

УСТРАНЕНИЕ ПРОБЕЛОВ И ПРОТИВОРЕЧИЙ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН КАК СПОСОБ ПОВЫШЕНИЯ ПРАВОВОЙ КУЛЬТУРЫ

За восемнадцать лет независимости в Казахстане полностью сформировано законодательство, регулирующее действия государственной власти и всех ее ветвей, сформирован профессиональный государственный аппарат, органы законодательной власти играют ведущую роль в обществе, наблюдается процесс постоянного обновления и поиска оптимальной системы исполнительной власти, управления на местах. Особое место занимает прокуратура. Она осуществляет надзор за реализацией конституционной идеи демократического, правового и социального государства, нашедшей свое развитие в текущем законодательстве, за действиями государственных органов, которые должны создавать необходимые условия для обеспечения конституционных прав и свобод личности, законных интересов государства и юридических лиц. Это есть приоритетная задача, указанная Президентом Республики Н. Назарбаев в его Послании народу Казахстана «Казахстан – 2030. Процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев» [1-с.75-82].

П.2 ст. 4 Конституции РК закрепляет ее высшую юридическую силу и прямое действие на территории Республики. Поэтому любые нормативные правовые акты, решения и действия государственных органов и должностных лиц, противоречащие ей, могут быть опротестованы прокурором в установленном законом порядке. Прокурор вправе принести протест на законы, принятые Парламентом, постановления Правительства, решения судов и других государственных органов. Таким образом, высший надзор прокуратуры распространяется на все ветви власти и органы, не вписывающиеся в их структуру.

Правовое государство требует качественного законодательства. Однако в действующем законодательстве Казахстана существует немало противоречий, которые являются основанием для низкой исполнительной дисциплины, источником правового нигилизма, нарушением законности.

Как отметил Президент РК в выступлении на расширенной коллегии Генеральной прокуратуры Республики Казахстан в Астане 25 января 2008 года «достигнута стабилизация уровня преступности в целом. Более того, отмечается ее снижение. Улучшению криминогенной ситуации, наряду с деятельностью правоохранительных органов, способствует повышение уровня жизни населения, трудоустроенность людей. За годы независимости мы создали законодательство в правоохранительной сфере, в целом отвечающее условиям рыночной экономики, демократического и правового государства». Вместе с тем, отмечает Президент, наблюдаются серьезные проблемы. Это связано с несовершенством законодательства и с правосознанием общества в целом. По данным прокуратуры, продолжают оставаться распространенными факты отказа в регистрации заявлений граждан о совершенных преступлениях, тем самым умышленно искажается отчетность. Выявлено около трех с половиной тысяч преступлений, укрытых от учета. Президент РК обращает особое внимание на вопросы борьбы с коррупцией. Характерной чертой становится тесная связь коррупции и организованной преступности. Сегодня назрела необходимость построения предельно четкой и скоординированной системы масштабной работы по борьбе с коррупцией[2].

Следует подчеркнуть, что согласно Конституции и Закону прокуратура Республики как единая централизованная система осуществляет свою деятельность независимо от других государственных органов и должностных лиц, политических партий и иных общественных объединений. Вмешательство в ее деятельность запрещено законом.

Обратим внимание на некоторые противоречия между п.1 ст. 83 Конституции РК и п.14 ст.1 Закона «О Прокуратуре». Так, в ст. 83 Конституции РК закреплено, что прокуратура «осуществляет высший надзор за точным и единообразным применением законов, указов Президента...» и т.д. Первый абзац ст. 4 Закона РК «О Прокуратуре» гласит, что прокуратура,

«осуществляя высший надзор за точным и единообразным применением Конституции, законов и указов Президента...». Здесь обнаруживается несоответствие между нормой Конституции и нормой, изложенной в законе. По мнению казахстанского ученого Л.Т. Жанузаковой, «если придерживаться иерархии нормативных правовых актов, то норма закона должна быть приведена в соответствие с конституционной. Однако в этом случае возникает противоречие между основной и производными, вспомогательными, функциями прокуратуры, закрепленными как в самой Конституции, так и в Законе «О Прокуратуре»[3-с.23-27].

Поддерживая мнение Л.Т. Жанузаковой о существовании явного правового пробела между этими двумя статьями, хотелось бы подчеркнуть, что данный пробел заложен в самой конституционной норме, хотя она и имеет приоритет перед нормой закона. Так, Конституция является законом, но особым законом, имеющим высшую юридическую силу и приоритет над всеми остальными законами и иными нормативными правовыми актами. Если исходить из общих положений теории права, то, безусловно, ясно, что понятие «закон» в широком смысле включает в себя и Конституцию.

Но, на наш взгляд, в контексте названной нормы слово «конституция» все же употребляется как особый нормативный правовой акт, т.е. отдельно. Тем самым получается, что прокуратура отслеживает и опротестовывает противоречащие Конституции законы и другие правовые акты, но при этом само единообразное применение Конституции не может быть объектом прокурорской проверки. Поэтому в ст. 83 Конституции РК необходимо следующее дополнение «Прокуратура от имени государства осуществляет высший надзор за точным и единообразным применением **Конституции**, законов и т.д.».

Имеется также и пробел в п. 1 ст. 4 Закона «О Прокуратуре», где устранение нарушений законности ограничено и касается только Конституции, законодательных актов и указов Президента. Логика данной статьи такова, что нарушения иных нормативных правовых актов – постановлений правительства, актов центральных и местных государственных органов – прокуратура не должна выявлять и принимать соответствующие меры по их устранению. На практике именно подзаконные акты правительства, центральных и местных органов содержат механизм реализации законов и указов Президента, в том числе по вопросам борьбы с коррупцией. К примеру, целый ряд норм Закона РК «О борьбе с коррупцией», касающихся представления деклараций о доходах, ограничений, налагаемых на государственных служащих и должностных лиц, конкретизируются и реализуются через ведомственные акты. Да и сама Конституция, законы и указы Президента содержат отсылочные нормы. В связи с этим полагаем необходимым в п. 1 ст. 4 Закона «О прокуратуре» ввести следующее дополнение: Прокуратура «1) выявляет и принимает меры к устранению нарушений Конституции, законодательных актов, актов Президента республики, **иных нормативных правовых актов** и т.д.»[4-с.- 23-27].

Исходя из принципа верховенства Конституции считаем необходимым указать в ст. 83 Конституции *особую функцию прокуратуры по надзору за соблюдением Конституции РК. При этом, на наш взгляд, прокуратура в организационном плане должна оставаться самостоятельным институтом, специализированной службой законности.*

Полагаем, что прокурорский надзор в правовом государстве должен стать важным звеном в многоканальной системе обеспечения законности, укрепления правопорядка и реального осуществления конституционных гарантий. Прокуратура в связи с нередкими обращениями к ней Президента, депутатов Парламента и других органов проверяет факты нарушения законности, устранение которых приобретает общегосударственное значение. Прокуратура при решении общенадзорных вопросов обязана лишь требовать главного – устранения нарушений закона.

Прокуратура должна стать высокоэффективным государственным, профессиональным, доступным органом по защите граждан от своеволия, прежде всего, чиновников. И для этого у прокуратуры есть все основания и полномочия.

Рассматривая пути дальнейшего совершенствования деятельности прокуратуры, нельзя допустить, чтобы субъективные представления, оторванные от реальной деятельности, лоббистские возможности некоторых политических групп, свели сложную и многогранную деятельность прокуратуры только к уголовному преследованию. Ибо в таком случае будет

сведена к нулю важнейшая конституционная функция, которая оправдана жизнью, функция высшего надзора за исполнением законов.

Литература

1. Назарбаев Н.А. Казахстан-2030: процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев: Послание Президента страны народу Казахстана. – Алматы, 2002. – С. 75-82.
2. Выступление Президента РК Н. Назарбаева на совещании правоохранительных органов РК //Казахстанская правда. – 2008. – 27 января.
3. Жанузакова Л.Т. Проблемы состояния законодательства Республики Казахстан о прокуратуре в части противостояния коррупции//Правовая реформа. – 2007. - №11. – С. 23-27