

# К ВОПРОСУ ОПРЕДЕЛЕНИЯ МЕСТА И РОЛИ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ



С. Ж. АБДРАХМАНОВА,  
ведущий научный сотрудник отдела гражданского,  
гражданско-процессуального законодательства  
и исполнительного производства ГУ «Институт  
законодательства Республики Казахстан»,  
магистр юриспруденции



А. К. КАНАТОВ,  
начальник отдела уголовного, уголовно-процессуального,  
уголовно-исполнительного законодательства и судебной  
экспертизы, к.ю.н., доцент

Представлена краткая история становления прокуратуры Республики Казахстан, даны предложения по дальнейшему её развитию в современных условиях. По итогам исследования и на основе международного опыта (Грузия, Россия, США, Франция, Эстония) предложено: разработать Концепцию прокурорского надзора с учетом реализации Плана нации; уточнить понятия «общий надзор» и «государственный контроль»; предусмотреть закрытый перечень мер органов прокуратуры при осуществлении прокурорского надзора; закрепить обязанности прокуратуры, права и обязанности проверяемых субъектов; исключить возможность проведения проверок органами прокуратуры при проведении проверок со стороны уполномоченных органов; закрепить принципы соблюдения прав и свобод человека и гражданина при осуществлении прокурорского надзора и невмешательства в оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорных субъектов.

*Ключевые слова:* законность, органы прокуратуры, общий надзор, функции прокуратуры, государственный контроль, уполномоченный орган, поднадзорные субъекты, права и свободы человека и гражданина.

**1. Прокуратура как институт** создавалась в целях привития обществу культуры применения закона. Время идет, и правовая культура общества изменяется, что объективно влечет необходимость пересмотра роли государства в лице прокуратуры. Однако объективные тенденции не всегда находят воплощение в законе.

© С. Ж. Абдрахманова, А. К. Канатов, 2016

Целью данной статьи является изучение текущего состояния общенадзорной деятельности органов прокуратуры Республики Казахстан и ее оценка на предмет соответствия сложившимся социально-экономическим, правовым и культурным условиям.

В целях разрешения поставленного вопроса необходимо исследовать обозначенную область через призму основных характеристик, присущих прокуратуре, соответствие которым должно соблюдаться при совершенствовании исследуемой области.

Дальнейшие ориентиры развития прокуратуры основываются на ее конституционном положении, а также учитывают социально-политические условия, национальные традиции, особенности правовой культуры общества.

Становление прокуратуры в Казахстане тесно связано с развитием этого государственно-правового института в России, поэтому в ходе анализа будет сопоставляться опыт развития российской прокуратуры.

В развитии прокуратуры выделяются несколько этапов.

*«На первом этапе (1722-1864) основу правового статуса составляла модель прокуратуры надзорного типа с преобладанием функций надзора за соблюдением законности. Для того, чтобы добиться внедрения законов в жизнь, приучить к их исполнению, возникла необходимость в особом институте принудительной реализации законов, которым и стала прокуратура.»*

*На втором этапе (1864-1917) модель прокуратуры обвинительного типа как органа уголовного преследования. В ходе судебной реформы XIX века прокуратура преобразовалась из органа надзорного типа в орган уголовного преследования. Данный правовой статус прокуратура сохранила до Октябрьской революции 1917 года.*

*На третьем этапе (1922 – настоящее время) идея воссоздания прокуратуры основывалась на необходимости установления эф-*

фективного контроля за деятельностью аппарата власти, укрепления единой законности в стране, защиты новых форм отношений, усиления гарантий личности и имущества граждан».<sup>1</sup>

1990-е годы ознаменовались перестройкой государственной и общественной жизни страны. Политические и экономические преобразования, курс на утверждение принципов правового государства не могли не коснуться прокуратуры.

В Концепции судебной реформы РФ 1991 года авторы поставили под сомнение целесообразность сохранения прокурорского надзора и пришли к выводу о сосредоточении усилий прокуратуры на функции уголовного преследования.

В Казахстане органы прокуратуры были учреждены 13 июля 1922 года. Государственная прокуратура учреждалась в целях обеспечения надзора за соблюдением законов и в интересах правильной постановки борьбы с преступностью в составе Народного Комиссариата Юстиции.

В период 90-х годов начался новый этап развития прокурорского надзора, который связан с распадом Союза и поиском новых моделей построения различных государственно-правовых институтов, в том числе и прокуратуры.

В ходе дискуссий критике подверглась общенадзорная деятельность прокуратуры, отмечалось, что она выполняла функции, не соответствующие ей как органу надзора за соблюдением законов, подменяла органы ведомственного и вневедомственного контроля. В Российской Федерации в процессе реформирования органов прокуратуры немаловажную роль играют Рекомендации ПАСЕ Совета Европы 1604 (2003) «О роли прокуратуры в демократическом обществе, основанном на верховенстве законов». ПАСЕ уделяет особое внимание ограничению «общенадзорных» полномочий прокуратуры. «Осуществление органами прокуратуры полномочий «вне сферы уголовного права», возможно в исключительных случаях, поскольку в этом случае возможны: а) возникновение конфликта интересов; б) нарушение принципа разделения властей и вмешательство прокуратуры в деятельность иных органов государственной власти, а «поднадзорных» органов государственной власти – в деятельность прокуратуры».<sup>2</sup>

В Казахстане по итогам дискуссий о месте и роли прокуратуры в политической системе общества в условиях происходящих преобразований был выработан 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.<sup>3</sup>

Институт прокуратуры претерпевает изменения, связанные с реформами, направленными на демократизацию государственного политического режима. Появляются новые правовые институты, направленные на защиту прав и свобод человека и граж-

данина, такие как уполномоченный по защите прав человека, уполномоченный по защите прав предпринимателей, инвестиционный омбудсмен, уполномоченный по защите прав детей, медиация и др.

## 2. Сравнительный анализ зарубежного опыта и Казахстана

В демократических государствах одной из основ конституционного строя является осуществление государственной власти на основе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви.

С учетом рассматриваемого конституционного принципа определяется место прокуратуры.

Так, в одних странах она организационно входит в исполнительную власть (США, Эстония и др.), в других – в судебную власть (Испания, Латвия, Грузия и др.), во Франции, Италии прокуратура занимает промежуточное положение между исполнительной и судебной властью. В Казахстане положения о прокуратуре расположены в Разделе «Суды и правосудие», хотя к судебной власти прокуратура не относится.

Современной мировой тенденцией является обособление контрольных и надзорных органов государственной власти, не входящих в систему разделения властей и независимых от законодательной, исполнительной и судебной ветвей государственной власти (к примеру, Счетный комитет, прокуратура). Развитие системы государственного контроля за государственной властью идет по пути выделения четвертой самостоятельной ветви государственной власти – власти контрольной.<sup>4</sup> Среди контрольных и надзорных органов современного демократического правового государства институт прокуратуры занимает особое место, обусловленное спецификой общественных отношений, входящих в объект его контрольной (надзорной) деятельности, а также форм его осуществления – прокурорского надзора, участия в осуществлении уголовного преследования и в рассмотрении судами дел, отнесенных к их ведению.

Также существует следующая точка зрения о месте прокуратуры в системе государственной власти. В соответствии с частью 2 статьи 83 Конституции Республики Казахстан Прокуратуры Республики Казахстан подотчетна Президенту Республики Казахстан. В этой связи приходим к выводу, что прокуратура РК не входит ни в одну из традиционных ветвей государственной власти, разработанную мыслителями 17-18 веков, но входит в состав «президентской ветви власти».<sup>5</sup>

А.Б. Ахметова отмечает, что тенденцией развития законодательства о прокуратуре Республики Казахстан стало превращение прокуратуры в правовое средство Президента Республики Казахстан по обеспечению функций гаранта Конституции РК, прав и свобод человека и гражданина. Именно это место стала в системе разделения властей занимать прокуратура республики. И даже не в системе разделения властей, а в механизме сдержек и противовесов.<sup>6</sup>

В рамках триады ветвей власти в современных условиях прокуратура выполняет функции одного из элементов «системы сдержек и противовесов». В этой связи включение прокуратуры в

<sup>1</sup>Соловьева Н.А., Меденцов А.А. Концепция развития российской прокуратуры на современном этапе. Волгоград, 2005. – 72 с. С. 22-23.

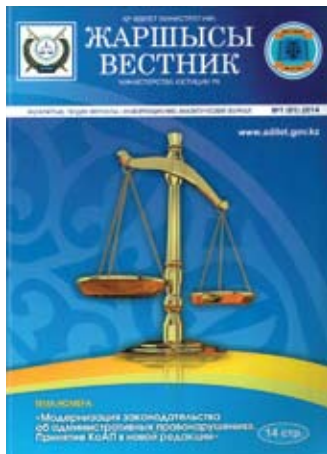
<sup>2</sup>Маркаров В.К. Конституционно-правовой статус прокуратуры в Российской Федерации и зарубежных государствах: сравнительно-правовое исследование. Дисс. на соискание ученой степени к.ю.н. М., 2012. – 191 с. С. 54-55.

<sup>3</sup>См. напр.: Туякбаев Ж.А. Развитие прокуратуры Казахстана в период государственно-правовой реформы. Дисс. на соискание ученой степени к.ю.н. М., 1997. – 218 с. С. 28; Ахметова А.Б. Конституционно-правовые основы организации и деятельности прокуратуры в Российской Федерации и Республике Казахстан: сравнительно-правовой анализ: Автореферат дисс... канд. юрид.наук. М., 2015. – 24 с. С.8-9.

<sup>4</sup>Маркаров В.К. Указ. соч. С. 35.

<sup>5</sup>Гришин Е.А. Сравнительно-правовой анализ места органов прокуратуры Республики Казахстан и прокуратуры Российской Федерации в системе государственной власти // Правовая реформа в Казахстане, 2016, №1. – 11-15 с. С.13.

<sup>6</sup>Ахметова А.Б. Развитие прокуратуры в системе государственной власти Казахстана // Общественные науки. Политика и право, 2014, № 2. – 56-63 с. С. 60.



одну из трех ветвей власти приведет к нарушению равновесия в системе сдержек и противовесов в пользу одной из ветвей власти.<sup>7</sup>

Таким образом, ни в теории, ни в национальном и зарубежном законодательстве точно не определено место прокуратуры в системе государственной власти.

Полагаем, что прокуратура, несмотря на закрепление конституционной нормы о прокуратуре в Разделе «Суды и правосудие», не входит ни в одну из ветвей власти, в том числе судебную. В Конституции РК не признается существование четвертной ветви власти. В части 4 статьи 3 Конституции РК провозглашено, 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.<sup>8</sup>

В этой связи, исходя из конституционной нормы, прокуратура является одним из элементов системы сдержек и противовесов.

Данный тезис важен в определении дальнейших направлений и пределов совершенствования деятельности органов прокуратуры.

#### **Принципы организации и деятельности прокуратуры**

Как известно, принципы важны в регулировании общественных отношений, принцип – основные идеи, руководящие положения, определяющие содержание и направления правового регулирования.

Принципы организации и деятельности прокуратуры должны направлять регулирование общественных отношений при осуществлении прокурорского надзора и определять его содержание.

В статье 1 Закона Республики Казахстан от 21 декабря 1995 года «О Прокуратуре» (далее – Закон) выделяются принципы централизации, независимости, гласности, принцип запрета вмешательства в деятельность органов прокуратуры при осуществлении ими своих полномочий.<sup>9</sup>

В своей работе М.М. Черепанов выделя-

ет следующие принципы: законности, гласности, централизации, независимости, единства, единоначалия.<sup>10</sup>

Из анализа принципов следует, что в Казахстане законодательно закрепленные принципы направляют деятельность и учитывают только интересы органов прокуратуры. При этом данные принципы не обеспечивают соблюдение прав и свобод человека и гражданина.

Для сравнения. В Законе **Грузии** «О прокуратуре» выделяются такие принципы как законность, охрана и уважение прав и свобод физических лиц, прав юридических лиц, профессионализм и компетентность, объективность и беспристрастность, единство и централизация, подчиненность всех нижестоящих прокуроров и других работников Прокуратуры Главному прокурору, политический нейтралитет.<sup>11</sup>

В этой связи полагаем необходимым закрепление также принципов, которые бы обеспечивали соблюдение прав и свобод человека и гражданина при осуществлении прокурорского надзора.

Права и свободы человека и гражданина имеют первостепенное значение в регулировании общественных отношений. Эта линия проходит в тексте Конституции Казахстана, ей нужно придерживаться и в национальном законодательстве.

Поэтому вполне обосновано включение в Закон принципа, который бы позволял органам прокуратуры направлять свою деятельность, исходя из прав и свобод человека и гражданина.

В пункте 2 статьи 28 Закона закреплена норма, в которой установлено, что прокуратура не подменяет другие государственные органы и не вмешивается в деятельность организаций и частную жизнь граждан.

Данная норма установлена как положение, но не как принцип организации и деятельности прокуратуры, хотя по своему характеру и содержанию положение должно быть отнесено к принципу.

В связи с чем также предлагаем закрепить принцип невмешательства в деятельность государственных органов, а также оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорных субъектов. Закрепление данного принципа позволит исключить необоснованные проверки со стороны органов прокуратуры. Так, в подпунктах 2), 3) пункта 2 статьи 5 Закона предусмотрено,

<sup>7</sup>Росинский В.В. Правозащитная функция прокуратуры Российской Федерации: конституционно-правовое исследование. Дисс. на соискание ученой степени к.ю.н. М., 2007. – 198 с. С.34.

<sup>8</sup>Конституция Республики Казахстан. Принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года (Электронный ресурс). Режим доступа: Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». Дата доступа: 06.10.2016.

<sup>9</sup>Закон Республики Казахстан «О Прокуратуре» (Электронный ресурс). Режим доступа: Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». Дата доступа: 06.10.2016.

<sup>10</sup>Черепанов М.М. Принципы организации и деятельности российской прокуратуры. Дисс. на соискание ученой степени к.ю.н. Екатеринбург, 2008. – 168 с. С. 42-43.

<sup>11</sup>Закон Грузии от 21 октября 2008 года «О прокуратуре» (Электронный ресурс). Режим доступа: <https://matsne.gov.ge/ru/document/download/19090/12/ru/pdf>. Дата доступа: 06.10.2016.

что проверка применения законодательства проводится прокурором в пределах его компетенции после вынесения постановления о производстве проверки в связи с: заявлениями, жалобами, сообщениями и другими данными о нарушениях законодательства; непосредственным выявлением признаков нарушения законодательства.

Нарушения законодательства, на которые указывают заявители, либо непосредственно выявленные, могут быть отнесены к компетенции определенного государственного органа.

Развитие принципа невмешательства в оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорных субъектов согласуется с нормативным постановлением Конституционного Совета Республики Казахстан от 15 октября 2008 года № 8 «Об официальном толковании статьи 54, подпунктов 1) и 3) пункта 3 статьи 61, а также ряда других норм Конституции Республики Казахстан по вопросам организации государственного управления» «конституционная характеристика прокурорского надзора в качестве высшего надзора заключается, наряду с прочим, в том, что органы прокуратуры в пределах своих полномочий могут проверять законность произведенных другими государственными органами, в том числе, обладающими надзорными полномочиями (например, органами государственного санитарно-эпидемиологического надзора или таможенного контроля), действий и принятых решений, в случае их незаконности принимать меры прокурорского реагирования. Исходя из изложенного, Конституционный Совет считает, что надзорные полномочия могут возлагаться и на иные, кроме прокуратуры, государственные органы».

В этой связи органы прокуратуры должны в обязательном порядке перенаправить проверку компетентному органу.

В целях развития принципа невмешательства в деятельность государственных органов, а также оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорных субъектов в действующем законодательстве. Следует усовершенствовать отдельные положения Закона.

Так, в пункте 2 статьи 29 Закона перечислены меры, которые принимаются прокурором в процессе осуществления прокурорского надзора, в том числе по результатам проверки. К примеру, прокурором вносится протест.

Редакция пункта 2 статьи 29 Закона изложена таким образом, что предусмотренный перечень мер органов прокуратуры носит открытый характер:

«2. В процессе осуществления надзора, в том числе по результатам проверки, прокурор:

9) вносит иные акты прокурорского надзора, предусмотренные настоящим Законом.».

Учитывая, что имеется большая вероятность вмешательства органов прокуратуры в частноправовые отношения, необходимо предусмотреть закрытый перечень допустимых мер со стороны прокуратуры в процессе осуществления надзора.

Далее в подпункте 3) пункта 2 статьи 28 Закона предусмотрено, что прокурор выносит постановление о возбуждении дисциплинарного производства или производства об административном правонарушении, о принудительном исполнении требований прокурора, о доставлении (приводе), принимает меры к возмещению материального ущерба. Изложение данной нормы допускает возможность вмешательства органов прокуратуры в деятельность государственных органов. Органы прокуратуры в целях исключения вмешательства в деятельность государственных органов должны иметь возможность передать сообщение о

правонарушении компетентным органам.

К примеру, в пункте 3 статьи 27 ФЗ «О прокуратуре РФ» предусмотрено, что в случаях, когда нарушение прав и свобод человека и гражданина имеет характер административного правонарушения, прокурор возбуждает производство об административном правонарушении или незамедлительно передает сообщение о правонарушении и материалы проверки в орган или должностному лицу, которые полномочны рассматривать дела об административных правонарушениях.<sup>12</sup>

В подпункте 5) пункта 2 статьи 28 Закона предусмотрено, что прокурор отменяет или снимает меры запретительно-ограничительного характера, наложенные государственными органами и их должностными лицами.

Полномочие по отмене или снятию мер запретительно-ограничительного характера, наложенных государственными органами и их должностными лицами по своему содержанию является мерой реагирования на допущенные нарушения. Прокуратура, являющаяся надзирающим органом, может лишь давать указания об устранении нарушений, но не вмешиваться в деятельность иных государственных органов.

В этой связи полагаем, что данное полномочие не согласуется с надзорной деятельностью прокуратуры, которая должна реагировать на нарушения и не подменять контролирующие органы.

В пункте 1 статьи 29 Закона закреплены права прокурора при осуществлении надзора. Перечень прав прокурора носит открытый характер.

При этом для комплексного урегулирования прокурорского надзора не предусмотрены обязанности прокурора.

В этой связи полагаем, что в целях недопущения ограничения прав и свобод человека и гражданина, должностных лиц, юридических лиц, следует предусмотреть обязанности прокурора при осуществлении прокурорского надзора.

Кроме того, в отношении лиц, которые подвергаются прокурорскому надзору, не прописаны их права и обязанности.

В этой части в целях обеспечения баланса между прокурором и лицом, в отношении которого осуществляется прокурорский надзор, необходимо предусмотреть права и обязанности этого лица.

В Трудовом кодексе РК (далее – ТК РК) предусмотрены полномочия органов прокуратуры при проведении забастовки:

работодатель обязан в течение дня информировать органы прокуратуры РК и местный орган по инспекции труда о начале забастовки, проводимой без соблюдения требований ТК РК (подпункт 2) пункта 5 статьи 170 ТК РК);

при наличии одного из оснований, указанных в настоящем пункте, прокурор вправе приостановить забастовку до принятия судом соответствующего решения (часть 2 пункта 1 статьи 176 ТК РК);

решение о признании забастовки незаконной принимается судом по заявлению работодателя или прокурора (часть 1 пункта 4 статьи 176 ТК РК).

в случае создания непосредственной угрозы жизни и здоровью людей прокурор или суд до принятия соответствующего решения вправе приостановить забастовку (часть 5 пункта 4 статьи 176 ТК РК).

<sup>12</sup>Федеральный закон «О прокуратуре РФ» (Электронный ресурс). Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=200921&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.2222224083053257#0>. Дата доступа: 06.10.2016.



В данных положениях усматривается вмешательство органов прокуратуры в деятельность уполномоченного органа: местный орган по инспекции труда, а также защита интересов работодателя, а не работника как изначально слабой стороны трудового договора.

В этой связи полагаем необходимым исключить участие органов прокуратуры в рассматриваемых общественных отношениях, сохранив полномочия по контролю за уполномоченным органом.

В соответствии с пунктом 5 статьи 129 Предпринимательского кодекса РК (далее – ПК РК) высший надзор, осуществляемый прокуратурой, выведен из сферы государственного контроля и надзора, предусмотренного в ПК РК.

Согласно пункту 1 статьи 5 Закона «О Прокуратуре» высший надзор за точным и единообразным применением законов, указов Президента Республики Казахстан, иных нормативных правовых актов осуществляется путем проведения проверок и (или) анализа состояния законности.

В Законе предусмотрен перечень оснований проведения проверки:

- 1) поручением Президента Республики Казахстан;
- 2) заявлениями, жалобами, сообщениями и другими данными о нарушениях законодательства;
- 3) непосредственным выявлением признаков нарушения законодательства;
- 3-1) полугодовым сводным графиком проведения проверок регулирующих государственных органов и местных исполнительных органов;
- 4) поручением или запросом вышестоящего прокурора.

С учетом вышеуказанного предложения о закреплении принципа невмешательства в деятельность государственных органов, а также оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорных субъектов необходимо исключить проверки органами прокуратуры при наличии компетентного органа в чьи полномочия входит проверка соответствующих полномочий.

Также следует предусмотреть принцип законности, равенства. Несмотря на то, что данные принципы носят общеправовой характер, в деятельности органов прокуратуры соблюдение данных принципов позволит направить их деятельность в соответствии с демократическими ценностями правового государства.

#### **Функции прокуратуры**

В большинстве государств Центральной и Восточной Европы (Литва, Молдова, Македония, Румыния, Словения, Хорватия, Чехия, Эстония) в объект прокурорского надзора входят исключительно общественные отношения, урегулированные уголовным и уголовно-процессуальным законами. В иных государствах Центральной и Восточной Европы (Беларусь, Болгария, Босния

и Герцеговина, Венгрия, Латвия, Польша, Российская Федерация, Словакия, Украина) прокуратура наделена полномочиями по осуществлению надзора в общественных отношениях, урегулированных и иным законодательством – конституционным, административным, трудовым.<sup>13</sup>

Казахстанская прокуратура может быть отнесена ко второй модели, поскольку законодатель наделил прокуратору широким кругом функций. В Конституции РК раскрыто функциональное назначение прокуратуры. В силу пункта 1 статьи 83 Конституции РК 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.<sup>14</sup>

Прокуратура представляет интересы государства в суде, а также в случаях, порядке и в пределах, установленных законом, осуществляет уголовное преследование.

#### **Вместо вывода**

Законодательство четко определило компетенцию органов прокуратуры и не допускает, чтобы они подменяли другие государственные органы. Для обеспечения законности в деятельности государственных юридических лиц, коммерческих и некоммерческих организаций целесообразно использовать возможности органов контроля, надзор за законностью деятельности которых осуществляет прокуратура.

Особого внимания со стороны правозащитных организаций и МСБ (малый и средний бизнес) заслужил институт «общего надзора». Данный институт широко известен общественности, так как является объектом ее критики на протяжении всего периода независимости РК.

Соответственно, институт «общего надзора» нуждается в существенной реформе, которая должна начаться с ряда последовательных действий, возможно растянутых во времени:

уточнение предмета общего надзора путем его ограничения проверкой сигналов о нарушении конституционных прав и свобод человека и гражданина, о нарушении существенных интересов общества и государства;

<sup>13</sup>Черепанов М.М. Принципы организации и деятельности российской прокуратуры. Дисс. на соискание ученой степени к.ю.н. Екатеринбург, 2008. – 168 с. С. 45.

<sup>14</sup>Конституционная реформа 2017 г. предполагает изменения этой статьи.

далее, посредством исключения из сферы надзора прокуратуры таких объектов (и, соответственно, субъектов), как физические и юридические лица;

а в последующем, возможно полностью исключение «общего надзора» как создающего дополнительную нагрузку на бизнес и государственные органы. Это, в свою очередь, потребует пересмотра перечня объектов и субъектов прокурорского надзора.

Прокуратура не должна компенсировать недостатки в деятельности любых государственных органов и иных участников общественных отношений, тем более подменять их. В условиях формирования и развития новой системы экономических отношений должен существенно изменяться и прокурорский надзор за соответствием законам деятельности участников этих отношений. В тех сферах экономических отношений, где это окажется необходимым, будет усиливаться и контроль со стороны органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.

Таким образом, необходима реформа прокурорского надзора, которая будет соответствовать целям гармонизации национальной правовой системы со стандартами ОЭСР и обеспечит достижение поставленных Главой государства целей, в том числе по повышению доверия к прокуратуре.

С учетом вышеизложенного, трансформация предмета «общего надзора» в настоящий период времени представляется следующим образом.

1) Необходима разработка концепции прокурорского надзора с учетом реализации Плана нации (в рамках второго направления институциональной реформы «Обеспечение верховенства закона»), отражающей потребности качественного преобразования экономических и иных общественных отношений в Республике. Новое содержание сейчас приобретает понятие «общий надзор». Необходим дифференцированный переход от тотального общего надзора к надзору избирательному, но никак не к безнадзорности. С позиции реализации организационных форм деятельности прокуратуры по надзору п. 9) п.2 ст. 29 ЗРК «О прокуратуре» есть необходимость установить определенные пределы полномочия прокурора в общем надзоре.

С учетом требования о недопустимости подмены прокуратурой иных государственных органов необходимо в Законе «О прокуратуре» определить поводы и основания проверок применения законов. В настоящее время эта процедура детализирована в нормативных документах Генеральной прокуратуры.

2) Основным приоритетом Концепции правовой политики Республики Казахстан обозначено повышение качества работы прокуратуры, как координирующего органа правоохранительной системы. В этой связи Генеральной прокуратурой совместно с заинтересованными государственными органами разработана Государственная программа дальнейшей модернизации правоохранительной системы Республики Казахстан на 2014 – 2020 гг. Ключевые подходы к совершенствованию правоохранительной деятельности определены и в Концепции по вхождению Казахстана в число 30-ти самых развитых государств мира.

В рамках Госпрограммы модернизации необходимо актуализировать Закон РК «О прокуратуре» (данный закон действует с декабря 1995 года), где детально прописать предмет и компетенцию прокуроров в «общем надзоре», что, в свою очередь, создаст современную правовую основу для надежной правоохранительной системы, отвечающей мировым стандартам.

3) Параллельно (с учетом закона сообщающихся сосудов) необходимо дать новое наполнение дефиниции «государственный

контроль», осуществляемый органами исполнительной ветви власти. За основу предлагается взять апробированный на практике Указ Президента Республики Казахстан от 25 августа 2014 года № 898 «О мерах по разграничению полномочий между уровнями государственного управления Республики Казахстан», в котором единообразно распределены функции, передаваемые от Правительства Республики Казахстан в ведение центральных исполнительных органов, а также в ведение местных исполнительных органов.

### **С. Ж. Абдрахманова, А.Қ. Қанатов: Прокуратура органдарының орны мен рөлін анықтау мәселесіне.**

Қазақстан Республикасы прокуратурасының қалыптасуының қысқаша тарихы берілген, оны қазіргі жағдайда әрі қарай дамыту бойынша ұсыныстар көрсетілген. Зерттеулердің қорытындылары бойынша және халықаралық тәжірибенің (Грузия, Ресей, АҚШ, Франция, Эстония) негізінде Ұлт жоспарын іске асыруды ескере отырып, прокурорлық қадағалау Тұжырымдамасын әзірлеу; «жалпы қадағалау» және «мемлекеттік бақылау» ұғымдарын нақтылау; прокурорлық қадағалауды жүзеге асыру кезінде прокуратура органдары шараларының жабық тізбесін ескеру; прокуратура міндеттерін, тексерілетін субъектілердің құқықтары мен міндеттерін бекіту; уәкілетті органдар тарапынан тексеріс жүргізілетін кезде прокуратура органдарының тексеріс жүргізу мүмкіндігін болдырмау; прокурорлық қадағалауды жүзеге асыру кезінде адамның және азаматтың құқықтары мен бостандықтарын сақтау, қадағаланатын субъектілердің жедел-шаруашылық қызметіне араласпау қағидаттарын бекіту ұсынылған.

*Түйінді сөздер: заңдылық, прокуратура органдары, жалпы қадағалау, прокуратура қызметтері, мемлекеттік бақылау, уәкілетті орган, қадағаланатын субъектілер, адамның және азаматтың құқықтары мен бостандықтары.*

### **Zh. Abdrakhmanova, A. Kanatov: Regarding identification of prosecution agencies' place and role.**

The article provides a brief history of prosecutor's office development in the Republic of Kazakhstan. Suggestions regarding further development of Kazakhstani prosecutor's office under current legislative, social, economic and cultural conditions are provided. Based on the research findings and considering the international experience (Georgia, Russia, USA, France, Estonia) it is suggested: to develop a Concept of prosecutor's supervision taking into account the implementation of the Plan of the Nation; update the Law of the Republic of Kazakhstan «About the Prosecutor's Office» considering current conditions; affix new meaning to concepts of «primary supervision» and «state control»; develop an exhaustive list of measures for prosecution authorities, when conducting the prosecutor's supervision; secure the responsibilities of the prosecutor's office; rights and responsibilities of regulated entities; exclude any possibility for the prosecution agency to conduct inspections, if the inspections are conducted by any other authorized agencies. The article analyzes actual principles of the Prosecutor's office organization, provides suggestions on securing the principle that ensures respect of rights and freedoms of a person and a citizen during the prosecutor's supervision, principle of non-interference into the activity of State agencies and day-to-day operating activities of regulated entities, principles of legitimacy and equality.

*Key words: legitimacy, prosecutor's authorities, primary supervision, State control, authorized authority, regulated entities.*