

А. Б. Ахметова

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ПРОКУРАТУРЫ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация.

Актуальность и цели. Актуальность статьи определяется ее научно-теоретической и практической значимостью, связанной с необходимостью определения конституционно-правового статуса прокуратуры, ее места в системе разделения властей. Цель статьи состоит в проведении сравнительного анализа статуса прокуратуры в Республике Казахстан и Российской Федерации.

Материалы и методы. Статья подготовлена на основе анализа Конституции Республики Казахстан и Конституции РФ в части, касающейся прокуратуры, законов Республики Казахстан и РФ о прокуратуре, научных публикаций по теме исследования. Основные методы, использованные при написании статьи, – сравнительно-правовой, формально-юридический, историко-правовой.

Результаты. Проведен сравнительный анализ конституционно-правового статуса прокуратуры в Республике Казахстан и РФ, сделаны основные выводы и обобщения.

Выводы. Конституционно-правовой статус прокуратуры в Республике Казахстан и РФ имеет сходные черты, поскольку в этих странах существует единая модель прокуратуры. Вместе с тем имеются различия, связанные с функциями прокуратуры, закрепленными в законодательстве. Особенностью прокуратуры в указанных государствах является то, что ее нельзя отнести ни к одной из традиционных ветвей государственной власти.

Ключевые слова: конституционно-правовой статус, прокуратура, функции прокуратуры.

А. В. Akhmetova

COMPARATIVE ANALYSIS OF THE CONSTITUTIONAL LEGAL STATUS OF THE PROSECUTOR'S OFFICE IN THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN AND THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract.

Background. Relevance of the article is defined by its scientific-theoretical and practical importance connected with the need for determination of the constitutional legal status of the prosecutor's office, its place in a system of division of the authorities. The purpose of the article consists in carrying out of the comparative analysis of the status of the prosecutor's office at the Republic of Kazakhstan and the Russian Federation.

Materials and methods. The article is prepared on the basis of the analysis of the Constitution of the Republic of Kazakhstan and the Constitution of the Russian Federation in the part concerning the prosecutor's office, laws of the Republic of Kazakhstan and the Russian Federation about the prosecutor's office, scientific publications on the subject matter. The main methods used in the article are the comparative and legal, the legallistic, the historical and legal.

Results. The comparative analysis of the constitutional legal status of the prosecutor's office in the Republic of Kazakhstan and the Russian Federation was carried out, the main conclusions and generalizations were made.

Conclusions. The constitutional legal status of the prosecutor's office in the Republic of Kazakhstan and the Russian Federation has similar lines as in these countries there is a uniform model of prosecutor's offices. At the same time there are the distinctions connected with functions of the prosecutor's office, fixed in the legislation. The feature of the prosecutor's office in the specified states is that it can't be associated to any traditional branches of the state authority.

Key words: constitutional legal status, prosecutor's office, prosecutor's office functions.

В юридической литературе выделяется три модели прокуратуры в странах СНГ [1, с. 36]. 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 республики, выделив ее статус как отдельный от исполнительной власти, подчеркивая тем самым ее значимость как единой централизованной системы с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим [2, с. 10].

Следует также отметить, что во всех перечисленных странах их основные законы декларируют независимость прокуратуры, однако на практике это трудно достижимо в связи с отнесением прокуратуры к судебной, а тем более – к исполнительной власти.

В Конституции Республики Казахстан прокуратура заняла свое место в гл. 7 «Суды и правосудие». В ней говорится о прокуратуре как единой централизованной и независимой системе. Она от имени государства призвана осуществлять высший надзор за точным и единообразным применением законов, указов Президента Республики Казахстан и иных нормативных правовых актов, за законностью оперативно-разыскной деятельности, дознания и следствия, административного и исполнительного производства, принимает меры по выявлению и устранению любых нарушений законности, представляет интересы государства в суде, а также в случаях, порядке и в пределах,

установленных законом, осуществляет уголовное преследование. Здесь же прокуратуре было впервые в странах СНГ предоставлено право опротестовывать законы, противоречащие Конституции и законам Республики Казахстан.

Анализируя приведенные конституционные нормы, можно сделать вывод о том, что статус прокуратуры в Республике Казахстан, 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, так же, как и суды, обеспечивает верховенство закона. Здесь следует согласиться с утверждением С. К. Журсимбаева, что суды и прокуратура в деятельности по защите права взаимно дополняют друг друга [3, с. 13].

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 типа [4, с. 57]. 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, осуществляет надзор за правильным применением законов. Однако 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 юридическая наука Казахстана, а тот тип, который уже существовал в других государствах бывшего СССР.

В юридической науке относительно прокуратуры Республики Казахстан высказывается мнение о том, что ее особенность как государственного органа состоит в том, что она не может быть отнесена ни к одной ветви власти, поскольку подотчетна только Президенту Республики Казахстан [1, с. 38].

Казахские исследователи относительно президентской власти высказывают позицию о том, что прокуратура 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 правительством [5, с. 7].

Эти особенности прокуратуры в Республики Казахстан в полной мере относятся и к Российской Федерации. Здесь статус прокуратуры также не ясен, и статья о ней находится в главе Конституции РФ, посвященной судебной власти. Российская прокуратура также по тем же причинам, что и в Республике Казахстан, не может быть отнесена ни к одной из ветвей власти.

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 власти [6, с. 23–24].

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 страны правовое положение прокуратуры, ее социальное назначение, место в системе органов власти, принципы организации и деятельности.

Если задаться вопросом, соответствуют ли такому пониманию конституционно-правового статуса прокуратуры конституционные нормы о прокуратуре в Российской Федерации и Республике Казахстан, то ответ будет очевиден – нет. Закрепление статуса прокуратуры в Конституции РФ и Конституции Республики Казахстан фактически свелось к установлению ее системы и решению ключевых вопросов ее организации. Социального предназначения прокуратуры, ее компетенции и места в системе органов государственной власти Конституция РФ и Конституция Республики Казахстан не закрепляют. Это свидетельствует о неопределенности правового статуса прокуратуры.

Необходимо также 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.

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-разыскную 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 назначе-

мые 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 законами [7].

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-разыскной деятельности;

– осуществляет надзор за законностью дознания и следствия;

– 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 сотрудничества [8].

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 право-

вой статистики и специальных учетов; координирует деятельность по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью. Однако следует отметить, 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. Ее цели, задачи и функции в полной мере выражают юридическую природу прокуратуры как государственного органа, призванного обеспечивать законность и правопорядок.

Список литературы

1. **Сафонова, Т. Ю.** К вопросу о правовом положении прокуратуры как государственного органа в странах СНГ (На примере республики Армения, Украина, Белоруссия, Казахстана, Кыргызстан) / Т. Ю. Сафонова // *Международное публичное и частное право*. – 2011. – № 3. – С. 36–41.
2. **Калдыбай, У. М.** Прокурорский надзор за исполнением законов в уголовно-процессуальной деятельности органов предварительного расследования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Калдыбай У. М. – М., 2004. – 24 с.
3. **Журсимбаев, С. К.** Прокурорский надзор в Казахстане / С. К. Журсимбаев. – Алма-Аты : NURPRESS, 2003. – 443 с.
4. **Бахтыбаев, И. Ж.** Прокуратура в правовой системе Республики Казахстан / И. Ж. Бахтыбаев // *Правозащитное предназначение органов прокуратуры на современном этапе*. – Алма-Аты : Эдельвейс, 2005. – С. 57–63.
5. **Аюпова, З. К.** Об истоках действующего права в Республике Казахстан / З. К. Аюпова // *История государства и права*. – 2011. – № 8. – С. 7–10.
6. **Бывальцева, С. Г.** Конституционно-правовой статус прокуратуры: проблемы и перспективы / С. Г. Бывальцева // *Конституционное и муниципальное право*. – 2011. – № 5. – С. 23–25.
7. *Собрание законодательства РФ*. – 1999. – № 7. – Ст. 848.
8. *Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан*. – 1995. – № 24. – Ст. 156.

References

1. Safonova T. Yu. *Mezhdunarodnoe publichnoe i chastnoe pravo* [International public and private law]. 2011, no. 3, pp. 36–41.
2. Kaldybay U. M. *Prokurorskiy nadzor za ispolneniem zakonov v ugovovno-protsessual'noy deyatel'nosti organov predvaritel'nogo rassledovaniya: avtoref. dis. kand. yurid. nauk* [Prosecutor's supervision of law enforcement in the criminal procedure activity of preliminary investigation bodies: author's abstract of dissertation to apply for the degree of the candidate of juridical sciences]. Moscow, 2004, 24 p.
3. Zhursimbaev S. K. *Prokurorskiy nadzor v Kazakhstane* [Prosecutor's supervision in Kazakhstan]. Alma-Aty: NURPRESS, 2003, 443 p.
4. Bakhtybaev I. Zh. *Pravozashchitnoe prednaznachenie organov prokuratury na sovremennom etape* [Law-enforcing purpose of prosecuting bodies at the modern stage]. Alma-Aty: Edel'veys, 2005, pp. 57–63.
5. Ayupova Z. K. *Istoriya gosudarstva i prava* [State and law history]. 2011, no. 8, pp. 7–10.
6. Byval'tseva S. G. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and municipal law]. 2011, no. 5, pp. 23–25.
7. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of the Russian Federation's legislation]. 1999, no. 7, art. 848.
8. *Vedomosti Verkhovnogo Soveta Respubliki Kazakhstan* [Proceedings of the Supreme Council of the Republic of Kazakhstan]. 1995, no. 24, art. 156.

Ахметова Алия Бахытжановна
соискатель, кафедра государственно-
правовых дисциплин, Пензенский
государственный университет
(Россия, г. Пенза, ул. Красная, 40)

E-mail: akhmettova.aliya@gmail.com

Akhmetova Aliya Bakhytzhonovna
Applicant, sub-department of state-legal
disciplines, Penza State University
(40 Krasnaya street, Penza, Russia)

УДК 342.5

Ахметова, А. Б.

Сравнительный анализ конституционно-правового статуса прокуратуры в Республике Казахстан и Российской Федерации / А. Б. Ахметова // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2014. – № 1 (29). – С. 61–67.