатом той политической борьбы, которая велась относительно роли и места прокуратуры в новой демократической России. Отсюда авторы проекта новой российской Конституции сделали много для того, чтобы принизить роль прокуратуры и ликвидировать ее как орган надзора над законностью¹⁰⁷.

Все это вместе взятое породило многочисленные дискуссии в юридической науке о роли и месте прокуратуры в системе органов государственной власти. На этот счет существует многочисленная научная литература. Эти проблемы раскрываются в работах С. А. Авакьяна, И. М. Байтина, С.Г. Бывайцева, И.В.Велиева, А.Б. Елизарова и других исследователей¹⁰⁸.

В Конституции Республики Казахстан, также как и в Российской Федерации, прокуратура заняла свое место в главе 7 «Суды и правосудие». В ней говорится о прокуратуре как единой централизованной и независимой системе с указанием на то, что она осуществляет свои полномочия от имени государства. Здесь же прокуратуре было впервые в странах СНГ представлено право опротестовывать законы, противоречащие Конституции и законам Республики Казахстан.

¹⁰⁶ Казанник А.И. Конституционно-правовой статус прокуратуры Российской Федерации: мифы и реальность // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. N 5. С. 12.

¹⁰⁷ Скуратов Ю.И., Шинд В.И. Конституционные основы места прокуратуры в государственном механизме Российской Федерации // Конституционная законность и прокурорский надзор. М., 1994. С. 18 - 19.

¹⁰⁸ Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс: Учеб. пособие: В 2 т. 4-е изд., перераб. и доп. Т. 1. М., 2010. С. 355 - 360; Байкин И.М. Прокуратура - орган государственной власти // Современное право. 2009. N 12. С. 48 - 51; Бывальцева С.Г. Конституционно-правовой статус прокуратуры: проблемы и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2011. N 5. С. 23 - 26; Велиев И.В. Место прокуратуры в системе органов государственной власти Российской Федерации // Право и политика. 2005. N 10; Елизаров А.Б. Роль и место прокурорского надзора в триаде властей // Государственная власть и местное самоуправление. 2004. N 1.

Как видно из такого закрепления статуса прокуратуры, в Конституции Республики Казахстан, также как и в Конституции Российской Федерации, не упоминается, что прокуратура относится к органам государственной власти. В части 2 статьи 83 Конституции Республики Казахстан только косвенно говорится, что прокуратура является государственным органом, так как она осуществляет свои полномочия независимо от других государственных органов. Это говорит о том, что статус прокуратуры в Конституции Республике Казахстан также закреплен недостаточно четко.

Анализируя конституционные нормы, можно сделать также вывод о том, что статус прокуратуры, хотя и закрепляется в главе Конституции Республики Казахстан, посвященной судебной власти, не дает основания ее к этой власти отнести. Она не является судебной властью, а включена в эту главу только потому, что прокурор является стороной судебного заседания и, реализуя свою правозащитную деятельность, также как и суды обеспечивает верховенства закона. Здесь следует согласиться с утверждением С. К. Журсимбаева, что суды и прокуратура в деятельности по защите права взаимно дополняют друг друга¹⁰⁹.

Указанная норма Конституции Республики Казахстан позволяет сделать еще один вывод: прокуратура Казахстана не вписывается в триаду разделения властей. Из этого казахские исследователи делают заключение о самостоятельном пути правового формирования органов прокуратуры нового типа¹¹⁰. В подтверждение этого вывода они приводят аргументы о том, что прокуратура, взаимодействуя во всеми ветвями государственной власти, действует в их интересах и, представляя собой механизм контроля за реализацией полномочий каждой ветви власти, осуществляют надзор за правильным применением законов.

¹⁰⁹Журсимбаев С. К. Прокурорский надзор в Казахстане. Алма-Аты, 2003. С. 13.

¹¹⁰Бахтыбаев И.Ж. Прокуратура в правовой системе Республики Казахстан // Правозащитное предназначение органов прокуратуры на современном этапе. Алма-Аты, 2005. С. 57, 61; Журсимбаев С. К. Прокурорский надзор в Казахстане. Алма-Аты, 2003. С.12.

С утверждениями относительно нового типа прокуратуры трудно согласиться, поскольку такая модель прокуратуры используется и в других странах СНГ. Казахстан, как суверенное государство, вправе был выбрать самостоятельный путь формирования прокуратуры, и он выбрал его. Но в итоге получился не новый тип прокуратуры, как утверждает юридической науке Казахстана, а тот тип, который уже существовал в других государствах бывшего СССР.

Главное предназначение прокуратуры в Российской Федерации и в Республике Казахстан состоит в обеспечении законности в обществе и государстве. В этих странах существует не западный тип прокуратуры. Здесь прокуратура не только сторона судебного заседания. У нее иные задачи.

Таким образом, конституционно-правовой статус прокуратуры можно определить как закрепленное в Конституции правовое положение прокуратуры, ее социальное назначение, место в системе органов власти, принципы организации и деятельности.

Такому определению конституционно-правового статуса прокуратуры не соответствует конституционное закрепление прокуратуры ни в Российской Федерации, ни в Республике Казахстан. В Конституции Российской Федерации регулирование статуса прокуратуры касается только ее организационной составляющей, в то время как функциональная составляющая прокуратуры определяется в иных нормативных правовых актах. В Конституции Российской Федерации установление статуса прокуратуры фактически свелось к закреплению ее системы и ключевых вопросов организации. Социального предназначения прокуратуры, ее компетенции и места в системе органов государственной власти Конституция РФ не закрепляет.

В Конституции Республики Казахстан статус прокуратуры установлен более четко. Здесь, в отличие от Российской Федерации, закреплено социальное предназначение прокуратуры и ее компетенция. Следовательно, Конституция Республики Казахстан внесла больше ясности в

конституционно-правовой статус прокуратуры по сравнению с Конституцией Российской Федерации. Однако и здесь не определено ее место среди других органов государственной власти. Поэтому и в Республике Казахстан конституционно-правовой статус прокуратуры требует большей ясности.

Размытые формулировки о прокуратуре стали результатом компромисса различных сил в обществе и государстве, которые высказывали прямо противоположные взгляды о месте и роли прокуратуры. При этом политическая борьба в Российской Федерации в момент принятия Конституции РФ 1993 г. носила более острый характер, чем в Республике Казахстан. Это дало возможность законодателю Республики Казахстан закрепить более конкретно статус прокуратуры, чем это сделало в Российской Федерации, хотя и здесь он оказался в значительной степени неопределенным, что отрицательно сказалось на разработке современной конституционно-правовой теории прокуратуры.

§ 2. Функции прокуратуры в Российской Федерации и Республике Казахстан.

Функции прокуратуры определяются в законах Российской Федерации и Республики Казахстан о прокуратуре. Однако такое законодательное определение функций прокуратуры не сняло дискуссий в юридической науке обеих стран относительно самого понятия «функция прокуратуры». Приведем лишь некоторые точки зрения на этот счет.

По мнению В. В. Клочкова, функции прокуратуры есть взаимосвязанные с функциями государства основные направления деятельности прокуратуры, которые предопределяются ее целями и задачами¹¹¹.

¹¹¹Клочков В. В. Функции прокуратуры: понятие, соотношение с деятельностью, классификация // Прокуратура. Законность. Государственный контроль / Сб. научн. трудов. М., 1995. С. 5 – 7.

В. В. Гошуляк, опираясь на понятие функций прокуратуры как основных направлений ее деятельности, выделяет следующие функции прокуратуры: надзорную функцию в различных отраслях прокурорского надзора, функцию уголовного преследования и функцию координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью¹¹².

С точки зрения В. П. Рябцева, функции прокуратуры представляют собой такой вид деятельности, который определяется социальным предназначением прокуратуры, выраженным в его задачах¹¹³.

А.Ю. Гулягин под функциями прокуратуры понимает систему взаимосвязанных, взаимодополняемых и взаимообусловленных функций, как самостоятельных видов деятельности органов прокуратуры по претворению в жизнь поставленных перед ней задач¹¹⁴

По мнению Д. И. Байтукбаева, функции прокуратуры есть отдельный вид урегулированной законом деятельности органов прокуратуры в определенной сфере правовых отношений, характеризующийся относительной самостоятельностью непосредственных целей, специфических полномочий, форм, методов и правовых средств реализации¹¹⁵.

И. Ж. Бахтыбаев под функциями прокуратуры понимает систему взаимосвязанных, взаимодополняемых и взаимообусловленных функций высшего надзорного органа государства, то есть, это относительно самостоятельные виды деятельности органов прокуратуры по выполнению

¹¹²Гошуляк В. В. Прокуратура, адвокатура, нотариат в конституционном праве России. М., 2005. С. 86.

¹¹³Рябцев В. П. Прокурорский надзор. М., 2006. С. 73.

¹¹⁴Гулягин А. Ю. Правовая природа функций прокуратуры //Российская юстиция. 2011. № 11. С. 51.

¹¹⁵Байтукбаев Д. И. Правовой статус и функции прокуратуры в системе органов государственной власти Республики Казахстан //Автореф. дис... к.ю.н. Алма-Аты, 2002. С. 16.

поставленных перед ней задач, осуществляемых посредством предоставленных ей полномочий и правовых средств¹¹⁶.

Примерно такой же позиции придерживается М. С. Шалумов, который понимает под функциями прокуратуры, определяемые правовым статусом прокуратуры, ее местом и назначением в государственном механизме общие обязанности по решению поставленных перед нею законом задач¹¹⁷.

Развернувшаяся в юридической науке Российской Федерации и Республики Казахстан дискуссия относительно функций прокуратуры при всем разнообразии высказанных мнений, приближает нас к пониманию указанной категории. Она позволяет более четко определить ту роль, которую прокуратура играет в государстве и обществе, насколько она выражает интересы государства, общества и отдельной личности. Поэтому под функциями прокуратуры следует понимать основные направления деятельности прокуратуры в определяемых законом сферах, выражающие социальное предназначение прокуратуры, как органа, призванного обеспечивать законность в государственно организованном обществе. Функции прокуратуры выражают социальное предназначение прокуратуры, сформулированное в ее задачах. Все функции прокуратуры взаимосвязаны и взаимообусловлены, что вытекает из задач по обеспечению законности и правопорядка.

Необходимо отметить, что в большинстве стран СНГ, в том числе в Российской Федерации и Республике Казахстан, основополагающей функцией прокуратуры является функция надзора за точным и единообразным исполнением законов и Конституции страны и только в некоторых странах (среди них Грузия и Украина) – уголовное преследование.

¹¹⁶Бахтыбаев И. Ж. Концептуальные основы деятельности прокуратуры Республики Казахстан по обеспечению законности. Алма-Аты, 2008. С. 171.

¹¹⁷Шалумов М.С. Проблемы функционирования российской прокуратуры в условиях формирования демократического правового государства //Автореф. дис... д.ю.н. Екатеринбург, 2002. С. 9.

В Российской Федерации законом определены следующие функции прокуратуры:

- осуществление надзора за исполнением законов федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;

- осуществление надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

- осуществление надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;

- осуществление надзора за исполнением законов судебными приставами;

- осуществление надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу;

- уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации;

- координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью;

- возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования в соответствии с полномочиями, установленными Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и другими федеральными законами¹¹⁸.

В Республике Казахстан прокуратура:

- осуществляет высший надзор за точным и единообразным применением Конституции, законов и указов Президента Республики Казахстан и иных нормативных правовых актов

- выявляет и принимает меры к устранению нарушений Конституции, законов, указов Президента Республики Казахстан и иных нормативных правовых актов;

- опротестовывает законы и другие правовые акты, противоречащие Конституции и законам Республики Казахстан;

- осуществляет надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, законных интересов юридических лиц и государства;

- осуществляет надзор за законностью оперативно-розыскной деятельности;

- осуществляет надзор за законностью дознания и следствия;

¹¹⁸Собрание законодательства РФ. 1999. № 7. Ст. 848.

- осуществляет надзор за законностью административного производства;
- осуществляет надзор за законностью исполнительного производства;
- участвует в нормотворческой деятельности государственных органов в пределах своей компетенции;
- представляет интересы государства в суде;
- в порядке и пределах, установленных законом, осуществляет уголовное преследование;
- формирует государственную правовую статистику с целью обеспечения целостности, объективности и достаточности статистических показателей, ведет специальные учеты, осуществляет надзор за применением законодательства в сфере правовой статистики и специальных учетов;
- координирует деятельность по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью;
- осуществляет надзор за применением законов в сфере международного правового сотрудничества¹¹⁹.

Сравнительно-правовой анализ законов Российской Федерации и Республики Казахстан о прокуратуре показывает, что прокуратура Республики Казахстан наделена большим перечнем функций, чем прокуратура Российской Федерации. Прокурорский надзор, в отличие от Российской Федерации, в Республике Казахстан является высшим. Здесь прокуратура, кроме тех функций, которые она выполняет в Российской Федерации, формирует государственную правовую статистику с целью обеспечения целостности, объективности и достаточности статистических показателей, ведет специальные учеты, осуществляет надзор за применением законодательства в сфере правовой статистики и специальных учетов; координирует деятельность по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью. Однако следует отметить, функции прокуратуры в

¹¹⁹Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. 1995. N 24. Ст. 156.

Российской Федерации и Республике Казахстан, несмотря на их определенное различие, являются достаточными для осуществления ее роли и социального предназначения в обществе и государстве. Ее цели, задачи и функции в полной мере выражают юридическую природу прокуратуры как государственного органа, призванного обеспечивать законность и правопорядок.

Основополагающей функцией прокуратуры в Российской Федерации и Республике Казахстан, впрочем, как и прокуратур большинства государств – стран СНГ, является функция надзора за точным и единообразным применением (соблюдением) Конституции страны и применением (соблюдением) законов. Только лишь в некоторых странах бывшего СССР, среди них Украина, Грузия, Армения, главной функцией прокуратуры является уголовное преследование.

Отличительной и не имеющей аналогов в мировой практике особенностью прокуратуры Республики Казахстан является законодательное закрепление на конституционном уровне высшего надзора прокуратуры и наделение Генерального прокурора полномочиями по опротестованию законов, противоречащих Конституции Республики Казахстан. Последнее дает основание говорить о функции конституционного надзора Республики Казахстан.

Особенностью прокуратуры Республики Казахстан в сравнении с прокуратурой Российской Федерацией является ее наделение самостоятельной функцией формирования государственной правовой статистики, которая осуществляется Комитетом по правовой статистике и специальным учетам, состоящим в ведении Генеральной прокуратуры Республики Казахстан. Указанный Комитет обеспечивает Президента республики, его администрацию и другие государственные органы необходимыми данными для выработки решений в сфере укрепления законности и правопорядка, защиты прав и свобод человека и гражданина.

Комитет по правовой статистике был образован 22 апреля 1997 г. на основе Указа Президента Республики Казахстан. В соответствии с ним правовая статистика была передана в ведение Генеральной прокуратуры республики. Это дало возможность системно обеспечить в масштабах государства максимально полную и объективную информацию о состоянии преступности в обществе, о количественных и качественных изменениях в процессуальной деятельности органов уголовного преследования и суда, а в итоге – о состоянии законности в государстве.

В юридической науке предложена классификация функций прокуратуры. Так А. Ю. Гулягин выделяет три группы функций прокуратуры¹²⁰.

Первая группа. Основные функции. Под ними он понимает те функции, которые присущи только прокуратуре, а именно надзор за состоянием законности в важнейших сферах общественных отношений.

Вторая группа. Дополнительные функции. Это функции, не обязательно отражающие предназначение прокуратуры как надзорного органа, но оказывающие влияние на такие сферы общественных отношений как праворазъяснение, правотворчество.

Третья группа. Вспомогательные функции, которые обеспечивают эффективность осуществления всех функций прокуратуры.

В последние годы существования СССР прокуратура выполняла широкий спектр функций – от контроля за уборкой урожая до надзора за состоянием социалистической законности и правопорядка. Это означало, что органам прокуратуры были присущи организационные, исполнительные и распорядительные полномочия, или другими словами, произошла фактическая подмена функций прокуратуры, вместо того, чтобы сконцентрировать внимание на выполнении надзорных функций за деятельностью органов государственной власти и управления.

¹²⁰Гулягин А. Ю. Правовая природа функций прокуратуры //Российская юстиция. 2011. № 11. С. 51.

В настоящее время основной функцией прокуратуры стала надзорная функция. Вопрос о надзорной функции при всем его очевидности является предметом многолетних дискуссий в юридической науке. Многие специалисты в сфере конституционного права и прокурорского надзора считают, что надзорную функцию прокуратуры следует сохранить, по крайней мере, до тех пор, пока не будут созданы те правоохранительные органы, которые смогут эффективно эту функцию выполнять¹²¹.

Сторонники противоположной точки зрения, особенно на рубеже XX – XXI вв., когда дискуссии о прокуратуре достигли своего апогея, убеждали в том, что надзорную функцию прокуратуры следует упразднить, так как это рудимент чуть ли не средневековья, закрепившийся в нашей стране в период тоталитаризма. Он был необходим для осуществления всеобщего контроля над государственными органами, общественными организациями, гражданами. Для обоснования указанной позиции также выдвигался аргумент, согласно которому возложение на прокуратуру надзорных полномочий отвлекает ее от должного выполнения задач по борьбе с преступностью и осуществления уголовного преследования. Именно эти задачи должны быть основными в работе прокуратуры¹²².

Следует отметить, что эта дискуссия не нова. Еще в дореволюционной России были периоды ослабления и периоды увеличения роли прокуратуры, и даже период отсутствия прокуратуры как института государства. Так судебная реформа 1864 года упразднила прокурорский надзор за «ходом несудебных дел». В период с 1917 по 1922 гг. прокурорский надзор был вообще упразднен, а затем возвращен.

Противником ослабления прокурорского надзора в дореволюционной России являлся известный юрист А. Ф. Кони. Большой ошибкой

¹²¹ Проблемы совершенствования прокурорского надзора (к 275-летию российской прокуратуры)/ Матер. науч.-практ. конф. М., 1997. С. 5, 15 - 20, 26, 37.

¹²² Петрухин И. Общий надзор прокуратуры и судебная власть // Уголовное право. 2000. N 4. С. 34 - 35; Радченко В. Судебную власть - в центр правовой реформы // Российская юстиция. 1999. N 1. С. 4.

составителей Судебных уставов 1864 г. он считал упразднение прокурорского надзора «за ходом несудебных дел». Может быть, по его словам, это «и выходило красивым с теоретической точки зрения, но ... противоречило условиям нашей административной жизни и шло вразрез с внутренними потребностями нашего губернского строя»¹²³.

Мы себя относим к сторонникам сохранения прокурорского надзора, поскольку именно надзор является основной функцией прокуратуры, а сама прокуратура в России создавалась именно с этой целью.

Следует отметить, что предмет прокурорского надзора в российском законодательстве очерчен широко – от соблюдения Конституции РФ до соблюдения прав и свобод человека и гражданина. Однако такое определение предмета прокурорского надзора не означает, что в законодательстве не установлены его пределы. Так статьи 21 и 26 закона РФ о прокуратуре закрепляют, что "при осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы". "Органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы и должностных лиц, которые осуществляют контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина". Толкование приведенных норм показывает, что надзорная функция прокуратуры является не безграничной и заканчивается там, где начинаются полномочия иных органов государственной власти. Компетенция указанных органов фактически определяет границы прокурорского надзора.

В этой связи большое значение приобретает проблема разграничения компетенции органов прокуратуры и компетенции иных государственных органов, обладающих надзорными полномочиями. На эту проблему обращено внимание в научной литературе. Так, например, А. Ванькаев пишет о том, что в последние годы произошло значительное увеличение количества государственных служащих федерального и регионального уровней, которые правомочны осуществлять контроль и надзор в сферах собственного ведения.

¹²³ Кони А. Ф. За последние годы. СПб., 1898. С. 23.

Присутствие надзорных полномочий в деятельности этих органов указывает на дублирование их функций с прокуратурой. Однако надзорная деятельность указанных государственных органов является по существу контрольной деятельностью. Это означает, что данные органы не дублируют функции прокуратуры, которые являются надзорными¹²⁴. Следует также иметь в виду, как справедливо подчеркивал В. Васюшкин, что государственные органы призваны осуществлять контроль и надзор за соблюдением законов подчиненным им субъектам, в то время как прокуратура осуществляет надзор и за этими государственными органами. При этом статистка такой деятельности прокуратуры указывает на тот факт, что большинство нарушений законов приходится на деятельность таких контролирующих и надзирающих государственных органов¹²⁵.

Рассматриваемый нами вопрос актуален и для Республики Казахстан. Здесь предмет прокурорского надзора составляют права и свободы человека и гражданина, интересы юридических лиц и государства, оперативно-розыскная деятельность, следствие и дознание, административное и исполнительное производство. Прокуратура осуществляет представительство интересов государства в суде и уголовное преследование. Другими словами, и в Республике Казахстан предмет прокурорского надзора очерчен достаточно широко. Поэтому и здесь необходимо было закрепить его пределы. Однако закон о прокуратуре, в отличие от Российской Федерации, таких пределов не устанавливает. Это мы относим к недостаткам правового регулирования деятельности прокуратуры.

Вместе с тем необходимо отметить, что статья 5 закона о прокуратуре установила нормы, касающиеся инициирования прокурорской проверки, которая возможна в связи с поручением Президента Республики Казахстан, заявлениями, жалобами, сообщениями и другими данными о нарушениях

¹²⁴ Ванькаев А.Н. Место и роль прокуратуры в системе разделения властей Российской Федерации // Российский следователь. 2008. N 10. С. 32.

¹²⁵ Васюшкин В. Пределы прокурорского надзора // Законность. 2010. № 11. С. 17.

законодательства, непосредственным выявлением признаков нарушения законодательства, поручением или запросом вышестоящего прокурора. Приведенные правовые нормы, хотя и не устанавливают ограничений в проведении прокурорских проверок, но ставят прокурорский надзор в определенные правовые рамки.

Наряду с надзорной деятельностью прокуратура в Республике Казахстан и в Российской Федерации выполняет координирующую функцию по борьбе с преступностью. Еще статья 3 закона «О прокуратуре СССР» от 30 ноября 1979 г. среди основных направлений деятельности прокуратуры указала на координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступлениями и иными правонарушениями¹²⁶. Это положение союзного закона распространялось как на Российскую Федерацию, так и на Республику Казахстан, и в таком виде просуществовало вплоть до распада СССР. После образования на территории бывшего СССР суверенных независимых государств вопросы координации правоохранительной деятельности отошли на второй план.

В законе РФ о прокуратуре 1992 г. о координирующей деятельности прокуратуры уже не говорилось. Функция координации борьбы с преступностью как одной из основных направлений работы прокуратуры была восстановлена в федеральном законе о прокуратуре 1995 года.

Однако на осуществление этой функции российской прокуратурой в современных условиях существенный отпечаток наложили изменения в законодательстве, значительно ограничивающие полномочия прокуратуры по надзору за органами, осуществляющими предварительное следствие. Прокуратура Российской Федерации также перестала возбуждать уголовные дела и проводить их расследование. Такие изменения российского законодательства о прокуратуре неизбежно приведут к уменьшению координирующей функции прокуратуры в борьбе с преступностью.

¹²⁶ Советская прокуратура: Сб. документов. М., 1981.

Вместе с тем нормы о координирующей функции прокуратуры имеются в действующем российском законодательстве. Статья 8 закона о прокуратуре закрепила нормы о том, что Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры координируют деятельность правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Указанная деятельность строится на основе закона о прокуратуре и Положения о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, утвержденного Указом Президента РФ от 18 апреля 1996 года¹²⁷.

В соответствии с указанным Положением координирующая функция прокуратуры осуществляется с целью повышения эффективности борьбы с преступностью, согласованного действия органов внутренних дел, Федеральной службы безопасности, Федеральной налоговой полиции, таможенных и других правоохранительных органов по выявлению, раскрытию и пресечению преступлений, устранению причин и условий, способствующих их совершению.

Главным направлением координирующей деятельности прокуратуры является борьба с преступностью. С этой целью, как отмечается в научной литературе, в Российской Федерации требуется создание во всех прокуратурах субъектов РФ специальных отделов, а в городских и районных прокуратурах – отделений или групп по координации деятельности правоохранительных органов в борьбе с преступностью¹²⁸.

Координирующая функция прокуратуры чрезвычайно важна. На координационных совещаниях руководителей правоохранительных органов не только анализируется состояние преступности и итоги борьбы с ней, но и выявляются причины и условия совершения преступлений, что дает

¹²⁷ Российская газета. 1996. 20 апреля.

¹²⁸ Князева Е. Г. Понятие и задачи координации прокуратурой правоохранительной деятельности // Российский следователь. 2013. № 12. С. 47.

возможность выработать дополнительные меры по борьбе с преступностью.

Следует отметить, что более половины стран СНГ после распада СССР, за исключением Армении, Азербайджана, Кыргызстана, Туркменистана, сохранили координирующую функцию прокуратуры по борьбе с преступностью. С этой целью под председательством соответствующих прокуроров проводятся координационные совещания. В отдельных государствах формой координации этой деятельности стали специально создаваемые для этого органы.

В Республике Казахстан создан Координационный совет, который является консультативно-совещательным органом для обеспечения законности и правопорядка. Он осуществляет свою деятельность на основе Положения о Координационном совете, утвержденном совместными приказами руководителей правоохранительных органов 2007 – 2008 гг. Соответствующие Координационные советы с такими же задачами и функциями созданы во всех областях Республики Казахстан¹²⁹.

К числу функций прокуратуры относится ее участие в правотворческой деятельности. Это связано с необходимостью обеспечения соответствия законов и подзаконных актов Конституции РФ, устранения в законодательстве правовых пробелов и противоречий.

Ю. Е. Винокуров и А. М. Плешаков рассматривают участие прокуратуры в правотворчестве как самостоятельное направление ее деятельности, которое, в свою очередь, осуществляется в следующих формах:

- участие прокурора в подготовке проектов нормативных правовых актов;
- проведение прокурорами правовой экспертизы проектов законов и иных нормативных правовых актов;

¹²⁹ Зарубин В. И. Нормативное регулирование координационной деятельности по борьбе с преступностью на постсоветском пространстве // Законность. 2013. № 9. С. 26.

- участие прокуроров в обсуждении проектов законов и иных нормативных правовых актов на заседаниях представительных и исполнительных органов;

- принятие прокурором мер к отмене незаконных правовых актов;

- участие прокуроров в рассмотрении представительными и исполнительными органами принесенных им протестов на незаконные правовые акты;

- внесение прокурорами предложений в органы представительной (законодательной) власти, представительные и исполнительные органы муниципальных образований и в органы, обладающие правом законодательной инициативы, о принятии новых актов, об отмене действующих актов или о внесении в них дополнений и изменений (поправок)¹³⁰.

В соответствии со статьей 9 закона о прокуратуре прокурор при установлении в ходе осуществления своих полномочий необходимости совершенствования действующих нормативных правовых актов вправе вносить в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, соответствующего и нижестоящего уровней предложения об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов. Как видно, в научной литературе приводится большее количество форм участия прокуратуры в правотворческой деятельности. Все они не противоречат закону о прокуратуре.

В.А. Ковин в одной из своих статей приводит положительные примеры участия прокуратуры Пермского края в правотворческой деятельности¹³¹. Здесь краевая прокуратура проводит проверку на соответствие федеральному

¹³⁰ Винокуров Ю. Е., Плешаков А. М. Участие в правотворчестве как самостоятельное направление прокурорской деятельности //Административное и муниципальное право. 2011. № 12. С. 69-72.

¹³¹ Ковин В. А. Участие прокуратуры в правотворческой деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления //Законность. 2013. № 7. С.54-58.

законодательству проектов нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления. Представители прокуратуры принимают участие в заседаниях представительных органов. На проекты нормативных правовых актов, которые противоречат федеральному законодательству, прокуроры края своевременно вносят свои замечания и предложения, которые, как правило, удовлетворяются.

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

¹³² Ковин В. А. Участие прокуратуры в правотворческой деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления //Законность. 2013. № 7. С.56.

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.

¹³³ Бахтыбаев И, Ж. Концептуальные основы деятельности прокуратуры Республики Казахстан по обеспечению законности. Алматы, 2008. С. 175.

¹³⁴ Конституционный закон Республики Казахстан от 29 декабря 1995 г. "О Конституционном Совете Республики Казахстан". С изменениями и дополнениями, внесенными Конституционными законами от 24 ноября 2004 г. и 17 июня 2008 г. // Информационная система "Параграф".

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.

Конституция Республики Казахстан (статья 74) закрепила юридическую силу решений Конституционного Совета. Согласно ей законы и международные договоры, признанные не соответствующими Конституции РК, не могут быть подписаны либо соответственно ратифицированы и введены в действие. Законы и иные нормативные правовые акты, признанные неконституционными, в том числе ущемляющими закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина, отменяются и не подлежат применению. Решения Конституционного Совета вступают в силу со дня их принятия, являются общеобязательными на всей территории Республики, окончательными и обжалованию не подлежат.

Однако приведенные конституционные формулировки не дают полной ясности в вопросе о том, являются ли законы и иные нормативные правовые акты вступившими в законную силу после их подписания соответствующими лицами.

Конституционный закон «О Конституционном Совете Республики Казахстан» (статья 32) конкретизировал эти конституционные нормы в том плане, что законы и иные нормативные правовые акты, признанные неконституционными, в том числе ущемляющие закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина, утрачивают юридическую силу и не подлежат применению и отменяются. Решения судов и иных правоприменительных органов, основанные на таком законе или ином нормативном правовом акте, исполнению не подлежат. Это означает, что Конституционный Совет осуществляет как превентивный конституционный контроль (до вступления номинативного правового акта в законную силу), так и последующий контроль (после вступления нормативного правового акта в законную силу).

В отличие от Российской Федерации и других стран СНГ в Республике Казахстан создан институт возражений Президента республики. В соответствии со статьей 73 Конституции Республики Казахстан глава государства может внести свои возражения на решение, принятое Конституционным Советом не позднее чем в месячный срок после его обнародования. Указанные возражения преодолеваются Конституционным Советом двумя третями голосов от его состава.

Конституционный закон «О Конституционном Совете Республики Казахстан» предусматривает возможность пересмотра решения Конституционного Совета в интересах защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения национальной безопасности, суверенитета и целостности государства по инициативе Президента Республики Казахстан.

В научной литературе Конституционный Совет Республики Казахстан именуется квазисудебным органом, аналогии которого в других странах мира крайне редки¹³⁵. Однако нам представляется, что есть основания для отнесения Конституционного Совета к конституционным судам. Об этом свидетельствуют его функции, полномочия, юридическая сила решений и их правовые последствия. Все они в совокупности позволяют Конституционный Совет Республики Казахстан назвать судебным органом, осуществляющим превентивный и последующий конституционный контроль.

Одновременно с Конституционным Советом в соответствии с частью 2 статьи 1 закона о прокуратуре прокуратура Республики Казахстан опротестовывает законы и иные нормативные правовые акты, противоречащие конституции. Следовательно, прокуратура осуществляет конституционный надзор, а Конституционный Совет осуществляет конституционный контроль. Последний лишает такие законы и иные нормативные правовые акты юридической силы, признавая их неконституционными, а прокуратура только их опротестовывает, не лишая

¹³⁵ Малиновский В. А. О поиске оптимальной модели конституционного контроля (Опыт Республики Казахстан) // Журнал конституционного правосудия. 2011. № 4. С. 36.

их юридической силы. Отменить опротестованный прокурором акт должен сам орган, принявший его. Однако если этого не произойдет, то прокурор обращается в соответствующий суд, но не в Конституционный Совет, так как он не является субъектом права такого обращения. В этой связи возникает парадоксальная ситуация, при которой вопрос о конституционности закона или иного нормативного права решает не Конституционный Совет, а суд. Между тем вопросы соответствия законов и иных нормативных правовых актов Конституции Республики Казахстан должен решать только и исключительно Конституционный Совет. Может возникнуть и такая ситуация, при которой Конституционный Совет и суд примут взаимоисключающие решения. Следовательно, по нашему мнению, в законодательстве необходимо более четко определить юрисдикцию Конституционного Совета и судов Республики Казахстан в вопросах оценки конституционности нормативных правовых актов.

Как видим, в Республике Казахстан прокуратура располагает большим объемом полномочий, чем в Российской Федерации и эти полномочия внесением поправок в законодательство республики не сокращаются. В Российской Федерации мы наблюдаем тенденцию, как сокращения, так и расширения полномочий прокурора. Примером может служить Гражданский процессуальный кодекс РФ. В нем первоначально редакция статьи 45 ГПК РФ закрепляла, что право прокурора обращаться в суд с заявлением в защиту прав и законных интересов граждан возможно только в случае их неспособности по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам обращения в суд. Данная формулировка существенно ограничивала возможности прокуратуры в защите прав граждан. Получалось, что прокуратура, рассматривая ежегодно миллионы обращений, не могла непосредственно обращаться в суд для защиты прав граждан.

Впоследствии права прокурора в гражданском процессе были расширены. Федеральный закон от 5 апреля 2009 г. «О внесении изменений в

статьи 45 и 131 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» установил, что прокурор наделен правом обращаться в суд с заявлением в защиту социальных прав граждан (на труд, социальное обеспечение, охрану здоровья, материнства, отцовства и детства, медицинскую помощь, образование, благоприятную окружающую среду, а также на жилище в государственном и муниципальном фондах) на основании соответствующего обращения к нему граждан¹³⁶.

Проведенный анализ функций прокуратуры в Российской Федерации в Республике Казахстан показывает, что по большинству позиций эти функции совпадают. Однако в Республике Казахстан они несколько шире, поскольку прокуратура здесь осуществляет, в том числе и конституционный надзор, требующий более четкого законодательного разграничения с полномочиями Конституционного Совета.

В целом же под функциями прокуратуры следует понимать основные направления деятельности прокуратуры в определяемых законом сферах, выражающие социальное предназначение прокуратуры, как органа, призванного обеспечивать законность в государственно организованном обществе. Функции прокуратуры выражают социальное предназначение прокуратуры, сформулированное в ее задачах. Все функции прокуратуры взаимосвязаны и взаимообусловлены, что вытекает из задач по обеспечению законности и правопорядка.

Исходя из этого определения, следует выделять такие функции прокуратуры, как надзорную функцию в различных отраслях прокурорского надзора, функцию уголовного преследования и функцию координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью

Сравнительно-правовой анализ законов Российской Федерации и Республики Казахстан о прокуратуре показывает, что прокуратура Республики Казахстан наделена большим перечнем функций, чем прокуратура Российской Федерации. Прокурорский надзор, в отличие от

¹³⁶СЗ РФ. 2009. N 14. Ст. 1578.

Российской Федерации, в Республике Казахстан является высшим. Здесь прокуратура, кроме тех функций, которые она выполняет в Российской Федерации, формирует государственную правовую статистику с целью обеспечения целостности, объективности и достаточности статистических показателей, ведет специальные учеты, осуществляет надзор за применением законодательства в сфере правовой статистики и специальных учетов; координирует деятельность по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью.

Вместе с тем все функции прокуратуры в Российской Федерации и Республике Казахстан, несмотря на их определенное различие, являются достаточными для осуществления ее роли и социального предназначения в обществе и государстве. Цели, задачи и функции прокуратуры в полной мере выражают ее юридическую природу как государственного органа, призванного обеспечивать законность и правопорядок.

Отличительной и не имеющей аналогов в мировой практике особенностью прокуратуры Республики Казахстан является законодательное закрепление на конституционном уровне высшего надзора прокуратуры и наделение Генерального прокурора полномочиями по опротестованию законов, противоречащих Конституции Республики Казахстан. Последнее дает основание говорить о функции конституционного надзора прокуратуры Республики Казахстан.

Следует отметить, что предмет прокурорского надзора в российском законодательстве очерчен широко – от соблюдения Конституции РФ до соблюдения прав и свобод человека и гражданина. Однако такое определение предмета прокурорского надзора не означает, что в законодательстве не установлены его пределы.

В Республике Казахстан предмет прокурорского надзора также достаточно широк. Поэтому и здесь необходимо законодательно закрепить его пределы. Однако закон о прокуратуре, в отличие от Российской

Федерации, таких пределов не устанавливает. Это мы относим к недостаткам правового регулирования деятельности прокуратуры.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Сравнительно-правовой анализ развития российской и казахской прокуратуры после распада СССР позволяет сделать ряд выводов, которые указывают на их общие и особенные черты.

Современные российская и казахская прокуратуры возникли в ходе правовых реформ, проводимых в обоих государствах. Российская впитала в себя многие положения судебной-правовой реформы 1992 г., а казахская - правовой реформы 1994 г., которые позволили преодолеть негативные черты в развитии прокуратуры, накопившиеся в советский период истории.

Развитие прокуратуры в Республике Казахстан и Российской Федерации показало, что в этих странах удалось избежать двух крайностей – от практически полной ликвидации надзорных полномочий прокуратуры и превращения ее только в орган, осуществляющий уголовное преследование, до сохранения прежней советской прокуратуры. Ни по тому, ни по другому пути развитие прокуратуры не пошло, а был принят некий усредненный вариант с сохранением традиций советской прокуратуры и внедрением западного опыта функционирования прокурорских органов, в результате которого прокурорский надзор перестал быть таким всеобъемлющим, каким он был в Советском Союзе. Преемственность новых республиканских прокуратур с советской прокуратурой стала неотъемлемой чертой развития прокуратуры в Республике Казахстан и в Российской Федерации. Черта преемственности прокуратуры оказывалась главной и определяющей в развитии прокуратуры обоих государств. Именно она стала основой общих черт прокуратуры в Республике Казахстан и в Российской Федерации.

На развитие прокуратуры в Российской Федерации и в Республике Казахстан оказали влияние политические и социально-экономические преобразования, происходящие в эти годы, переход к рыночной экономике, демократизация всех сторон жизни общества и государства, принятие новых конституций, провозгласивших принципы демократической правовой

государственности и приоритет прав и свобод человека и гражданина. В результате этих преобразований прокуратура из органа контроля над поведением граждан превратилась в орган надзора за защитой их прав и свобод. Также в обеих странах в законодательстве был уточнен и конкретизирован предмет прокурорского надзора, не допускающий его расширительного толкования.

Прокуратуры Республики Казахстан и Российской Федерации на современном этапе развития государственности вследствие изменений в законодательстве оказались максимально адаптированными к установившейся форме государства в обеих странах. Они вобрали в себя положительные стороны организации и деятельности прокуратур в бывшем СССР и в других государствах, прежде всего Содружества Независимых Государств.

В развитии прокуратуры Российской Федерации и Республики Казахстан наряду с общими чертами имелись и особенности. Среди них следует отметить тот факт, что прокуратура Республики Казахстан за последние двадцать с лишним лет была подвержена меньшим изменениям, чем прокуратура Российской Федерации. Для нее не было характерным сужение, а затем расширение ее полномочий. Это означает, что в развитии прокуратуры Казахстана присутствовало больше определенности и стабильности. Здесь отсутствовали такие острые дискуссии о судьбе прокуратуры, как это имело место в Российской Федерации. На прокуратуру Республики Казахстан западные традиции в развитии прокуратуры оказали заметно меньшее влияние.

Российская прокуратура, в отличие от прокуратуры Республики Казахстан строилась с учетом принципов федеративного устройства и отнесением кадров правоохранительных органов к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Следовательно, в отличие от Республики Казахстан на кадровую политику прокуратуры в России оказывают влияние власти субъекта РФ. Поэтому в

этой части российская прокуратура менее централизована, чем прокуратура Казахстана.

В исследуемый период появились различия в функциях прокуратур двух стран, касающихся прав и свобод человека и гражданина. В Российской Федерации прокуратура осуществляет надзор за соблюдением прав и свобод граждан, а в Республике Казахстан это не самостоятельная функция прокуратуры, а ее цель. Это означает, что права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации со стороны прокуратуры являются более защищенными, чем в Республике Казахстан. Прокурор в России, выполняя указанную функцию, может подать судебный иск в защиту неограниченного круга лиц, что может быть весьма сомнительным в Республике Казахстан. Наличие общих черт и особенностей в развитии прокуратуры в Республики Казахстан и Российской Федерации вполне оправдано, если учесть тот факт, что казахская и российская прокуратуры развивались на основе традиций прежней советской прокуратуры и с учетом особенностей развития этих новых государств, вышедших из бывшего СССР.

Особенностью прокуратуры в Республике Казахстан стало то, что она является подотчетным Президенту страны государственным органом, а, следовательно, важным элементом всей системы сдержек и противовесов между ветвями государственной власти, эффективным инструментом в руках Президента Республики Казахстан в осуществлении им своих функций.

Также нельзя необходимо отметить, что прокуратура Республики Казахстан, в отличие от прокуратуры Российской Федерации, в первые годы казахской государственности не выполняла функции предварительного следствия. Это означало, что в ее создании учитывался опыт европейских государств. Однако за прокуратурой в качестве основной функции продолжала сохраняться надзорная функция. Поэтому в первые годы казахской государственности при выборе путей развития прокуратуры, так же как и в Российской Федерации, боролись две тенденции – европейская и традиционная. Попытки их сочетать не привели к преобладанию европейской

тенденции развития прокуратуры. В дальнейшем европейская тенденция развития прокуратуры сошла на нет. В Республике Казахстан была восстановлена, правда, не в прежнем объеме, функция предварительного расследования преступлений, характерная для традиционной прокуратуры.

Особенностью прокуратуры Республики Казахстан является и то, что она фактически осуществляет, наряду с другими функциями, функцию конституционного надзора, включая предварительный конституционный надзор. Также за прокуратурой сохранились функции не просто надзора, а высшего надзора за состоянием законности.

В ходе проведенного исследования автор пришел к выводу о необходимости выделения в Российской Федерации и в Республике Казахстан отдельной ветви государственной власти – прокурорской власти. Этот вывод сделан на основе анализа общих черт прокуратуры обеих государств. В пользу этого приведен ряд дополнительных 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. Органы государственной власти не могут существовать без ветвей государственной власти, поскольку органы государственной власти есть форма проявления той или иной ветви государственной власти. 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. Однако конституционное закрепление ветвей власти в Российской Федерации и в Республике Казахстан указывает на неопределенность конституционно-правового статуса прокурорской власти. Конституция Российской Федерации и

Конституция Республики Казахстан только рассматривают систему органов прокуратуры с позиций прокурорской деятельности. Это, в конечном итоге, привело к неопределенности конституционно-правового статуса прокуратуры как органа государственной власти, что не позволило исследователям выстроить стройную конституционно-правовую теорию прокурорской власти и выявить ее соотношение с другими ветвями власти. В результате конституционный аспект прокурорской власти и прокуратуры в теории и науке конституционного права остался в значительной степени не разработанным.

Второй аргумент, касающийся существования прокурорской власти, состоит в том, что прокурорская власть является независимой от других ветвей власти. Она обладает исключительно ей присущими полномочиями, средствами и методами осуществления своей деятельности. Указанные полномочия прокуратура осуществляет самостоятельно и независимо от других органов государственной власти. Следовательно, прокурорская власть по своей юридической природе не является подчиненной какой-либо другой ветви власти. Сказанное означает, что необходимо за прокурорской властью признать свою обособленность от других ветвей власти.

Третий аргумент существования независимой прокурорской власти состоит в существовании между прокурорской и другими ветвями власти системы взаимных сдержек и противовесов. В системе взаимодействия властей существует их взаимный контроль над деятельностью друг друга. Это является необходимым условием сдержек и противовесов. Поэтому прокуратура занимает особое место в системе органов государства. Ее нельзя отнести ни к одной из традиционных ветвей власти – законодательной, исполнительной, судебной. Она не может быть и органом государственной властям с особым статусом, поскольку представляет собой не единичный орган, а систему таких органов. Выделение самостоятельной ветви – прокурорской власти – будет служить определенным шагом в формировании конституционно-правовой теории прокуратуры.

Организация и деятельность прокуратуры в Российской Федерации и в Республике Казахстан построена на основе общих принципов.

Принципы организации и деятельности прокуратуры имеют настолько большое значение, что на их основе определяется конституционно-правовой статус прокуратуры. Поскольку прокуратуры Российской Федерации и Республики Казахстан построены на основе общих принципов, то их конституционно-правовой статус близок.

Принципы организации и деятельности разделяются на общие, специфические и отраслевые. К общим принципам, характерным для всех органов государственной власти, относятся принципы законности и гласности. Среди специфических принципов, характеризующих прокуратуру как государственный орган, можно назвать принципы единоначалия, независимости, централизации и другие принципы, определенные в законодательстве о прокуратуре. Отраслевые принципы касаются деятельности прокуратуры в различных, более узких сферах, которые фактически сводятся к функциям прокуратуры.

К конституционным принципам мы относим первые две группы принципов, которые закрепляются в конституциях. Они имеют определяющее значение для закрепления конституционно-правового статуса прокуратуры и являются едиными для Российской Федерации и Республики Казахстан.

Принцип законности в прокуратуре имеет две стороны своего проявления. С одной стороны, прокуратура в своей деятельности обязана соблюдать законы. С другой стороны – она призвана осуществлять надзор за соблюдением закона другими государственными органами, общественными организациями, юридическими лицами и т.п. Вместе с тем принцип законности в деятельности прокуратуры Российской Федерации и Республики Казахстан ограничен отсутствием права законодательной инициативы, закрепленного за ней.

Проявление принципа гласности в деятельности прокуратуры ограничено правами и законными интересами других лиц, интересами государства. Поэтому принцип гласности в работе прокуратуры Российской Федерации и Республики Казахстан не является абсолютным. Он ограничен в той мере, в какой это необходимо для защиты государственной тайны, прав и свобод и законных интересов граждан.

Принцип независимости прокуратуры выражается в обеспечении государством на основе закона ее самостоятельности и в выполнении возложенных на прокуратуру функций. Она обеспечивается тем, что прокурорские работники не могут быть в составе выборных органов государственной власти и органов местного самоуправления, членами политической партий и иных общественных объединений. В законодательстве обеих государств установлен запрет на совмещение профессиональной деятельности прокурорских работников с иной оплачиваемой работой в других организациях, кроме преподавательской, научной или иной творческой деятельности.

Принцип единства прокуратуры проявляется в том, что в Республике Казахстан и в Российской Федерации прокуратура представляет собой единую централизованную систему. При этом единство прокуратуры не сводится только к этой системе. Перед всеми органами прокуратуры стоят единые задачи, все прокурорские работники имеют общий правовой статус и одинаковые полномочия. Вследствие этого прокуратура выступает как единый механизм и все ее органы, независимо от их уровня, принимают участие в обеспечении единой законности на всей территории государства.

Принцип централизации прокуратуры означает, что прокуратура Республики Казахстан и Российской Федерации представляют собой строго централизованные системы. Все ее органы подчиняются единому центру – Генеральному прокурору.

Принцип единоначалия прокуратуры выражается в том, что Генеральные прокуроры Российской Федерации и Республики Казахстан

обладают статусом руководителей всей прокурорской системы и наделены правом издания обязательных для исполнения в рамках прокурорской системы нормативных правовых актов. 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.

Следовательно, конституционные принципы организации и деятельности прокуратуры, хотя и являются едиными для Российской Федерации и Республики Казахстан, имеют особенности свое проявление в законодательстве обоих государств.

В целом же конституционно-правовой статус прокуратуры можно определить как закрепленное в Конституции правовое положение прокуратуры, ее социальное назначение, место в системе органов власти, принципы организации и деятельности. Однако такому определению конституционно-правового статуса прокуратуры не соответствует конституционное закрепление прокуратуры ни в Российской Федерации, ни в Республике Казахстан. В Конституции Российской Федерации регулирование статуса прокуратуры касается только ее организационной составляющей, в то время как функциональная составляющая прокуратуры определяется в иных нормативных правовых актах. В Конституции Российской Федерации установление статуса прокуратуры фактически свелось к закреплению ее системы и ключевых вопросов организации. Социального предназначения прокуратуры, ее компетенции и места в системе органов государственной власти Конституция РФ не закрепляет.

В Конституции Республики Казахстан статус прокуратуры установлен более четко. Здесь, в отличие от Российской Федерации, закреплено социальное предназначение прокуратуры и ее компетенция. Следовательно, Конституция Республики Казахстан внесла больше ясности в конституционно-правовой статус прокуратуры по сравнению с Конституцией

Российской Федерации. Однако и здесь не определено ее место среди других органов государственной власти. Поэтому и в Республике Казахстан конституционно-правовой статус прокуратуры требует большей ясности.

Размытые формулировки о прокуратуре стали результатом компромисса различных сил в обществе и государстве, которые высказывали прямо противоположные взгляды о месте и роли прокуратуры. При этом политическая борьба в Российской Федерации в момент принятия Конституции РФ 1993 г. носила более острый характер, чем в Республике Казахстан. Это дало возможность законодателю Республики Казахстан закрепить более конкретно статус прокуратуры, чем это сделало в Российской Федерации, хотя и здесь он оказался в значительной степени неопределенным, что отрицательно сказалось на разработке современной конституционно-правовой теории прокуратуры.

Проведенный анализ функций прокуратуры в Российской Федерации в Республике Казахстан показывает, что по большинству позиций эти функции совпадают. Однако в Республике Казахстан они несколько шире, поскольку прокуратура здесь осуществляет, в том числе и конституционный надзор, требующий более четкого законодательного разграничения с полномочиями Конституционного Совета.

В целом же под функциями прокуратуры следует понимать основные направления деятельности прокуратуры в определяемых законом сферах, выражающие социальное предназначение прокуратуры, как органа, призванного обеспечивать законность в государственно организованном обществе. Функции прокуратуры выражают социальное предназначение прокуратуры, сформулированное в ее задачах. Все функции прокуратуры взаимосвязаны и взаимообусловлены, что вытекает из задач по обеспечению законности и правопорядка.

Исходя из этого определения, следует выделять такие функции прокуратуры, как надзорную функцию в различных отраслях прокурорского

надзора, функцию уголовного преследования и функцию координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью

Сравнительно-правовой анализ законов Российской Федерации и Республики Казахстан о прокуратуре показывает, что прокуратура Республики Казахстан наделена большим перечнем функций, чем прокуратура Российской Федерации. Здесь прокуратура, кроме тех функций, которые она выполняет в Российской Федерации, формирует государственную правовую статистику с целью обеспечения целостности, объективности и достаточности статистических показателей, ведет специальные учеты, осуществляет надзор за применением законодательства в сфере правовой статистики и специальных учетов.

Вместе с тем все функции прокуратуры в Российской Федерации и Республике Казахстан, несмотря на их определенное различие, являются достаточными для осуществления ее роли и социального предназначения в обществе и государстве. Цели, задачи и функции прокуратуры в полной мере выражают ее юридическую природу как государственного органа, призванного обеспечивать законность и правопорядок в обществе и государстве.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ ПРАВА И НАУЧНОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Источники права

а) Нормативные правовые акты Российской Федерации

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года.
2. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 5 февраля 2014 г. «О Верховном Суде РФ и Прокуратуре Российской Федерации» //Российская газета. 2014. 7 февраля.
3. Закон Российской Федерации от 17 января 1992 г. «О прокуратуре Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. N 8. Ст. 366.
4. Закон РФ от 21 июля 1993 г. «О государственной тайне» //Российская газета. 1993. 21 сентября.
5. Федеральный закон от 17 ноября 1995 г. «О внесении изменений и дополнений в закон Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации» //Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.
6. Федеральный закон от 10 февраля 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в закон Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации» //Собрание законодательства РФ. 1999. № 7. Ст. 848.
7. Федеральный закон от 22 августа 2004 г. «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и

«Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 35. Ст. 3697.

8. Федеральный закон от 4 ноября 2005 г. «О внесении изменений в статью 12 федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 45. Ст. 4586.

9. Федеральный закон от 27 декабря 2005 г. «О парламентском расследовании

10. Федеральный закон от 2 марта 2007 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения требований к лицам, замещающим государственные или муниципальные должности, а также должности государственной или муниципальной службы» // СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1151.

11. Федеральный закон от 5 июня 2007 г. «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс РФ и федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 24. Ст. 2830.

12. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 г. и конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г. и принятием федерального закона «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52. Ст. 6235.

13. Федеральный закон от 5 апреля 2009 г. «О внесении изменений в статьи 45 и 131 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» //СЗ РФ. 2009. N 14. Ст. 1578.

14. Федеральный закон от 17 июля 2009 г. «О внесении изменений в федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с принятием федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов» // СЗ РФ. 2009. № 47. Ст. 5753.

15. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием федерального закона «О полиции» // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 16.

16. Федеральный закон от 7 мая 2013 г. «О парламентском контроле» // СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2315.

17. Федеральный закон от 2 июля 2013 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу законодательных актов (отдельных положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 27. С. 3477.

18. Указ Президента РФ от 18 апреля 1996 г. N 567 "О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью" //Российская газета. 1996. 20 апреля.

19. Концепция Судебной реформы. Утверждена Верховным Советом РСФСР 24 октября 1991 г. //Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1991, № 44. Ст. 1435.

20. Определение Конституционного Суда РФ от 24 февраля 2005 г. N 84-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Моторичевой Ирины Ивановны на нарушение ее конституционных прав положениями статьи 24 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации" // СПС «Консультант-плюс».

б) Нормативные правовые акты Республики Казахстан

21. Конституция Республики Казахстан. Принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 г.

22. Закон Республики Казахстан от 21 мая 2007 г. «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» //Казахстанская правда. 2007. 22 мая.

23. Конституционный закон Республики Казахстан от 16 октября 1995 г. «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» // Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан, 1995 г., N 21, ст. 124.

24. Конституционный закон Республики Казахстан от 26 декабря 1995 г. «О Президенте Республики Казахстан» //www zakon.kz

25. Конституционный закон Республики Казахстан от 29 декабря 1995 г. "О Конституционном Совете Республики Казахстан". С изменениями и дополнениями, внесенными Конституционными законами от 24 ноября 2004 г. и 17 июня 2008 г. // Информационная система "Параграф".

26. Закон Республики Казахстан от 21 декабря 1995 г. «О прокуратуре» // Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. 1995. N 24. Ст. 156.

27. Закон Республики Казахстан от 9 августа 2002 г. «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам прокурорского надзора» // www zakon.kz.

28. Закон Республики Казахстан от 29 июля 1999 г. «О государственной службе» //www zakon.kz

29. Закон Республики Казахстан от 29 декабря 2010 г. О внесении изменений в закон РК «О прокуратуре» //www zakon.kz

30. Постановление Президента Республики Казахстан от 12 февраля 1994 г. «Об утверждении Государственной программы правовой реформы в Республике Казахстан» //Собрание актов Президента и Правительства Республики Казахстан. 1994. № 8. Ст. 91.

31. Указ Президента Республики Казахстан от 22 января 2001 г. «О мерах по совершенствованию правоохранительной деятельности в Республике Казахстан» //Казахстанская правда. 2001. 23 января.

33. Постановление Верховного Совета Казахской ССР от 6 декабря 1991 г. «Об образовании единой системы органов прокуратуры Казахской ССР, обеспечении их самостоятельности и независимости» //Ведомости Верховного Совета Казахской ССР. 1991. № 48-50. Ст. 615.

в) Недействующие нормативные правовые акты

34. Закон СССР от 30 ноября 1979 г. «О прокуратуре СССР» //Советская прокуратура: Сб. документов. М., 1981.

35. Конституция Республики Казахстан от 28 января 1993 г. //Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. 1993. № 3. Ст. 204.

36. Постановление Верховного Совета Республики Казахстан от 17 января 1992 г. «О введении в действие закона «О прокуратуре Республики Казахстан» //Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. 1992. № 5. Ст. 163.

37. Постановление Верховного Совета РСФСР от 15 ноября 1991 г. «Об образовании единой системы органов прокуратуры РСФСР» // Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1991, № 48. Ст. 1527.

Научная литература

38. Абдрасулов Е. Б. Прокуратура Республики Казахстан и ее место в механизме государственной власти //Актуальные проблемы совершенствования прокурорского надзора, предварительного расследования по уголовным делам и уголовно-исполнительного законодательства в свете конституционных преобразований в Казахстане. Астана, 2008.

39. Абрахманова Б. С. К вопросу о субъектах координационной правоохранительной деятельности в Казахстане //»Черные дыры» в российском законодательстве. 2013. № 4.

40. Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс: Учеб. пособие: В 2 т. 4-е изд., перераб. и доп. Т. 1. М., 2010.

41. Алексеев В.Б., Колибаб К.Е. Процессуальный статус прокуратуры и судебная власть // Организация управления в органах прокуратуры:/Сб. статей. М., 1998.
42. Алексеев С.С. Проблемы теории права. М., 1997.
43. Амирбеков К. И. Теоретико-правовые основы деятельности прокуратуры в России // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2003. № 4.
44. Антонов И.А. Место и роль прокуратуры Российской Федерации в системе контрольной власти (конституционно-правовой аспект): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003.
45. Афанасьев В.С. Обеспечение законности: вопросы теории и практики: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 1993.
46. Афанасьев В.С. Обеспечение законности: вопросы теории и практики: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 1993.
47. Аюпова З. К. Об истоках действующего права в Республике Казахстан //История государства и права. 2011. № 8.
48. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. М., 2010.
49. Баев В. И. Прокурорский надзор. М., 1996.
50. Байкин И. М. Правовой анализ полномочий органов исполнительной власти и прокуратуры //Российский юридический журнал. 2011. №; 6.
51. Байкин И.М. Прокуратура - орган государственной власти // Современное право. 2009. N 12.
52. Байкин И.М. Прокуратура и судебная власть // Российская юстиция. 2009. N 10.
53. Байтукбаев Д. И. Правовой статус и функции прокуратуры в системе органов государственной власти Республики Казахстан //Автореф. дис... к.ю.н. Алматы, 2002.

54. Бахтыбаев И. Ж. Конституционный надзор прокуратуры Республики Казахстан // Автореф. дис... канд. юрид. аук. М., 1998.
55. Бахтыбаев И. Ж. Концептуальные основы деятельности прокуратуры Республики Казахстан по обеспечению законности. Алматы 2008.
56. Бахтыбаев И.Ж. Прокуратура в правовой системе Республики Казахстан // Правозащитное предназначение органов прокуратуры на современном этапе. Алма-Аты, 2005.
57. Бегалиев К. А. Роль прокурорского надзора в укреплении законности и правопорядка в Республике Казахстан // К. Бегалиев. Прокурор, ученый, педагог. Алматы, 2007.
58. Бессарабов В, Г., Кашаев К. А. Защита российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина. М., 2007.
59. Бессарабов В. Г., Жмакин А. С. Место прокуратуры в политической системе // Законность. 2009. № 11.
60. Бессарабов В. Новое в законодательстве о прокуратуре // Законодательство. 1999. № 6.
61. Бойков А. Д. Проблемы развития российской прокуратуры (в условиях переходного периода) // Законность. 1998. № 7.
62. Большой юридический словарь // Под ред. Сухарева А. Я. М., 1999.
63. Бурмистров А. С. Структура контрольной власти в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 4. С. 12.
64. Бурмистров А.С. Контрольная власть в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. N 10.
65. Буянский С.Г. Правовые основы функционирования прокуратуры как органа контрольной власти // Закон. 2005. N 5.
66. Бывальцева С. Г. Конституционно-правовой статус прокуратуры: проблемы и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 5.

67. Бывальцева С.Г. Конституционно-правовой статус прокуратуры: проблемы и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2011. N 5.
68. Ванькаев А.Н. Место и роль прокуратуры в системе разделения властей Российской Федерации // Российский следователь. 2008. N 10.
69. Васюшкин В. Пределы прокурорского надзора //Законность. 2010. № 11.
70. Велиев И.В. Место прокуратуры в системе органов государственной власти Российской Федерации // Право и политика. 2005. N 10.
71. Велиев И. В. Особенности правового статуса прокурора как субъекта уголовно-процессуальных правоотношений в законодательстве Российской Федерации и Республики Казахстан //Современное право. 2006. № 2.
72. Велиев И. В. Прокуратура в системе органов публичной власти : Опыт сравнительного исследования по материалам Азербайджанской Республики, Российской Федерации и Республики Казахстан //Автореф. дис.... доктора юрид. наук. М., 2006.
73. Винокуров Ю. Е., Плешаков А. М. Участие в правотворчестве как самостоятельное направление прокурорской деятельности //Административное и муниципальное право. 2011. № 12.
74. Гошуляк В. В. Прокуратура, адвокатура, нотариат в конституционном праве России. М., 2005.
75. Гулягин А. Ю. Правовая природа функций прокуратуры //Российская юстиция. 2011. № 11.
76. Гулягин А. Ю. Прокуратура в системе органов государственного контроля // Юридический мир. 2012. № 12.

77. Гулягин А. Ю. Прокуратура как государственно-правовой институт и ее положение в системе прокуратуры //Журнал российского права. 2011. № 7.
78. Денисов С.А. Формирование контрольной ветви государственной власти и ограничение коррупции // Государство и право. 2002. N 3.
79. Дибиров Ю. С. Проблемы конституционно-правовых основ организации и деятельности Генеральной Прокуратуры и Следственного Комитета при Генпрокуратуре РФ //Конституционное и муниципальное право. 2010. № 6.
80. Додонов В. Н. Прокуратуры стран мира: Справочник. М., 2006.
81. Додонов В. Н., Крутских В. Е. Прокуратура в России и за рубежом. М., 2001.
82. Долежан В.В. Проблемы компетенции прокуратуры: Автореф. дис. ... доктора юрид. наук. М., 1991.
83. Евстатиев И. Е. Конституционные основы организации и деятельности прокуратуры: опыт Российской Федерации и Республики Болгарии //Автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 1992.
84. Елизаров А.Б. Роль и место прокурорского надзора в триаде властей // Государственная власть и местное самоуправление. 2004. N 1.
85. Ережипалаев Д.И. Функции органов прокуратуры Франции, Германии и России в сравнительно-правовом контексте // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2011. №6.
86. Жидких А.А. Об основных формах участия в правотворчестве прокуратуры и аналогичных учреждений зарубежных государств // Законодательство. 2013. №7.

87. Жунусканов И. Т. О статусе права на обращение в Республике Казахстан // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 4.
88. Журсимбаев С. К. Прокурорский надзор в Казахстане. Алма-Аты, 2003.
89. Зарубин В. И. Нормативное регулирование координационной деятельности по борьбе с преступностью на постсоветском пространстве // Законность. 2013. № 9.
90. Иванов А.А. Цели юридической ответственности, ее функции и принципы // Государство и право. 2003. N 6.
91. Казанник А.И. Конституционно-правовой статус прокуратуры Российской Федерации: мифы и реальность // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. N 5.
92. Калдыбай У. М. Прокурорский надзор за исполнением законов в уголовно-процессуальной деятельности органов предварительного расследования // Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.
93. Клочков В. В. Функции прокуратуры: понятие, соотношение с деятельностью, классификация // Прокуратура. Законность. Государственный контроль / Сб. научн. трудов. М., 1995.
94. Клочков В. В. Развитие науки: совершенствование понятий и терминологии // Конституция. Проблемы управления и прокурорского надзора. М., 1996.
95. Князева Е. Г. Понятие и задачи координации прокуратурой правоохранительной деятельности // Российский следователь. 2013. № 12.
96. Кобзарев Ф. М. Прокуратура России: правовое положение и перспективы развития. М., 2002.
97. Кобзарев Ф. М. Об особенностях и проблемах организации координационной деятельности прокуратуры по борьбе с коррупцией // Следователь. 2013. №1.

98. Ковин В. А. Участие прокуратуры в правотворческой деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления //Законность. 2013. № 7.
99. Козлов А. Ф. Прокурорский надзор в Российской Федерации. Екатеринбург, 1999.
100. Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. М., 2007.
101. Колоколов Н. А. Актуальные проблемы защиты прав, свобод и законных интересов личности в уголовном процессе: в призме результатов мониторинга 2008 - 2009 гг. М., 2009.
102. Кони А. Ф. За последние годы. СПб., 1898.
103. Конституционное право. Энциклопедический словарь /Отв. ред. Авакьян С. А. М., 2000.
104. Котов А. К., Котов А. А. Конституционное предназначение прокуратуры //Правовая реформа в Казахстане. 2004. № 4.
105. Кудрявцев В.Н. Законность: содержание и современное состояние // Журнал российского права. 1998. N 1.
106. Лебединский В.Г., Каленов Ю.А. Прокурорский надзор в СССР. М., 1957.
107. Ломовский В. Какой власти принадлежит прокуратура? // Российская юстиция. 2001. N 9.
108. Лукоянов Д. Место прокуратуры в государственном механизме //Законность. 2006. № 11.
109. Малиновский В. А. О поиске оптимальной модели конституционного контроля (Опыт Республики Казахстан) //Журнал конституционного правосудия. 2011. № 4.
110. Малкин Н.С. О законности в условиях переходного периода // Теория права: новые идеи. Вып. 4. Т. 3. М., 1995.
111. Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права. М., 2007.

112. Махов В. Н. Прокуратура: направления деятельности //Законность. 2009. № 6.
113. Мельников Н. В. Прокурорская власть //Государство и право. 2002. № 2.
114. Мельников Н.В. Прокурорская власть и личность: Правовые средства обеспечения конституционных прав и свобод граждан России. М., 2003.
115. Мерзадинов Е. С. Прокурорский надзор в Республике Казахстан за соблюдение прав и свобод человека и гражданина. Алматы, 2011.
116. Мыцыков А. Прокуратура. Проблемы развития //Законность. 2000. № 1.
117. Назаров С. Н. Соотношение форм реализации права и функции надзора прокуратуры //История государства и права. 2008. № 6.
118. Нарикбаев М. С., Утибаев Г. К., Алиев М. М. Прокурорский надзор в Республике Казахстан. Алматы, 2002.
119. Нерсисянц В. С. Право – математика свободы. Опыт прошлого и перспективы. М., 1996.
120. Осипян С.А. Российский федерализм и конституционно-правовой статус прокуратуры: концептуальные проблемы: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генпрокуратуре РФ. М., 2006.
121. Осипян С. Функции прокуратуры и предмет надзора //Законность. 2006. № 12.
122. Петров А. В., Епифанов А. Е. Юридическая природа государственного контроля и надзора //Журнал российского права. 2013. № 7.
123. Петрухин И. Общий надзор прокуратуры и судебная власть // Уголовное право. 2000. N 4.

124. Проблемы общей теории права и государства: Учебник / Под общ. ред. В.С. Нерсисянца. М., 2004.
125. Проблемы развития правового статуса российской прокуратуры (в условиях переходного периода). М., 1998.
126. Проблемы совершенствования прокурорского надзора (к 275-летию российской прокуратуры)// Матер. науч.-практ. конф. М., 1997.
127. Прокурорский надзор в СССР. М., 1969.
128. Прошин Е. В. К дискуссии о месте прокуратуры в российском государстве //Конституционное и муниципальное право. 2012. № 4.
129. Рабинович П.М. Упрочение законности - закономерность социализма. Львов, 1975.
130. Радченко В. Судебную власть - в центр правовой реформы // Российская юстиция. 1999. N 1.
131. Решетникова Т. А. Правовой статус, функции и полномочия прокуратуры в странах СНГ (сравнительное исследование) //Автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 2005.
132. Рябцев В. П. Прокурорский надзор. М., 2006.
133. Рябцев В. Прокуратура приобретает новые полномочия //Российская юстиция. 1999. № 4.
134. Рябцев В. Предмет надзора нуждается в дополнительной регламентации // Законность. 2011. № 1.
135. Сапаргалиев Г. Конституционное право Республики Казахстан. Алматы, 2014.
136. Сафонова Т. Ю. К вопросу о правовом положении прокуратуры как государственного органа в странах СНГ. (На примере республики Армения, Украина, Белоруссия, Казахстана, Кыргызстан) //Международное публичное и частное право. 2011. № 3.

137. Сафонова Т.Ю. Конституционно-правовое регулирование деятельности прокуратуры России как государственного органа с особым правовым статусом// Автореф. дис... канд. юрид. наук. -М., 2011.
138. Сеченова Р. Р. Правозащитная деятельность органов прокуратуры вне уголовно-правовой сферы //Законность. 2011. № 1.
139. Сидоренко А. В. Конституционный статус органов прокуратуры стран СНГ //Автореф. дис...канд. юрид. наук. М., 2003.
140. Скуратов Ю. И. Роль прокуратуры в укреплении законности и правопорядка // Законность. 1996. № 12.
141. Скуратов Ю. И. Концептуальные вопросы развития прокуратуры в период правовой реформы в Российской Федерации //Законность. 1997. № 3.
142. Скуратов Ю.И., Шинд В.И. Конституционные основы места прокуратуры в государственном механизме Российской Федерации // Конституционная законность и прокурорский надзор. М., 1994.
143. Сологубов А.С. Особенности правового статуса органов прокуратуры России в федеральных округах (на примере Центрального федерального округа). М., 2006.
144. Социалистическая законность в советском государственном управлении. М., 1948.
145. Строгович М.С. Теоретические вопросы советской законности // Советское государство и право. 1956. N 4.
146. Судебная реформа: итоги, приоритеты, перспективы. М., 1997.
147. Тадевосян В.С. Прокурорский надзор в СССР. М., 1966.
148. Тайбасарова Д. Ж. Парламентский контроль в Республике Казахстан // sworld.com.ua/konfer26/251.
149. Тусупбеков Р. Т. На страже законности: прокуратура была и остается правозащитным органом //Закон и время. 2002. № 3.

150. Туякбаев Ж. А. Развитие прокуратуры Казахстана в период государственно-правовой реформы //Автореф. дис...канд. юрид. наук. М.,1997.
151. Хабриева Т. Я Конституция как основа законности в Российской Федерации //Журнал российского права. 2009. № 3.
152. Хабриева Т. Я. Формирование правовых основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов //Журнал российского права. 2009. № 10.
153. Хабриева Т. Я. Научно-правовые проблемы противодействия коррупции //Журнал российского права. 2012. № 7.
154. Чеботарев Г. Н. Принцип разделения властей в конституционной системе Российской Федерации //Автореф. дис... доктора юрид. наук. Екатеринбург, 1998.
155. Чиркин В.Е. Государствоведение. М., 1999;
156. Чиркин В.Е. Конституционное право России и зарубежный опыт. М., 1998
157. Чиркин В.Е. Конституция: российская модель. М., 2004.
158. Чиркин В.Е. Контрольная власть // Государство и право. 1993. N 4.
159. Чиркин В.Е. Элементы сравнительного государственоведения. М., 1994.
160. Шабуров А.С. Законность и правопорядок // Теория государства и права. М., 1997.
161. Шакатаев С. К. Соотношение прокурорского надзора и государственного контроля в Республике Казахстан //Автореф... канд. юрид. наук. Алматы, 2006.
162. Шалумов М.С. Проблемы функционирования российской прокуратуры в условиях формирования демократического правового государства //Автореф. дис... доктора юрид.наук. Екатеринбург, 2002.

163. Шалумов М.С. Проблемы функционирования российской прокуратуры в условиях формирования демократического правового государства: Дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2002.
164. Шалумов М.С. Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственности // Государство и право. 1999. N 1.
165. Шарипов Ш. М. Прокуратура в государственно-правовой системе Республики Казахстан // Пробелы в российском законодательстве. 2010. № 1.
166. Шевченко В.Ю. Прокуратура в системе разделения властей и государственном механизме защиты конституционных прав граждан: Автореф. дис... канд. юрид. наук. – Саратов, 2009.
167. Шобухин В.Ю. Правовой статус прокуратуры и прокурорских работников Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2005.
168. Шульженко Ю.Л. Конституционный статус прокуратуры Российской Федерации. М., 1999.
169. Ястребов В. Б. Прокурорский надзор. М., 2001.

