

## НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ СТАНОВЛЕНИЯ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ КАЗАХСТАНА КАК ИНСТИТУТА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ

Статьей 83 Конституции Республики Казахстан провозглашено, 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. Также за законностью оперативно-розыскной деятельности, дознания и следствия, административного и исполнительного производства. Прокуратура 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. Она осуществляет свои полномочия независимо от других государственных органов, должностных лиц и подотчетна лишь Президенту Республики Казахстан. Так на сегодняшний день четко определены функции и задачи органов прокуратуры Казахстана. Но на заре истории прокуратуры все выглядело несколько иначе.

Надзорный орган, в отличие от судопроизводства, имеющего более древнее происхождение, в системе государственных органов возник относительно недавно. Впервые прокуратура появилась во Франции при короле Филиппе IV в 1302 году как орган Представительства интересов монарха.

Чиновники, выполняющие такие функции, стали зваться «прокурором» лишь в начале XVIII века. При этом функции прокуратуры с момента ее возникновения не сводились к сфере чисто правовой. Прокурор, как утверждал русский историк В.И. Веретенников «является в точном и полном смысле глазами короля, через посредничество которых король может следить за правильностью хода всего государственного механизма» [1. - С. 126]. В обязанности генерал-прокурора входило «всегда и во всем» защищать интересы королевской короны, наблюдать за назначениями королевских чиновников, оценивая, насколько они удовлетворяют предъявляемым им требованиям, наблюдать за делами религии и церкви. Прокурор имел право вникать в деятельность по оформлению судебной процедуры. При всем этом значительное место в деятельности прокуратуры Франции занимала обязанность фискалата, то есть обеспечение интересов казны (фиска). Поскольку суд в то время был одним из главных источников взыскания налогов, прокурор должен был заботиться о том, чтобы доводить всевозможные проступки граждан до сведения суда, а также о выгодном для государства решении [2].

Таким образом, прокуратура Франции послужила прообразом прокуратуры и в государствах СНГ, включая Казахстан, и до настоящего времени является эталоном прокуратуры западных стран. Суверенный Казахстан с самого начала своей независимости стремился к укреплению конституционного строя и правовой системы, неразрывным звеном которого является прокуратура. С развитием государственности Казахстана менялись место и роль прокуратуры в системе республиканских органов, ее деятельность наполнялась новым содержанием, изменялись функции прокурорского надзора. Но на всех этапах развития государства неуклонно возрастала роль прокуратуры, и перед ней стояла задача – обеспечение того, чтобы каждый гражданин знал и понимал, что именно в лице прокурора, он всегда имеет первого и самого близкого защитника своих интересов.

Несмотря на вносимые коррективы, стоящих перед прокуратурой задач, она постоянно оставалась правозащитным органом, основным содержанием деятельности которого неизменно оставалась забота об укреплении законности, обеспечение интересов государства, личных прав и свобод граждан, предотвращение правонарушений. Прокурорский надзор представляет собой одну из самостоятельных форм государственной деятельности наряду с другими ветвями власти: законодательной, исполнительной и судебной. Прокуратура в

механизме государства выполняет особую, свойственную только ей функцию и ни по своему генезису, ни по характеру полномочий не входит в структуру власти, управления или правосудия. Правосудие и прокурорский надзор – самостоятельные виды государственной деятельности, осуществляемые в специфической форме разными, не подчиненными друг другу органами. При этом отличием прокурорского надзора является и то, что он осуществляется от имени государства, поэтому имеет самые широкие границы, распространяется на все министерства и ведомства, органы местного самоуправления, военного управления. При этом предметом и объектом надзора может быть и деятельность контролируемых органов.

Прокуратуру, в известной мере, можно рассматривать как ядро государственного контроля. Надзирая в пределах своей компетенции за применением законов контролирующими органами, она консолидирует и активизирует их деятельность, способствует преодолению местных и ведомственных влияний на них, воздействия криминальных структур, их очищению (в том числе путем привлечения к уголовной ответственности) от недобросовестных и коррумпированных чиновников.

Одним словом, органы прокуратуры ввиду специфики своей деятельности и структуры объединяют усилия контролируемых органов: местных и центральных, а также деятельность органов исполнительной власти, поскольку прокурор осуществляет надзор за применением всех законов, действующих на территории Казахстана. Взаимодействие ведомственного контроля и прокурорского надзора остается надежным средством обеспечения законности в стране. Строгость и гуманность – вот два принципа, которыми руководствуется прокуратура. Защита интересов государства и каждого гражданина – вот две основополагающие задачи, которые решают прокуроры.

*Для более обстоятельного уяснения сущности прокурорско-надзорного явления, определения, как общих положений прокуратуры, так и особенностей ее деятельности, а также правового статуса прокуроров необходимо классифицировать принципы в системе прокурорского надзора.*

Самым главным, на наш взгляд, (общеправовым) принципом деятельности прокуратуры является законность. Этот принцип выражается в требовании точного и единообразного исполнения законов в организации прокуратуры и при осуществлении прокурорского надзора. Обращено оно, прежде всего, к самой прокуратуре, деятельность которой имеет строго подзаконный характер. Это означает соответствие закону поводов и оснований прокурорского надзора, его форм и методов, принимаемых прокурором актов. Лишь с позиции законности производится прокуратурой оценка деятельности поднадзорных ей органов и должностных лиц. Принцип законности является наиболее общим, так как именно он лежит в основе всех иных принципов организации и деятельности органов прокуратуры. Организация, порядок деятельности прокуратуры Республики Казахстан и полномочия прокуроров, как гласит ст. 2 Закона Республики Казахстан «О Прокуратуре» от 21 декабря 1995 года, определяются Конституцией Республики Казахстан, настоящим Законом, законодательными актами, международными договорами, ратифицированными Республикой Казахстан, а также приказами Генерального прокурора Республики.

Демократизм – как общеправовой принцип казахстанского государства провозглашен ст. 1 Конституции РК. Республика Казахстан утверждает себя демократическим государством, высшими ценностями которого являются человек, его права и свободы. Одним из основополагающих принципов государственной деятельности является решение наиболее важных вопросов государственной жизни демократическими методами. Естественно, что прокуратура, одним из направлений деятельности которой является защита прав и свобод человека, способствует реальному претворению народовластия в жизнь казахстанского общества. Развитие демократизма в деятельности прокуратуры связано также с расширением и совершенствованием коллегиальных начал в организации надзора. Закон «О прокуратуре» закрепил положение, согласно которому коллегии образуются как в Генеральной прокуратуре, так и в прокуратурах областей и приравненных к ним прокуратурах (ст. 17 Закона).

Деятельность органов прокуратуры Казахстана основана на принципе публичности. Согласно указанному принципу прокуратура в целях охраны личности, государства и общества обязана по долгу службы независимо от усмотрения отдельных лиц и организаций

принимать меры к выявлению и своевременному устранению любых нарушений закона, от кого бы эти нарушения не исходили, к восстановлению нарушенных прав и привлечению виновных к установленной законом ответственности.

Права и обязанности прокуроров по предупреждению, выявлению правонарушений, принятию мер к их устранению, привлечению виновных к ответственности используются ими исключительно в интересах закона и «акты прокурорского надзора, вынесенные на основании и в порядке, установленном законом, обязательны для всех органов, организаций, должностных лиц и граждан» (ст. 3 Закона). Прокуратура Республики Казахстан составляет единую централизованную систему органов и учреждений с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Республики – это специальный принцип прокурорского надзора. Единство и централизация прокурорского надзора означают, что вся система прокуратуры сверху донизу организуется на основе единых принципов, руководствуется единым законодательством, преследует единые цели, разрешает единые задачи.

Прокуроры, за редкими исключениями, наделяются одинаковыми правами и несут одинаковые обязанности по надзору за законностью. Во всех отраслях надзорной деятельности полномочия всех прокуроров по отношению к организациям и гражданам однотипны. При осуществлении надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, участия при рассмотрении в судах уголовных и гражданских дел все прокуроры обладают сходными полномочиями, закрепленными в процессуальном законодательстве и Законе «О Прокуратуре».

Не случайно, поэтому в процессуальных кодексах (ст. 62 УПК РК; ст. 55 ГПК РК) любое лицо прокурорского надзора именуется «прокурором» в обобщающем смысле этого слова независимо от должности и звания того или иного работника. С учетом всего этого действия конкретного прокурора всегда рассматриваются как деятельность прокуратуры в целом. Это дает возможность в любой момент заменить одного прокурора другим, а вышестоящему прокурору принять на себя функции нижестоящего.

Принципу единства и централизации не противоречит процессуальная самостоятельность, которой обладает прокурор как участник судебного рассмотрения конкретных гражданских и уголовных дел. В этом своем качестве прокурор действует в рамках соответствующего процессуального законодательства и полностью независим при отстаивании той правовой позиции, которая сложилась в его сознании в результате личного участия в деле, непосредственной оценки доказательств по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном и объективном рассмотрении всех обстоятельств дела в их совокупности (ст. 317 УПК РК, ст. 55 ГПК РК). Никакой вышестоящий прокурор не вправе принудить нижестоящего прокурора, участвующего в деле, отстаивать позицию, с которой последний не согласен.

Исходя из изложенного, формируется следующий немаловажный принцип – принцип независимости прокурорского надзора. В соответствии с Законом «О Прокуратуре» (ст. 3) «Прокуратура Республики Казахстан осуществляет свою деятельность независимо от других государственных органов и должностных лиц, политических партий и других общественных объединений».

Действенной гарантией обеспечения независимости прокуроров является предусмотренная Законом «О Прокуратуре» недопустимость какого бы то ни было вмешательства в деятельность прокуроров при выполнении ими своих надзорных полномочий. Воздействие в какой бы то ни было форме на прокурора с целью воспрепятствования осуществлению им своих полномочий или принятия им незаконного решения, а также неисполнение постановлений, предписаний, указаний, требований прокуроров – говорится в ст. 6 Закона «О Прокуратуре» – влечет ответственность, установленную законом.

Кроме того, прокурор не обязан давать каких-либо объяснений по существу находящихся в его производстве дел и материалов, а также представлять их кому бы то ни было для ознакомления иначе как в случаях и порядке, предусмотренных законом. Никто не вправе разглашать материалы проверок и дел без разрешения прокурора, в производстве

которого они находятся, до их завершения. Рассматриваемый принцип тесно связан с принципом централизации – он подчеркивает независимость прокуратуры от других государственных органов власти и управления. В частности, ни районные прокуроры, ни прокуроры областей не подчинены местным органам власти и управления, а подчиняются только Генеральному прокурору РК. Такая независимость дает возможность соответствующему прокурору отстаивать принципиально и без оглядки на местные «авторитеты» свою позицию в борьбе за единую законность. При решении вопроса о привлечении к ответственности нарушителей закона, в том числе и представителей властных структур, прокурор огражден от влияния любых органов государства, любых должностных лиц.

Важным принципом деятельности прокуратуры также является гласность прокурорского надзора. Принцип гласности смыкается с другими принципами организации и деятельности прокуратуры, но особенно тесно он связан с принципом демократизма. Гласность, открытость деятельности государственных органов – неперенный признак демократического общества. Поэтому гласность включена в ст. 3 Закона «О Прокуратуре», именуемую «Принципы организации и деятельности органов прокуратуры». В названной статье говорится, что «органы прокуратуры действуют гласно в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства Республики об охране прав и свобод граждан, защите государственных секретов».

На принципе гласности основаны и многие формы и методы прокурорского надзора: проверка состояния законности в поднадзорных объектах и государственных структурах, рассмотрение жалоб и заявлений, принесение протестов и представлений, участие в рассмотрении гражданских и уголовных дел и т.п. Для обеспечения гласности своей деятельности органы прокуратуры могут публиковать в средствах массовой информации акты прокурорского надзора на незаконные действия и решения органов и должностных лиц, нарушающие конституционные и иные охраняемые законом права человека и гражданина, интересы юридических лиц и государства (ст. 27 Закона).

Гласность имеет и еще один аспект – учет общественного мнения, критика отдельных моментов в деятельности прокуратуры должны быть использованы в целях совершенствования ее деятельности, недопущения бюрократизации прокурорской системы. Совершенствование и соблюдение принципов деятельности органов прокуратуры, в первую очередь, заключается в усилении ее правозащитной функции. Необходимо, чтобы мерами прокурорского надзора было обеспечено соблюдение конституционных прав и свобод граждан всеми государственными органами и должностными лицами. Это является основным критерием деятельности прокуратуры.

В заключение хотелось бы отметить, что закрепленные законом наиболее общие положения, определяющие организацию, а также содержание деятельности прокуратуры (принципы), на сегодня казахстанской прокуратуре позволяют обеспечивать защиту не только прав и свобод граждан, но и интересов юридических лиц и государства в целом. Для прокуратуры, как «государева ока», интересы государства – это интересы всего казахстанского общества.

### **Литература**

1. Веретенников В.И. Очерки истории генеральной прокуратуры России доекатерининского времени. - Харьков, 1915. – 126 С.
2. См. Полное собрание законов Российской империи. – М., 1998. - № 2231.