

## РАЗВИТИЕ ПРОКУРАТУРЫ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ КАЗАХСТАНА

### **Аннотация.**

*Актуальность и цели.* Актуальность исследования определяется его научно-теоретической и практической значимостью. В научно-теоретическом плане тема актуальна в плане изучения зарубежного опыта развития института прокуратуры, особенно стран, вошедших в Содружество Независимых Государств. В практическом плане актуальность темы определяется необходимостью совершенствования законодательства в части, касающейся повышения роли прокуратуры в обеспечении законности и правопорядка. Кроме того, институт прокуратуры Республики Казахстан является недостаточно исследованным в российской юридической науке.

*Материалы и методы.* Реализация исследовательских задач была достигнута на основе изучения и анализа Конституции и законодательства Республики Казахстан о прокуратуре в период после 1991 г. и до настоящего времени. В процессе изучения проблемы автором использовались следующие методы научного исследования: историко-правовой, сравнительно-правовой, формально-юридический, логический, анализа и синтеза.

*Результаты.* В ходе изучения проблемы автором были выявлены три этапа в развитии конституционно-правовых основ прокуратуры в Республике Казахстан: 1991–1995 гг.; 1995–2002 гг.; после 2002 г. В статье дана характеристика каждого из этапов, выявлены их особенности, прослежены тенденции развития законодательства о прокуратуре.

*Выводы.* В процессе исследования установлено, что прокуратура Республики Казахстан 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.

**Ключевые слова:** прокуратура, законность, правопорядок, функции прокуратуры, принципы организации прокуратуры.

А. В. Akhmetova

## PROSECUTOR'S OFFICE DEVELOPMENT IN THE SYSTEM OF STATEHOOD OF KAZAKHSTAN

### **Abstract.**

*Background.* Topicality of the research is defined by its scientific-theoretical and practical importance. In the scientific-theoretical plan the subject is topical in re-

spect of studying of the foreign experience in development of the institution of the prosecutor's office, especially in countries which have entered the Commonwealth of the Independent States. At the practical level the topicality of the subject is defined by the need to improve the legislation concerning the increase of a role of the prosecutor's office in law-enforcement and law and order. Besides, the institution of the prosecutor's office of the Republic of Kazakhstan is insufficiently investigated in the Russian jurisprudence.

*Materials and methods.* Realization of the research tasks was reached on the basis of the study and analysis of the Constitution and the legislation of the Republic of Kazakhstan on the prosecutor's office during the period after 1991 and till the present date.

In the course of the problem study by the author the following methods of scientific research were used: historical and legal, comparative and legal, legallistic, logical, analysis and synthesis.

*Results.* During the problem study by the author three stages in development of the constitutional and legal bases of the prosecutor's office in the Republic of Kazakhstan were revealed: 1991–1995; 1995–2002; after 2002. In the article the characteristic of each stag is given, their features are revealed, tendencies of development of the legislation on the prosecutor's office are tracked.

*Conclusions.* In the course of the research it is established that the prosecutor's office of the Republic of Kazakhstan owing to changes in the legislation appeared to be the most adapted for the established form of the state in the Republic of Kazakhstan. It incorporated positive sides of organization and activity of the prosecutor's offices in other states, first of all in those countries which were a part of the Commonwealth of the Independent States. The peculiarity of the prosecutor's office in the Republic of Kazakhstan was that it became an important element of all checks and balances between government branches, an effective tool in hands of the President of the Republic of Kazakhstan in implementation of his functions as the guarantor of the Republican Constitution, the human and citizen rights and freedoms. All changes in the legislation on the prosecutor's office, its development that took place at three stages, went in the direction of growth of its role in law-enforcement and law and order over the whole territory of the Republic of Kazakhstan.

**Key words:** prosecutor's office, legality, law and order, prosecutor's office functions, principles of organization of prosecutor's office.

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 истории [1, с. 102]. 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 слушать только закону, и вся деятельность ее основывается только на законе.

Новизна задач, решаемых новой казахской государственностью, текущее состояние законности и правопорядка ставили перед прокуратурой новые задачи во всех сферах ее деятельности. Республиканская прокуратура должна была в полной мере выполнять возложенную на нее функцию обеспечения законности, тем более что ни один из существующих государ-

ственных 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 Казахстан [2]. Постановление требовало от Генерального прокурора Республики Казахстан принять в свое ведение все органы прокуратуры, находящейся 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. – года принятия новой Конституции Республики Казахстан. В этот период был принят закон Республики Казахстан от 17 января 1992 г. «О прокуратуре Республики Казахстан» [3]. В соответствии с ним прокуратура определялась как орган высшего надзора за исполнением законов, подотчетный Верховному Совету Казахстана.

28 января 1993 г. была принята первая Конституция Республики Казахстан как суверенного государства [4]. 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, Западно-Казахстанская и Целинная транспортные прокуратуры были упразднены. На их месте была образована единая Казахстанская транспортная прокуратура, которая осуществляла ведомственный контроль за 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 Казахстан [5]. 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 г. 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 призвана осуществлять высший надзор за точным и единообразным применением законов республики, указов Президента Республики Казахстан и иных нормативных правовых актов, за законностью оперативно-разыскной 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 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 указанные периоды прокуратурой республики была проделана большая работа по реабилитации жертв политических репрессий. С 1993 по 2000 г. на основе закона Республики Казахстан «О реабилитации жертв политических репрессий» прокуратурой было изучено 20 тыс. архивных уголовных дел, по которым было реабилитировано 25 тыс. граждан [1, с. 105].

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» [6]. Указанный закон был разработан во исполнение указа Президента Республики Казахстан от 22 января 2001 г. «О мерах по совершенствованию правоохранительной деятельности в Республике Казахстан» [7].

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 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 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 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. Прокуратура занимала все более прочные позиции в государственном развитии Республики Казахстан. Ее место в системе казахской 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 гражданина [8, с. 5].

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 ст. 84, которая ограничивала прокуратуру в части ведения предварительного расследования преступлений [9].

Указанным законом была ликвидирована внутренняя противоречивость республиканской Конституции. Ведь п. 1 ст. 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 правопорядка [1, с. 114]. Эту точку зрения следует разделить.

Пункт 1 ст. 83 Конституции Республики Казахстан закрепил, что одной из основных функций прокуратуры является опротестование законов и других правовых актов, противоречащих Конституции республики. 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 п. 3 ст. 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 ст. 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, ст. 83 Конституции республики возложила на нее обязанность опротестовывать законы и другие правовые акты, противоречащие Конституции и законам Республики Казахстан.

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.

#### *Список литературы*

1. **Бахтыбаев, И. Ж.** Концептуальные основы деятельности прокуратуры Республики Казахстан по обеспечению законности / И. Ж. Бахтыбаев. – Алматы : Жепжары, 2008. – 887 с.
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.
4. Конституция Республики Казахстан от 28 января 1993 г. // Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. – 1993. – № 3. – Ст. 204.
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.
6. Закон Республики Казахстан от 9 августа 2002 г. «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам прокурорского надзора». – URL: [www.zakon.kz](http://www.zakon.kz).
7. Указ Президента Республики Казахстан от 22 января 2001 г. «О мерах по совершенствованию правоохранительной деятельности в Республике Казахстан» // Казахстанская правда. – 2001. – 23 января.
8. **Котов, А. К.** Конституционное предназначение прокуратуры / А. К. Котов, А. А. Котов // Правовая реформа в Казахстане. – 2004. – № 4. – С. 3–8.
9. Закон Республики Казахстан от 21 мая 2007 г. «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» // Казахстанская правда. – 2007. – 22 мая.

**References**

1. Bakhtybaev I. Zh. *Kontseptual'nye osnovy deyatel'nosti prokuratury Respubliki Kazakhstan po obespecheniyu zakonnosti* [Conceptual framework of the prosecutor's office activity in legality provision in the Republic of Kazakhstan]. Almaty: Zhephzarey, 2008, 887 p.
2. *Vedomosti Verkhovnogo Soveta Kazakhskoy SSR* [Proceedings of the Supreme Council of the Kazakh SSR]. 1991, no. 48–50, art. 615.
3. *Vedomosti Verkhovnogo Soveta Respubliki Kazakhstan* [Proceedings of the Supreme Council of the Republic of Kazakhstan]. 1992, no. 5, art. 163.
4. *Vedomosti Verkhovnogo Soveta Respubliki Kazakhstan* [Proceedings of the Supreme Council of the Republic of Kazakhstan]. 1993, no. 3, art. 204.
5. *Sobranie aktov Prezidenta i Pravitel'stva Respubliki Kazakhstan* [Collected acts of the President and the Government of the Republic of Kazakhstan]. 1994, no. 8, art. 91.
6. *Zakon Respubliki Kazakhstan ot 9 avgusta 2002 g. «O vnesenii izmeneniy i dopolneniy v nekotorye zakonodatel'nye akty Respubliki Kazakhstan po voprosam prokurorskogo nadzora»* [The law of the Republic of Kazakhstan from 9 August 2002 “On introduction of amendments and supplements into certain legislative acts of the Republic of Kazakhstan on prosecutor's supervision”]. Available at: [www.zakon.kz](http://www.zakon.kz).
7. *Kazakhstanskaya Pravda* [Kazakhstan truth]. 2001, 23 january.
8. Kotov A. K., Kotov A. A. *Pravovaya reforma v Kazakhstane* [Legal reform in Kazakhstan]. 2004, no. 4, pp. 3–8.
9. *Kazakhstanskaya pravda* [Kazakhstan truth]. 2007, 22 may.

---

**Ахметова Алия Бахытжановна**  
аспирант, Пензенский государственный  
университет (Россия, г. Пенза,  
ул. Красная, 40)

**Akhmetova Aliya Bakhytshanovna**  
Postgraduate student, Penza State  
University (40 Krasnaya street,  
Penza, Russia)

E-mail: [akhmettova.aliya@gmail.com](mailto:akhmettova.aliya@gmail.com)

---

УДК 342.5

**Ахметова, А. Б.**

**Развитие прокуратуры в системе государственности Казахстана /**  
А. Б. Ахметова // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион.  
Общественные науки. – 2014. – № 2 (30). – С. 56–63.