

**МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

**КЫРГЫЗСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМ. Ж.БАЛАСАГЫНА
МЕЖДУНАРОДНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ КЫРГЫЗСТАНА**

Диссертационный совет Д.12.15.511

На правах рукописи

УДК:

ШалабаевСерикРыскалиевич

**МЕСТО ПРОКУРАТУРЫ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН В СИСТЕМЕ
РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ**

**12.00.01– теория и история права и государства;
история учений о праве и государстве**

**Автореферат диссертация
на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**

Астана-2016

Работа выполнена на кафедре Конституционного, международного права и таможенного дела Евразийской юридической академии им. Д.А. Кунаева

Научный руководитель

доктор юридических наук
Розахунова Нонна Расуловна

Официальные оппоненты:

доктор юридических наук, профессор
Молдоев Эдилбек Эсенович

кандидат юридических наук,
Соттимкулов Муротали Акильбекович

Ведущая организация:

Казахский национальный педагогический университет им.Абая, Институт Сарбонна-Казахстан, кафедра международного права,, адрес: 050010, Республика Казахстан, Алматы, ул. Казыбек би, 28

Защита состоится 19 ноября 2016 года в 14:00 часов на заседании диссертационного совета Д.12.15.511 по защите диссертаций на соискание ученой степени доктора (кандидата) юридических наук при Кыргызском национальном университете им. Ж.Баласагына и Международном университете Кыргызстана по адресу: 720001, г. Бишкек, ул. Киевская, 132, корпус №2, Юридический факультет, ауд. №209

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Кыргызского национального университета им. Ж.Баласагына по адресу: 720024, г. Бишкек, ул. Жибек-Жолу 394, корпус №8

Автореферат разослан « ____ » _____ 2016 года.

**Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук**

Насбекова С.К.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Необходимость конституционно-правового осмысления происходящих в Республике Казахстан существенных реформ в сфере государственной власти и управления, обозначенных в Стратегии «Казахстан-2050: Новый политический курс состоявшегося государства» [Назарбаев, Н.А. *Послание Президента Республики Казахстан - Лидера Нации Н.А. Назарбаева Народу Казахстана «Стратегия «Казахстан-2050»: Новый политический курс состоявшегося государства»* [Текст]. – Астана, 14 декабря 2012 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31305418], Пяти институциональных реформах Президента Республики Казахстан [Назарбаев, Н.А. *100 конкретных шагов для реализации 5 президентских реформ* [Текст] // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.zakon.kz/4713070-sto-konkretnykh-shagov-prezidenta.html>], Концепции правовой политики Республики Казахстан с 2010 до 2020 года [Концепция правовой политики Республики Казахстан от 24 августа 2009 года № 858 [Текст] // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30463139], обуславливает актуальность научно-практических исследований всех проводимых преобразований в области государственного строительства, которые требуют со всей ответственностью подойти к исполнению инициатив Главы государства.

В этом аспекте важность глубокого и всестороннего изучения места органов прокуратуры в механизме разделения единой государственной власти в Республике Казахстан с учетом системы «сдержек и противовесов», направленных в конечном итоге на обеспечение качественного функционирования государственной власти в интересах всего многонационального народа Казахстана, не вызывает сомнения.

Статья 83 Конституции Республики Казахстан установила основы деятельности, полномочий и функций органов прокуратуры [Конституция Республики Казахстан, принятая 30 августа 1995 года (принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года), (с изменениями и дополнениями по состоянию на 02.02.2011 г.) [Текст] // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://prokuror.gov.kz/rus/print/189>], а конкретизация и детализация правового статуса и компетенции прокуратуры были отнесены к предмету регулирования Закона о прокуратуре Республики Казахстан [Закон Республики Казахстан от 21 декабря 1995 года № 2709 «О Прокуратуре» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 04.07.2014 г.) [Текст] // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://prokuror.gov.kz/rus/print/99>], других нормативных правовых актов. Вместе с тем, правовая неопределенность вопроса о месте прокуратуры в механизме единой государственной власти Республики Казахстан стала «одной из причин различных подходов к функциональному предназначению прокуратуры и определению её места в конституционной системе органов государственной власти» [Жмакин, А.С. *Место и роль прокуратуры в конституционной системе государственных органов*

Российской Федерации [Текст]: автореферат диссертации ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / А.С. Жмакин; [Место защиты: Рос.ун-т дружбы народов]. – Москва, 2011. – С. 3], многие из которых ратуют за выведение норм Конституции, определяющих правовой статус прокуратуры, из раздела, устанавливающего компетенцию и полномочия судебной власти: «Место и роль прокуратуры в системе государственных органов по обеспечению конституционной законности обоснованно вызывают необходимость выделения специального раздела, регламентирующего статус прокуратуры, в Конституции Республики либо изменения названия ее VII раздела на «Суд и правосудие. Прокуратура» [Бахтыбаев, И.Ж. Концептуальные основы деятельности прокуратуры Республики Казахстан по обеспечению законности [Текст]: диссертация... доктора юридических наук: 12.00.11/ И.Ж. Бахтыбаев; [Место защиты: Университете им. Д.А. Кунаева]. – Алматы, 2009. – 353 с.], [Бахтыбаев, И.Ж. Конституционный надзор прокуратуры Республики Казахстан [Текст]: диссертация... кандидата юридических наук: 12.00.11 / И.Ж. Бахтыбаев; [Место защиты: НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ]. – Москва, 1998. – С. 170].

Проблемы определения места прокуратуры в системе разделения властей и ее взаимодействия с высшими органами государственной власти и органами местного государственного управления и самоуправления не были отражены в полной мере и на законодательном уровне, поскольку в Законе о прокуратуре Республики Казахстан, который предписывает функции, основные цели, задачи, принципы организации и деятельности прокуратуры, не акцентируется внимание на установлении места прокуратуры в системе традиционной триады ветвей власти.

Таким образом, в соответствии с вышеуказанными обстоятельствами необходимость определения методологических основ системного взаимодействия органов государственной власти, места и функции прокуратуры в государственном механизме Республики Казахстан в современных условиях является весьма актуальной, значимой, своевременно включенной в повестку дня и требует фундаментальной научной разработки.

Связь темы диссертации с научно-исследовательскими работами. Диссертационное исследование, проведенное в рамках настоящей работы, является инициативной.

Вместе с тем, оно проведено в рамках реализации основных правовых документов программного характера Республики Казахстан и отвечает целям и задачам, изложенным в Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года, утвержденной Указом Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 года № 858 [Концепция правовой политики Республики Казахстан на 2010-2020 гг., утвержденная Указом Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 года № 858 [Текст] // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30463139], Стратегии «Казахстан-2050»: Новый политический курс состоявшегося государства»,

изложенной в Послании Президента Республики Казахстан-Лидера нации Н. Назарбаева Народу Казахстана, Пяти институциональных реформах, представленных Президентом Республики Казахстан на расширенном заседании Правительства в Астане 6 мая 2015 года и направленных на укрепление законности и общественной безопасности, предупреждение преступлений и иных правонарушений, формирование у граждан уважительного отношения к закону.

Исследования различных аспектов правовых основ деятельности прокуратуры были посвящены научные труды казахстанских и кыргызских ученых: Е.Б. Абдрасулова, Ч. И. Арабаева А.К., С.А. Акимбекова, С.А.Алымкулова, А.Н. Ахпанова, А.К. Бахтыбаева И.Ж., Даулбаева, О. Жалаири, И.Ж. Бахтыбаева, Э.Д. Бейшембиева, Б.И. Борубашова, Т.И.Ганиевой, Э.Э.Дуйсенова, С.З.Зиманова, А.М. Исраиловой, М.Ш.Когамова, Д.З. Кожугановой, К.А. Мами, А.А. Маткасымова, Г.А.Мукамбаевой, Г.М. Онланбековой, Н.Р.Розахуновой, С.Н. Сабикенова, Г.С. Сапаргалиева, С.С. Сартаева, К.С. Сооронкуловой, Г.И.Тогизбаева, Р.Т. Тусупбекова, Т.А.Тюлегенова, Н.Т.Шерипова, Р.Н. Юрченко и др. и др.

Большую роль в выработке собственных позиций автора по исследуемой проблеме сыграли труды советских и российских ученых, которые останутся методологической базой и представляют неисчерпаемый источник для изучения вопросов деятельности прокуратуры в правовом пространстве СНГ: С.С. Алексеева, А.Д. Бойкова, С.Н.Братуся, С.Г. Буянского, Б.М. Венгерова, А.Г. Гойхбарга, Д.А. Керимова, Ф.М. Кобзарева, В.В. Лазарева, Л.С. Мамута, В.Р. Маркарова, М.Н. Марченко, Н.И. Матузова, В.С. Нерсисянца, И.Л. Петрухина, Ж.В. Серовой, М.С.Строговича, Ю.А.Тихомирова, А.Ф. Черданцева, С.Ф. Ширинского, В.А. Яблокова и др.

Целью диссертационного исследования является выработка научно-обоснованной концепции, устанавливающей место прокуратуры Республики Казахстан в системе единой государственной власти и определяющей основы ее взаимодействия со всеми элементами государственного механизма.

Для достижения поставленной цели исследования необходимо решить следующие задачи:

- изучить принципы разделения государственной власти и определить методологические основы системного взаимодействия органов государственной власти;
- исследовать возникновение, становление и полномочия органов прокуратуры на территории Казахстана в составе Российской империи и Союза ССР;
- определить место и функции прокуратуры в государственном механизме Республики Казахстан;
- выработать определение, выявить принципы и основы правового регулирования взаимодействия прокуратуры Республики Казахстан с другими органами государственной власти Республики Казахстан;

-изучить формы и методы взаимодействия прокуратуры с традиционными ветвями государственной власти в Республике Казахстан;

– выявить особенности форм и методов взаимодействия прокуратуры с органами конституционного контроля и органами местного государственного управления и самоуправления Республики Казахстан.

Научная новизна диссертации заключается в том, что данная диссертационная работа является первым исследованием монографического характера, изучающим и определяющим место прокуратуры Республики Казахстан в системе разделения властей.

Работа представляет собой комплексное изучение этапов возникновения, становление органов прокуратуры в досоветский период, советский период, а также современное состояние и развитие правовых основ деятельности прокуратуры Республики Казахстан. Автор отразил основные закономерности, тенденции, противоречия, достижения и сложности во взаимодействии органов прокуратуры с другими органами государственной власти Республики Казахстан.

В обобщенном виде научная новизна отражается в результатах проведенного исследования, а также в положениях, выносимых на защиту.

Практическая значимость диссертационного исследования состоит в том, что материалы диссертации и полученные в ней теоретические выводы могут быть использованы в учебном процессе и для проведения дальнейших исследований по данной проблематике, а также при формировании и совершенствовании форм и методов взаимодействия органов прокуратуры Республики Казахстан с другими государственными органами и органами местного самоуправления.

Сформулированные и обоснованные в работе предложения и рекомендации могут быть использованы: в научно-исследовательской работе при дальнейшей разработке проблем совершенствования законодательства, регулирующего деятельность и правовой статус органов прокуратуры; в учебном процессе при преподавании дисциплин «Теория государства и права», «История государства и права Республики Казахстан», «Правоохранительные органы», «Прокурорский надзор», для разработки научных рекомендаций, подготовки пособий и фондовых лекций; в практической деятельности правоохранительных органов.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Проведенное исследование показало, что теория разделения единой государственной власти на три ветви является лишь руководящим началом, основополагающим принципом детальности современного государства, которые должны обязательно учитываться при формировании каркаса и конструкции государственных органов и определении границ их компетенции. Вместе с тем, концепция разделения единой государственной власти на самостоятельные ветви не может иметь навсегда устоявшихся и неизменных форм ее осуществления, которых можно было бы назвать абсолютно правильными.

Обосновано, что классическая теория разделения властей была оформлена 2-3 столетия назад, а развитие общества и государства привели к усложнению государственного управления, возникновению новых функций государства, что в свою очередь определило появление системы новых государственных органов. Данный фактор стимулировал возникновение новых идей в плане модернизации учения о трех ветвях власти.

2. Аргументировано, что ханская власть в традиционном казахском обществе хоть и достигла в известной степени всеохватывающего характера и имела некоторые атрибуты и признаки государственного института, обладающего контрольно-надзорными функциями, однако факторы децентрализации государства, усиление власти султанов и биев, непрерывные на протяжении столетий войны с джунгарами не способствовали формированию такого элемента государственного механизма, как институт надзора за исполнением повелений и указов ханской власти.

3. Выявлено, что возникновение специальных государственных институтов в Казахстане, соответствующих современным представлениям о надзорных органах, можно связывать с процессом присоединения Казахского ханства к России, когда царская власть начала активно внедрять в казахских землях российскую правовую систему, государственное управление, судостроительство и систему контрольно-надзорных органов, которая была направлена на вопросы соблюдения законности в деятельности государственных органов, выраженной первоначально в институте фискалата, затем прокуроров и товарищей прокуроров. В соответствии с судебно-правовыми реформами России 60-х гг. XIX века прокурорский надзор в степных областях учреждался на общих основаниях.

4. Обосновано, что большое влияние на становление и развитие института советской прокуратуры в Казахстане оказало образование 11 апреля 1923 года Верховного суда Киргизского (Казахского) отделения в составе РСФСР на основе Положения о Киргизском отделении Верховного Суда РСФСР, принятое Декретом Всесоюзного Центрального Исполнительного Комитета от 11 апреля 1923 года. Положение, регламентируя в основном деятельность органов судебной власти, вместе с тем устанавливало взаимодействие прокуратуры и суда, определяя порядок работы Коллегии, которая по предложению прокурора республики назначала специальную проверку работы областных судов, заслушивала итоги проверок и утверждала их. Показано, что фактом, свидетельствующим, что в период советской власти не учитывались положения общей теории разделения властей, является содержание Положения о Народном комиссариате юстиции РСФСР, принятого 3 июня 1929г., которое установило, что на Народный комиссариат юстиции возлагается проведение единой судебной политики на территории РСФСР, надзор за законностью действий органов власти, хозяйственных органов и общественных организаций, а также наблюдение и руководство деятельностью всех органов расследования в области борьбы с преступностью.

5. Аргументировано, что усилению централизации и единства прокурорского надзора способствовали Конституция СССР 1977г. и Конституция Казахской ССР 1978 года, в которой прокуратуре была посвящена отдельная глава XIX. Согласно ее положениям высший надзор за точным и единообразным исполнением законов всеми министерствами, государственными комитетами и ведомствами, предприятиями, учреждениями и организациями, исполнительными и распорядительными органами местных Советов народных депутатов, колхозами, кооперативными и иными общественными организациями, должностными лицами, а также гражданами на территории Казахской ССР осуществлялся Генеральным прокурором СССР непосредственно, так и через подчиненных ему Прокурора Казахской ССР и нижестоящих прокуроров. Органы прокуратуры Казахской ССР осуществляли свои полномочия независимо от каких бы то ни было местных органов, подчиняясь только Генеральному прокурору СССР.

6. Обосновано, что компетенция органов прокуратуры Республики Казахстан имеет сложное содержание, а ее функции вбирают в себя в той или иной степени полномочия всех трех ветвей власти. Аргументировано, что прокуратура Республики Казахстан обладает в различной степени и функцией распорядительно-исполнительной власти, и функцией контрольного органа, когда его действия и акты изменяют правовую ситуацию непосредственно, и функцией надзорного органа, когда прокуратура через протесты требует изменения правовой ситуации от определенных субъектов государственной власти, которые могут удовлетворяться либо отклоняться.

7. Определено, что учитывая многогранность и многофункциональность деятельности органов прокуратуры, глубину ее содержания, огромное значение в деле защиты прав и свобод человека и гражданина, охраны интересов государства и общества, следует на современном этапе развития прокуратуры признать формирование и эволюцию в Республике Казахстан самостоятельной ветви власти, прокурорской, которая подотчетна лишь Президенту Республики Казахстан.

Показано, что осуществляя функции высшего надзора от имени государства в различной сфере общественной и государственной жизни, принимая меры по выявлению и устранению любых нарушений законности, Прокуратура Республики Казахстан становится самостоятельным субъектом системы сдержек и противовесов в государственном механизме, взаимодействуя со всеми его составными частями, способствуя тем самым обеспечению Президентом Республики Казахстан согласованного функционирования всех ветвей государственной власти и ответственности органов власти перед народом.

8. Выявлено, что взаимодействие прокуратуры с другими органами ветвей государственной власти и органами местного государственного управления и самоуправления рассматривается тем направлением ее деятельности, которое осуществляется в целях обеспечения выполнения возложенных на нее функций, характеризующееся особенностями регулирования порядка совершения прокурорами

значимых действий и решений. Обосновано, что анализ практики взаимоотношений прокуратуры с иными ветвями власти позволяет рассматривать ее в качестве самостоятельного субъекта властвования, увидеть в прокуратуре Республики Казахстан формирующуюся самостоятельную ветвь государственной власти.

9. Аргументирован вывод о неверности позиции, что назначение Президентом Республики Казахстан с согласия Сената Парламента РК Генерального прокурора является признаком зависимости всей системы прокуратуры от Президента РК, поскольку тот факт, что председатель и судьи Верховного Суда назначаются Сенатом Парламента Республики Казахстан по представлению Президента Республики Казахстан, основанному на рекомендации Высшего Судебного Совета, а председатели и судьи местных и других судов назначаются на должности Президентом Республики по рекомендации Высшего Судебного Совета, никого не ставит под сомнение о независимости и самостоятельности судебной власти, а также ее выделение и официальное признание в качестве третьей ветви власти в системе разделения властей Республики Казахстан.

10. Обосновано, что прокуратура должна быть на законодательном уровне наделена правом участия в правотворческой деятельности. Следует в законе о прокуратуре предусмотреть норму, предписывающую, что Генеральный прокурор при установлении в ходе осуществления своих полномочий необходимости совершенствования действующих нормативных правовых актов вправе вносить в Парламент Республики Казахстан предложения об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов, а прокуроры областей и районов при установлении в ходе осуществления своих полномочий необходимости совершенствования действующих нормативных правовых актов вправе вносить в местные органы представительной и исполнительной власти предложения об изменении, дополнении или отмене нормативных правовых актов.

11. Установлено, что существуют правовые проблемы по обеспечению функций прокуратуры по правовой охране Конституции Республики Казахстан, поскольку законодательно не предусмотрен государственный институт, к которому может обратиться прокуратура с протестом о несоответствии закона Конституции Республики Казахстан. В связи с этим обосновано, что следует через внесение изменений в Конституцию Республики Казахстан, другие нормативные правовые акты предусмотреть Генерального прокурора в кругу субъектов, наделенных компетенцией по обращению в Конституционный Совет Республики Казахстан по поводу конституционности принимаемых и принятых законов.

12. Аргументировано, что обеспечение прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов и правоприменительных актов органов местного государственного управления и самоуправления предполагает деятельность прокуроров по предотвращению и устранению причин принятия незаконных правовых актов, их отмену в случае обнаружения прокурором несоответствующих Конституции и закону правовых актов органов местной власти.

Личный вклад соискателя. Диссертация является инициативным самостоятельно выполненным научным исследованием. Все публикации и положения диссертации, выносимые на защиту, выполнены и разработаны автором лично.

Апробация результатов исследования. Основные положения диссертации были доложены на республиканских научно-практических конференциях. Результаты исследования были апробированы в учебном процессе и внедрены в правотворческую деятельность государственных органов и правоприменительную практику органов прокуратуры.

Полнота отражения результатов диссертации в публикациях. Основные положения, выводы и результаты диссертационного исследования отражены в 9 научных статьях, опубликованных в рецензируемых казахстанских и зарубежных научных изданиях.

Структура и объем диссертации. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих 10 разделов, выводов и списка использованной литературы, приложения.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во введении диссертантом обоснована актуальность темы исследования, сформулированы его цель и задачи, раскрыта научная новизна тематики диссертации, практическая и теоретическая значимость исследования, сформулированы основные положения, выносимые на защиту.

Глава первая «Государственно-правовые основы места и роли прокуратуры в системе органов государственной власти Республики Казахстан» состоит из трех разделов.

В первом разделе «Принцип разделения государственной власти и методологические основы системного взаимодействия органов государственной власти» автором рассматриваются концептуальные вопросы определения правовой природы системы разделения государственной власти через раскрытие сущности, содержания, функции и социального назначения государства и государственной власти в теории и истории государства и права.

Автор подчеркивает, что теория разделения властей является далеко не новым порождением общественно-политической мысли. Первые ростки этой теории появились уже на начальных стадиях развития государственного механизма. Так, еще древнегреческий мыслитель Полибий восхищался той системой распределения власти между различными государственными органами, которая существовала в республиканском Риме. Власть в этом государстве, писал он, поделена таким образом, чтобы ни одна из ее составных частей не перевешивала бы другую. «Дабы таким образом государство неизменно пребывало в состоянии равномерного колебания и равновесия наподобие идущего против ветра корабля» [Полибий. *Всеобщая история [Текст]: В 3-х т. / Пер., вступ. ст. и прим. Ф.Г. Мищенко.* – СПб., 1890 – 1899. – Т.3. –

С. 289],[Марченко, М.Н. *Проблемы теории государства и права [Текст]: учебник / М.Н. Марченко. – М.: Изд-во Проспект, 2006. – С. 291].*

Автор анализирует работы многих мыслителей и ученых, начиная с периода древнего мира и по сегодняшний день. Особого внимания автором уделяется на труды Аристотеля, Монтескье и современных исследователей.

Автор подчеркивает, что главная цель теории и практики разделения властей - это не допустить узурпации, монополизации власти в рамках одного органа или ведомства, неизбежно ведущей к деспотии, подавлению прав и свобод человека. Законодательные, судебные, исполнительные органы самостоятельны, независимы друг от друга; чиновник не вправе одновременно занимать должности в разных ветвях власти, которые взаимно контролируют, сдерживают друг друга; вмешательство одной ветви власти в компетенцию другой не допускается.

Следовательно, принцип разделения властей, сложившийся в европейской культуре на основе идей Д.Локка и Ш.Л.Монтескье – это «конституционный механизм институционального опосредования, необходимый для того, чтобы воспрепятствовать насилию и произволу, вызванным обратной «склеивкой» института, субъекта и отношения власти.Разделение власти призвано не допустить огосударствления гражданского общества и политических институтов»[Матюхин, А. *Государство в сфере права: институциональный подход [Текст] / А. Матюхин. – Алматы: ВШП "Әділет", 2000. – С. 399-400].*

Автор подробно останавливается на процессе совершенствования теории разделения властей, в которой началось переосмысление и корректировка рассматриваемой теории и практика ее реализации.

Во втором разделе«Возникновение, становление и полномочия органов прокуратуры Казахстана в составе Российской империи и Союза ССР» автор раскрывает истоки возникновения, формирования и развития органов прокуратуры на территории Казахстана с момента его присоединения к Российской империи и до распада Союза ССР.

Автор показывает, что возникновение специальных государственных институтов в Казахстане, соответствующих современным представлениям о надзорных органах, можно связывать с процессом присоединения Казахского ханства к России, когда царская власть начала активно внедрять в казахских землях российскую правовую систему, государственное управление, судоустройство и систему контрольно-надзорных органов, которая, возникнув в России в 1711 г., была направлена на вопросы соблюдения законности в деятельности сенаторов, выраженной в институте фискалата.

Система российского фискалата, а позднее органов прокуратуры, не могла быть сразу внедрена в казахских землях, поскольку до первой четверти XIX века царская власть не решалась коренным образом изменить местное государственное управление, базировавшееся на традициях казахского ханства и кочевого общества.

Судебно-правовая реформа в России 60-х гг. XIX века заметно изменили характер деятельности прокуратуры в Казахстане. Во-первых, прокуратура была лишена функции общего повсеместного надзора, к ее компетенции входили лишь процессуальные функции. Во-вторых, как было сказано выше, шел процесс постепенной ликвидации губернских прокуратур, замена их прокуратурами создаваемых судебных округов, в результате чего вместо губернских и уездных стряпчих учреждались должности товарищей прокуроров. Так, в возрасте 27 лет казах Жанша Досмухамедов был назначен товарищем прокурора окружного суда по Каинскому уезду и имел, по существу, чин генерала юстиции.

Существенных изменений в компетенции и статусе прокуратуры после государственно-правовых реформ второй половины XIX века не происходило вплоть до Октябрьской революции, когда 24 ноября 1917 г. Декретом о суде № 1 она была упразднена, и ее деятельность не возобновлялась более четырех лет. Однако к 1922 году после окончания гражданской войны в Советской России начала ощущаться острая потребность в возрождении и создании органов советской прокуратуры. Поэтому III сессия Всероссийского Центрального Исполнительного комитета принимает Положение о прокурорском надзоре.

Конституция СССР 1936 года и Конституция Казахской ССР 1937 года закрепили установившуюся на тот период новую структуру прокуратур союзных и автономных республик, краев и областей с созданием по производственно-отраслевому принципу новых отделов: общего надзора, уголовно-судебный, гражданско-судебный, следственный по специальным делам, по надзору за местами заключения, по жалобам и отдел кадров.

Усилению централизации и единства прокурорского надзора способствовали Конституция СССР 1977 г. и Конституция Казахской ССР 1978 года, в которой прокуратуре была посвящена отдельная глава XIX. Согласно ее положениям высший надзор за точным и единообразным исполнением законов всеми министерствами, государственными комитетами и ведомствами, предприятиями, учреждениями и организациями, исполнительными и распорядительными органами местных Советов народных депутатов, колхозами, кооперативными и иными общественными организациями, должностными лицами, а также гражданами на территории Казахской ССР осуществлялся Генеральным прокурором СССР непосредственно, так и через подчиненных ему Прокурора Казахской ССР и нижестоящих прокуроров. Органы прокуратуры Казахской ССР осуществляют свои полномочия независимо от каких бы то ни было местных органов, подчиняясь только Генеральному прокурору СССР.

В третьем разделе «Место и функции прокуратуры в государственном механизме Республики Казахстан».

Конституция Республики Казахстан 1995 года закрепила систему органов государственной власти, заложила законодательную основу деятельности Прокуратуры РК. Пункт 2 статьи 83 Конституции определил структуру Прокуратуры

Республики Казахстан, установив, что Прокуратура РК «составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному Прокурору Республики. Она осуществляет свои полномочия независимо от других государственных органов, должностных лиц и подотчетна лишь Президенту Республики».

В этой связи возникает вопрос о месте прокуратуры Республики Казахстан в государственном механизме и системе разделения властей. Еще в первые годы после принятия Конституции РК некоторые исследователи отмечали, что «помещение нормы о прокуратуре в раздел VII "Суды и правосудие" Конституции Республики Казахстан не соответствует государственному предназначению и месту прокуратуры в системе органов государственной власти.

Автор, исследуя природу прокурорской власти, отмечает, что многие казахстанские и российские исследователи, полагают, что прокуратура не входит в классическую триаду ветвей государственной власти, по-разному определяя место прокуратуры в структуре государственного механизма.

Анализ всех рассмотренных автором функций прокуратуры приводит к его к выводу о том, что компетенция прокуратуры имеет сложное содержание, а ее функции вбирают в себя в той или иной степени полномочия всех трех ветвей власти. Как показывает автор, прокуратура обладает в различной степени и функцией распорядительно-исполнительной власти, и функцией контрольного органа, когда его действия и акты изменяют правовую ситуацию непосредственно, и функцией надзорного органа, когда прокуратура через протесты требует изменения правовой ситуации от определенных субъектов государственной власти, которые могут удовлетворяться либо отклоняться.

Учитывая многогранность и многофункциональность деятельности органов прокуратуры, глубину ее содержания, огромное значение в деле защиты прав и свобод человека и гражданина, охраны интересов государства и общества, следует на современном этапе развития прокуратуры признать формирование и эволюцию в Республике Казахстан самостоятельной ветви власти, прокурорской, которая подотчетна лишь Президенту Республики Казахстан.

Глава вторая «Формы и методы взаимодействия прокуратуры с ветвями государственной власти в Республике Казахстан» состоит из четырех разделов.

В первом разделе «Взаимодействие прокуратуры Республики Казахстан с другими органами государственной власти Республики Казахстан: понятие, принципы и основы правового регулирования» автором раскрывается понятие «взаимодействия». Являясь философской категорией и имея признаки универсальности, данное понятие используется различными науками, поскольку оно выступает «методологическим принципом познания природных и общественных явлений. Чтобы действительно вскрыть суть объекта (субъекта), необходимо выявить его закономерные взаимодействия. Любой объект (субъект) может быть понят лишь в системе отношений и связей с другими явлениями, их частями, сторонами,

свойствами. Взаимодействие не только исходный, но и конечный результат»[Абдильдин, Ж.Б., Балгимбаев, А.С. *Диалектика активности субъекта в научном познании [Текст]* / Ж.Б. Абдильдин, А.С. Балгимбаев. – Алма-Ата: изд-во «Наука», 1977. – С. 303].

Понятие общей взаимовыгодной цели выступает краеугольным камнем при рассмотрении взаимодействия прокуратуры Республики Казахстан с другими органами государственной власти, поскольку взаимодействие в данном случае «представляет собой исторически сложившуюся и социально обусловленную совокупность взаимосвязанных действий и решений прокуроров и представителей органов публичной власти, направленных на выполнение задач в рамках достижения поставленных перед ними единых целей»[Семенов, А.С. *Совершенствование института взаимодействия прокуратуры с органами государственной власти и муниципальными органами в сфере обеспечения законности [Текст]: автореферат диссертации... кандидата юридических наук: 12.00.11* / А.С. Семенов; [Место защиты: Акад. Генер. прокуратуры РФ]. – Москва, 2013. – С. 11], так как общность целей всех государственных органов заключается в создании условий законности в стране, защите прав и свобод личности, общества и государства.

Взаимодействие прокуратуры с другими органами ветвей государственной власти является тем направлением ее деятельности, которое осуществляется «в целях обеспечения выполнения возложенных на нее функций, характеризующееся преимущественно ведомственным (межведомственным) регулированием порядка совершения (выполнения) прокурорами значимых действий и решений»[Семенов, А.С. *Совершенствование института взаимодействия прокуратуры с органами государственной власти и муниципальными органами в сфере обеспечения законности [Текст]: автореферат диссертации... кандидата юридических наук: 12.00.11* / А.С. Семенов; [Место защиты: Акад. Генер. прокуратуры РФ]. – Москва, 2013. – С. 11]].

Автор полагает, что классификация взаимодействия прокуратуры с другими органами ветвей государственной власти может проводиться по различным критериям, что способствует выявлению его качественных характеристик, содержательной стороны нормативно-правового регулирования отношений, связанных с взаимодействием.

Большую роль при осуществлении взаимодействия прокуратуры с органами государственной власти играют принципы, которые представляют собой основополагающие начала построения и функционирования всей системы государственных органов, вытекающие из природы государства и единства его органов. В этом смысле во взаимодействии органов прокуратуры с другими органами государственной власти и местного государственного управления принципы выступают в качестве главного, обязательного нормативно-правового регулятора.

Автор подробно останавливается на правовом регулировании отношений, связанных с взаимодействием государственных органов, подчеркивая, что система

органов государственной власти и их взаимодействие строится на основе Конституции Республики Казахстан, принимаемых на ее основе законов, Указов Президента Республики Казахстан, иных нормативных правовых актов, а также актов индивидуально-правового характера. Ключом к эффективному взаимодействию органов государственной власти в условиях реализации конституционной модели унитарного государства является четкое закрепление функций и разграничение предметов ведения и полномочий всех государственных органов и должностных лиц.

Во втором разделе «Взаимоотношения прокуратуры с Президентом Республики Казахстан» автор подчеркивает, что вопрос о взаимоотношении прокуратуры с Президентом Республики Казахстан невозможно рассматривать без определения государственно-правового статуса Главы государства и подробно останавливается на его анализе.

Автор отмечает, что подотчетность Прокуратуры Президенту Республики Казахстан не является показателем включенности прокуратуры в систему президентской власти, а свидетельствует лишь о приоритетности президентской власти в системе сдержек и противовесов, так как она обеспечивает интеграцию системы публичной власти в Республике Казахстан в различных политических и социально-экономических условиях, является одной из особенностей казахстанской модели разделения власти, которая формирует необходимую фактическую основу для дальнейшего утверждения Казахстана в качестве демократического, светского и правового государства.

Взаимоотношения президентской власти с прокуратурой, ее влияние на деятельность органов прокуратуры проявляются в том, что Президент Республики Казахстан утверждает и контролирует ход реализации правовых реформ, общегосударственных программ по борьбе с преступностью. Содержание данных документов во многом определяет место прокуратуры в их реализации.

Взаимоотношение Прокуратуры с Президентом Республики Казахстан выражается в реализации норм пункта 2 статьи 83 Конституции, а также положения абзаца 8) статьи 11 Закона о прокуратуре, устанавливающего, что Генеральный прокурор отчитывается перед Президентом Республики о состоянии законности в стране и деятельности органов прокуратуры. В этих целях Организационно-контрольное управление Аппарата Генерального прокурора «осуществляет подготовку ежеквартальных отчетов и информации Генерального Прокурора перед Президентом страны о состоянии законности и правопорядка в стране, а также в Администрацию Президента о ходе исполнения Закона Республики Казахстан «О борьбе с коррупцией», о работе коллегии Генеральной прокуратуры, о работе правоохранительных органов».

Немаловажную роль в контексте взаимоотношения играет выработанная «Генеральной прокуратурой РК практика обращения к Главе государства о неконституционности законов либо имеющихся в них противоречиях и иных нарушениях, допущенных в ходе их принятия Парламентом. По обращениям

Генеральной прокуратуры нормы и положения отдельных законов Конституционным Советом признаны неконституционными либо противоречащими другим законодательным актам страны, среди них – нормы Законов «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем, и финансированию терроризма», «О международных договорах», Лесного кодекса» и др.

Кроме того, взаимоотношения Прокуратуры РК с Президентом РК реализуется через качественное и эффективное выполнение органами прокуратуры актов и поручений Президента Республики Казахстан. Проверкой должного выполнения актов и поручений Президента РК занимается в соответствии с абзацем 2) пункта 7 Положения об Аппарате Генерального Прокурора Республики Казахстан организационно-контрольное управление Аппарата Генерального прокурора Республики Казахстан. В этом аспекте проявляются новые стороны реализации форм взаимодействия органов прокуратуры и института Президента Республики Казахстан, которые отражаются во взаимном обмене информацией, в совместной разработке и в последующем принятии соответствующим органом комплексных программ по борьбе с преступностью и коррупции, а также их выполнение, в экспертной оценке прокурором нормативных правовых актов и их проектов и др.

В третьем разделе «Прокуратура и органы исполнительной власти Республики Казахстан» автор также останавливается на правовом статусе органов исполнительной власти. В рамках своих полномочий Прокуратура Республики Казахстан осуществляет надзор за основными правоприменяющими и правоисполняющими органами: министерствами, государственными комитетами, агентствами и иными органами исполнительной власти. Этот большой блок по надзорной работе является «элементом сдерживания исполнительной власти» [Мельников, Н.В. *Прокурорская власть и личность. Правовые средства обеспечения конституционных прав и свобод граждан России [Текст] / Н.В. Мельников. – М.: Юрист, 2003. – С. 37].*

Главной задачей прокуратуры является выявление и принятие мер к устранению нарушений Конституции, законов, указов Президента Республики Казахстан и иных нормативных правовых актов, что обеспечивается через протестование законов и других правовых актов, противоречащих Конституции и законам Республики Казахстан, в том числе правовых актов, издаваемых органами государственной исполнительной власти и их должностными лицами.

Правительство Республики Казахстан в соответствии с абзацем 14 статьи 9 Конституционного закона Республики Казахстан от 18 декабря 1995 года №2688 «О Правительстве Республики Казахстан» обеспечивает реализацию правовой политики, разрабатывает и реализует меры по охране и защите прав и свобод граждан, обеспечению законности и правопорядка, безопасности и обороноспособности Республики, территориальной целостности и охраны государственных границ

Республики [Конституционный закон Республики Казахстан от 18 декабря 1995 года № 2688 «О Правительстве Республики Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 29.09.2014 г.) [Текст] // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1003973]. При осуществлении данной компетенции «Правительство не может не опираться на правоохранительные органы и, в частности, на прокуратуру. Прокуратура же в свою очередь, осуществляя функцию надзора за исполнением законов органами государственной исполнительной власти, нуждается в помощи со стороны Правительства. Представители прокуратуры могут участвовать в работе Правительства, ведомств, имеют право беспрепятственного доступа в здания министерств, служб и агентств, а также местных исполнительных органов власти» [Еремина, Н.В. Место прокуратуры Российской федерации в системе разделения властей: теоретико-правовое исследование [Текст]: автореферат диссертации... кандидата юридических наук: 12.00.11 / Н.В. Еремина; [Место защиты: Рос.акад. адвокатуры и нотариата]. – Москва, 2009. – С. 22].

Координируя деятельность органов исполнительной власти, в первую очередь правоохранительных, в сфере обеспечения законности, правопорядка и борьбы с преступностью, прокуратура в полном объеме реализует возложенные на нее Конституцией и законами функции.

Автор подчеркивает, что «важной функцией, связывающей прокуратуру в определенной мере с органами исполнительной власти, является осуществляемое ею уголовное преследование, особенно, в соответствии с подследственностью, объективно относящейся к прокуратуре, обусловленной характером и содержанием ее надзорной деятельности. Однако и здесь особенностью прокуратуры является специфика ее подследственности, которая должна быть логическим продолжением надзорной деятельности и состоять преимущественно из преступлений, совершаемых по службе работниками правоохранительных органов и судьями» [Бахтыбаев, И.Ж. Особенности конституционно - правового статуса прокуратуры Республики Казахстан и место прокурора в гражданском судопроизводстве [Текст] // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pravo.zakon.kz/152421-vystuplenie-chlena-konstitucionnogo.html>].

В четвертом разделе «Прокуратура и Парламент Республики Казахстан» автор отмечает, что существует тесная взаимосвязь и тесное взаимодействие органов прокуратуры и Парламента Республики Казахстан.

Полномочие прокурора присутствовать и участвовать в заседаниях Парламента и его палат – это одно из важных проявлений по осуществлению возложенных на прокуратуру функций. Так, о высоком государственном статусе Генерального прокурора Республики Казахстан и его возможности взаимодействовать с Парламентом Республики Казахстан свидетельствует тот факт, что в соответствии с пунктом 15 Регламента Сената Парламента Республики Казахстан от 8 февраля 1996 года Генеральный прокурор Казахстана наряду с

Президентом Республики Казахстан, Премьер-министром и членами Правительства, Председателем Национального Банка, Председателем Комитета национальной безопасности, Государственным секретарем, Руководителем Администрации Президента Республики Казахстан имеет право присутствовать как на открытых, так и на закрытых заседаниях Сената Парламента и быть заслушанным. Аналогичная норма содержится в пункте 11 Регламента Мажилиса Парламента Республики Казахстан, в котором установлено, что Президент Республики, Премьер-министр и члены Правительства, Председатель Национального Банка, Генеральный Прокурор, Председатель Комитета национальной безопасности Республики, Государственный секретарь, Руководитель Администрации Президента вправе присутствовать на любых пленарных заседаниях Мажилиса.

Следующей формой взаимодействия Прокуратуры и Парламента РК являются депутатские запросы, являющиеся формой обратной связи органов прокуратуры и законодательной власти. Парламентарий или их группа вправе обращаться с запросом, вносимым на заседании палаты в письменной форме, к Генеральному прокурору Республики Казахстан по кругу вопросов, входящих в его компетенцию.

Следующей формой опосредованного взаимодействия Парламента и органов прокуратуры является разъяснение прокуратурой закона, принятого Парламентом. В соответствии с пунктом 1 статьи 26 Закона о прокуратуре «при наличии достаточных оснований полагать, что незнание или неправильное понимание законов физическими либо юридическими лицами может повлечь нарушения законов либо прав и свобод гражданина или неограниченного круга лиц, прокурор разъясняет содержание закона».

Взаимодействие Прокуратуры и законодательного органа государства реализуется через косвенное участие прокуратуры в законодательной деятельности. Как отмечала С. Сыдыкова, правоприменительная деятельность нередко сталкивает прокуратуру с несовершенством отдельных законодательных актов, несоответствием их положениям Конституции Республики Казахстан, противоречиями между законами, обладающими равной юридической силой, пробелами в правовом регулировании. Обозначенные проблемы определяют значение данного направления деятельности органов прокуратуры как гаранта обеспечения верховенства закона. Активное участие прокуроров в законотворческой деятельности позволяет предупредить нарушения прав и свобод граждан, интересов юридических лиц путем выявления и реализации мер по устранению выявленного несоответствия нормативных правовых актов Конституции Республики Казахстан. Следовательно, предмет участия прокурора в законотворческой деятельности составляют юридические нормы и практика деятельности прокуроров по внесению в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы соответствующего и нижестоящего уровней предложений об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов.

Глава 3 «Значение и формы взаимодействия прокуратуры с органами конституционного контроля, судебной власти и местного государственного управления Республики Казахстан» состоит из 3 разделов.

В первом разделе «Взаимодействие прокуратуры с Конституционным советом Республики Казахстан» автор отмечает, что пристального внимания требует исследование и установление нормативной регламентации механизма взаимоотношений прокуратуры с Конституционным Советом Республики Казахстан. В процессе своей работы Конституционный Совет постоянно взаимодействует не только с Президентом Республики Казахстан и его Администрацией, Парламентом, Правительством, Верховным Судом, но и с Генеральной прокуратурой.

Несмотря на то, что Генеральная прокуратура Республики пунктом 1 статьи 72 Конституции не названа в числе субъектов обращения в Конституционный Совет, она по своему статусу и характеру выполняемых функций относится к числу тех органов, с которыми Конституционный Совет в своей практической деятельности взаимодействует особенно тесно. В юридической литературе отмечалось, что «официальным признанием» такой тесной взаимосвязи можно рассматривать то обстоятельство, что Конституционным законом Республики Казахстан «О Конституционном Совете Республики Казахстан» Генеральный прокурор назван в числе субъектов, которым итоговые решения Конституционного Совета направляются «во всех случаях». Не будучи формально субъектами обращений об официальном толковании норм Конституции, Генеральная прокуратура нередко являются фактическими инициаторами таких обращений. Практически по каждому поступившему обращению Конституционный Совет просит и Верховный Суд, и Генеральную прокуратуру дать свое заключение по обращению или иным образом выразить свою позицию [О деятельности Конституционного Совета Республики Казахстан [Текст] // Конституционное Правосудие. – Вестник Конференции органов конституционного контроля стран молодой демократии. – 2003. – № 2(20).].

Взаимодействие органов прокуратуры и Конституционного совета Республики Казахстан осуществляется и в форме участия прокуроров в работе Конституционного совета.

Фактом взаимодействия органов прокуратуры и Конституционного совета Республики Казахстан является установление положения в «Инструкции по организации работы с обращениями в органах, ведомствах и учреждениях прокуратуры Республики Казахстан» [Инструкция по организации работы с обращениями в органах, ведомствах и учреждениях прокуратуры Республики Казахстан, утвержденная Приказом Генерального Прокурора Республики Казахстан от 20 января 2012 года № 4 [Текст] // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://prokuror.gov.kz/rus/printpdf/711>], которое предусматривает, что Генеральному Прокурору Республики Казахстан либо лицу, его замещающему, на рассмотрение передаются: обращения, поступившие от Президента Республики

Казахстан, Премьер-Министра Республики Казахстан и его заместителей, председателей Сената и Мажилиса Парламента Республики Казахстан, Государственного Секретаря Республики Казахстан, Руководителя Администрации Президента Республики Казахстан и его заместителей, Руководителя Канцелярии Премьер-Министра Республики Казахстан и его заместителей, Секретаря Совета Безопасности Республики Казахстан, председателей *Конституционного Совета* и Верховного Суда Республики Казахстан, руководителей центральных государственных органов.

Ярким свидетельством взаимодействия Конституционного совета и Генеральной прокуратуры Республики Казахстан является то, что Генеральная прокуратура нередко является непосредственным участником конституционного производства, вносит свои заключения по толкованию Конституционным советом норм и положений Конституции.

Действенной формой взаимодействия органов прокуратуры и Конституционного Совета является проведение совместных конференций, круглых столов, семинаров и других научно-практических мероприятий.

Во втором разделе «Прокуратура и органы судебной власти» автор отмечает, что «общность конечных целей, таких, как создание гарантий законности в стране, защита прав и свобод личности, а также близость функций предопределяют тесное взаимодействие между прокуратурой и судами» [Абдуллина, Р.Р. *Теоретические взгляды на место прокуратуры в государственном механизме* [Текст] // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://limej.ru/index.php/stat/225stat/67343Teoreticheskie_vzglyadi_na_mesto_prokuraturi_v_gosud.html]. Взаимодействие прокуратуры и суда осуществляется на базе множества нормативных правовых актов, основой которых служит Конституция РК.

Автор поддерживает позицию, выделяющую две группы форм взаимодействия прокуратуры и суда, разделяющую их на организационные и процессуальные.

Это проведение совместных мероприятий по обмену опытом и овладению деловой квалификации судей и прокуроров, по изучению и предупреждению правонарушений, повышению деловой квалификации и овладению новыми методами борьбы с правонарушениями, которые проводятся в форме организаций совместных конференций, семинаров, тренингов и т.д., в результате которых создается благоприятная обстановка для более глубокого анализа причин правонарушений [Ширинский, С.В. *О взаимодействии суда, прокуратуры и милиции в предупреждении преступлений* [Текст] // Правоведение. – Л.: изд-во Ленингр. ун-та, 1970. – № 1. – С. 116].

Организационные формы взаимодействия суда и прокуратуры проявляются через участие представителей Генеральной прокуратуры на заседаниях научно-

консультативного совета при Верховном Суде РК на основании норм Положения о научно-консультативном совете при Верховном Суде Республики Казахстан.

Взаимодействие суда и прокуратуры отражается через взаимное информирование о состоянии преступности и судимости, в целях которого 7 октября 2011 года Председателем Верховного Суда Республики Казахстан и Генеральным Прокурором Республики Казахстан подписаны два совместных распоряжения.

Автор подробно останавливается и на процессуальных формах взаимодействия органов прокуратуры и суда, показывая взаимодействие прокуратуры и суда при осуществлении ими деятельности, направленной на обеспечение законности на досудебных стадиях уголовного процесса и на стадии судебного разбирательства.

В третьем разделе «Прокуратура и органы местного государственного управления самоуправления» автор подробно останавливается на анализе на вопросах взаимодействия органов прокуратуры и органов местного государственного управления самоуправления». Органы прокуратуры тесно взаимодействуют с органами местного государственного управления и самоуправления в целях обеспечения конституционной законности в государстве, защиты прав и свобод граждан.

Должностные обязанности акима области предписывают его функции по осуществлению взаимодействия с прокуратурой, судом, департаментами внутренних дел и юстиции области, Комитета национальной безопасности, Управлением Комитета по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры Республики Казахстан, с органами военного управления соединений и частей Вооруженных сил, внутренних войск и пограничной службы Республики Казахстан [Должностные обязанности акима области [Текст] // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.akimvko.gov.kz/ru/akim-vko.html>].

Обеспечение прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов местного государственного управления и самоуправления «включает в себя прежде всего предотвращение принятия незаконных правовых актов и устранение противоречащих закону норм в действующих правовых актах, что предполагает их своевременное изучение, а также принятие мер реагирования на выявляемые несоответствия закону» [Хышиктуев, О.В., Хобраков, Д.Ц. Прокурорский надзор как институт системы контроля за законностью нормативных правовых актов органов местного самоуправления [Текст] // Российская юстиция. – 2012. №1. – С.8]. Данное направление работы основывается на методах взаимодействия, направленных на участие прокуроров в заседаниях органов местного государственного управления и самоуправления. Кроме того, через систему прокурорского реагирования выявляются факты издания правовых актов нормативного и ненормативного содержания, ущемляющих права и свободы граждан.

Взаимодействие органов прокуратуры и акиматов различного уровня реализуется через представления прокуроров, на основании которых акимы обеспечивают восстановление режима законности.

Таким образом, в соответствии с пунктом 2 статьи 28 Закон «О прокуратуре Республики Казахстан» при осуществлении надзора за применением законов прокуратура не подменяет другие государственные органы и не вмешивается в деятельность организаций и частную жизнь граждан. Выявление и устранение любых нарушений законности, причин и условий, способствовавших таким нарушениям, восстановление нарушенных прав в деятельности местных органов государственного управления и самоуправления обеспечиваются на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором.

ВЫВОДЫ

1. Теория разделения единой государственной власти на три ветви является руководящим началом, основополагающим принципом детальности современного государства, которые должны обязательно учитываться при формировании каркаса и конструкции государственных органов и определении границ их компетенции. Вместе с тем, концепция разделения единой государственной власти на самостоятельные ветви не может иметь навсегда устоявшихся и неизменных форм ее осуществления, которых можно было бы назвать абсолютно правильными. Если учитывать, что классическая теория разделения властей была оформлена 2-3 столетия назад, а развитие общества и государства привели к усложнению государственного управления, возникновению новых функций государства, то начали возникать новые идеи по модернизации учения о трех ветвях власти. Это является закономерным результатом эволюции государства и права.

2. Такой элемент государственного механизма как институт надзора за исполнением повелений и указов ханской власти не сложился в Казахском ханстве в качестве самостоятельного надзорного института государства, несмотря на то, что ханская власть в традиционном казахском обществе достигла в известной степени всеохватывающего характера и имела некоторые атрибуты и признаки государственного института, обладающего контрольно-надзорными функциями. Факторы децентрализации государства, усиление власти султанов и биев, непрерывные на протяжении столетий войны с джунгарами препятствовали возникновению и развитию специального надзорного органа государства.

3. После того, как царская власть начала активно внедрять в казахских землях российскую правовую систему, государственное управление, судостроительство и систему контрольно-надзорных органов, в Казахстане возникают специальные государственные институты, соответствующие современным представлениям о надзорных органах. Фискалы, прокуроры и товарищи прокуроров в Казахстане стали

заниматься вопросами соблюдения законности в деятельности государственных органов.

4. В период Советской власти не учитывались положения общей теории разделения властей. Наглядным примером такой системы функционирования государства является содержание Положения о Народном комиссариате юстиции РСФСР, принятого 3 июня 1929 г., которое установило, что на Народный комиссариат юстиции возлагается проведение единой судебной политики на территории РСФСР, надзор за законностью действий органов власти, хозяйственных органов и общественных организаций, а также наблюдение и руководство деятельностью всех органов расследования в области борьбы с преступностью.

Кроме того, Положением о Киргизском отделении Верховного Суда РСФСР, принятым Декретом Всесоюзного Центрального Исполнительного Комитета от 11 апреля 1923 года, регламентировалась в значительной степени и деятельность прокуратуры, поскольку Положение устанавливало взаимодействие прокуратуры и суда, определяя порядок работы Коллегии, которая по предложению прокурора Республики назначала специальную проверку работы областных судов, заслушивала итоги проверок и утверждала их.

5. Конституция СССР 1977 г. и Конституция Казахской ССР 1978 года привели к усилению централизации и единства прокурорского надзора в Казахстане. Отдельная глава XIX Конституции Казахской ССР 1978 года была посвящена прокуратуре, в соответствии с которой высший надзор за точным и единообразным исполнением законов всеми министерствами, государственными комитетами и ведомствами, предприятиями, учреждениями и организациями, исполнительными и распорядительными органами местных Советов народных депутатов, колхозами, кооперативными и иными общественными организациями, должностными лицами, а также гражданами на территории Казахской ССР осуществлялся Генеральным прокурором СССР непосредственно, так и через подчиненных ему Прокурора Казахской ССР и нижестоящих прокуроров. Органы прокуратуры Казахской ССР осуществляли свои полномочия независимо от каких бы то ни было местных органов, подчиняясь только Генеральному прокурору СССР.

6. Прокуратура Республики Казахстан обладает в различной степени разнонаправленными функциями, в разной степени вбирая в себя полномочия всех традиционных ветвей власти: и функций распорядительно-исполнительной власти, и функцией контрольного органа, когда его действия и акты изменяют правовую ситуацию непосредственно, и функцией надзорного органа, когда прокуратура через протесты требует изменения правовой ситуации от определенных субъектов государственной власти, которые могут удовлетворяться либо отклоняться. Данный факт указывает на необходимость определения места прокуратуры в системе разделения государственной власти.

7. Прокуратура Республики Казахстан становится самостоятельным субъектом системы сдержек и противовесов в государственном механизме,

взаимодействуя со всеми его составными частями, способствуя тем самым обеспечению Президентом Республики Казахстан согласованного функционирования всех ветвей государственной власти и ответственности органов власти перед народом. Данный вывод исходит из того факта, что деятельность органов прокуратуры многогранна и многофункциональна. Глубина ее содержания, огромное значение прокуратуры в деле защиты прав и свобод человека и гражданина, охраны интересов государства и общества способствуют тому, что следует на современном этапе развития прокуратуры признать формирование и эволюцию в Республике Казахстан самостоятельной ветви власти, прокурорской, которая подотчетна лишь Президенту Республики Казахстан.

8. Направления деятельности органов прокуратуры, которые осуществляется в целях обеспечения выполнения возложенных на нее функций, характеризующиеся особенностями регулирования порядка совершения прокурорами значимых действий и решений, взаимодействие прокуратуры с другими органами ветвей государственной власти и органами местного государственного управления и самоуправления также позволяют рассматривать ее в качестве самостоятельного субъекта властвования, увидеть в прокуратуре Республики Казахстан формирующуюся самостоятельную ветвь государственной власти.

9. Тот факт, что председатель и судьи Верховного Суда назначаются Сенатом Парламента Республики Казахстан по представлению Президента Республики Казахстан, основанному на рекомендации Высшего Судебного Совета, а председатели и судьи местных и других судов назначаются на должности Президентом Республики по рекомендации Высшего Судебного Совета никого не ставит под сомнение о независимости и самостоятельности судебной власти, а также ее выделение и официальное признание в качестве третьей ветви власти в системе разделения властей Республики Казахстан. Аналогично назначение Президентом Республики Казахстан с согласия Сената Парламента РК Генерального прокурора не является признаком зависимости всей системы прокуратуры от Президента РК.

10. Учитывая важную роль органов прокуратуры в сфере обеспечения законности в государстве следует в законе о прокуратуре предусмотреть норму, предписывающую, что Генеральный прокурор при установлении в ходе осуществления своих полномочий необходимости совершенствования действующих нормативных правовых актов вправе вносить в Парламент Республики Казахстан предложения об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов, а прокуроры областей и районов при установлении в ходе осуществления своих полномочий необходимости совершенствования действующих нормативных правовых актов вправе вносить в местные органы представительной и исполнительной власти предложения об изменении, дополнении или отмене нормативных правовых актов.

11. В связи с тем, что существуют юридический пробел по обеспечению функций прокуратуры по правовой охране Конституции Республики Казахстан

из законодательно не предусмотрен государственный институт, к которому может обратиться прокуратура с вопросом о несоответствии закона Конституции Республики Казахстан, следует через внесение изменений в Конституцию Республики Казахстан, другие нормативные правовые акты предусмотреть Генерального прокурора в кругу субъектов, наделенных компетенцией по обращению в Конституционный Совет Республики Казахстан по поводу конституционности принимаемых и принятых законов.

12. В случае обнаружения прокурором несоответствующих Конституции и закону правовых актов органов местной власти следует предусмотреть дополнительные механизмы в обеспечении прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов и правоприменительных актов органов местного государственного управления и самоуправления предполагает деятельность прокуроров по предотвращению и устранению причин принятия незаконных правовых актов и их отмену.

СПИСОК ОПУБЛИКОВАННЫХ РАБОТ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

1. Шалабаев С.Р. Теория разделения властей и ее роль в государственном строительстве // Вестник Академии МВД Кыргызской Республики им. генерал-майора милиции Алиева Э.А. – 2015, Бишкек. – № 2. – С. 166.

2. Шалабаев С.Р. Место прокуратуры Республики Казахстан в государственном механизме // Вестник Академии МВД Кыргызской Республики им. генерал-майора милиции Алиева Э.А. – 2015, Бишкек. – № 2. – С. 226.

3. Шалабаев С.Р. К вопросу о возникновении и становлении органов прокуратуры на территории Казахстана в составе Российской империи // Заң және заман. – 2015, Астана. – № 6. – С. 42.

4. Шалабаев С.Р. Органы прокуратуры в период присоединения Казахстана к Российской империи и укрепления царской власти в Казахских жузах // Науч.-метод.журн. «Право и Политика». – 2015, Бишкек. – № 2. – С. 136.

5. Шалабаев С.Р. Взаимодействие прокуратуры Республики Казахстан с другими органами государственной власти Республики Казахстан: понятие, принципы и основы правового регулирования // Правовая реформа в Казахстане. – 2015, Алматы. – № 3 (71). – С. 86.

6. Шалабаев С.Р. Возникновение и развитие органов Советской прокуратуры в Казахстане в довоенный период СССР // Науч.-метод.журн. «Право и Политика». – 2015, Бишкек. – № 2. – С. 130.

7. *Shalabaev S.R. The Concept of the Triad of Branches of State Power and Issues of its Modernisation // European research studies journal. – 2015, Athens. – № 4, Volume XVIII (Scopus). – P 48.*

8. *Shalabaev S.R. Place and Function of the Prosecutor's Office of the Republic of Kazakhstan within a System of Division of Powers// European research studies journal. – 2015, Athens. – № 4, Volume XVIII (Scopus). – P. 53.*

9. *Shalabaev S.R.* Interpretation of the Constitution and of Law-Transforming Principles within Activity of Courts and the Agency of Constitutional Control in the Republic of Kazakhstan // *European research studies journal*. – 2015, Athens. – № 4, Volume XVIII (Scopus). – P. 59.

10. Шалабаев С.Р. Организационно-правовые основы взаимодействия органов прокуратуры Республики Казахстан с другими органами ветвей государственной власти Республики Казахстан // *Вестник Академии правоохранительных органов*. – 2016, Астана. – № 1. – С. 57.

11. Шалабаев С.Р. Концепция о триаде ветвей государственной власти и вопросы ее модернизации // *Международный научный журнал «Инновационная наука»*. – 2016, Уфа. – № 1, Ч. 3. // РИНЦ, лицензионный договор: № 103-02/2015.

12. Шалабаев С.Р. Место и функции прокуратуры республики Казахстан в системе разделения властей // *Международный научный журнал «Инновационная наука»*. – 2016, Уфа. – № 1, Ч. 3. // РИНЦ, лицензионный договор: № 103-02/2015.

13. Шалабаев С.Р. Понятие, принципы и основы правовой регламентации взаимодействия органов государственной власти Республики Казахстан // *Международный научный журнал «Инновационная наука»*. – 2016, Уфа. – № 3, Ч. 2. // РИНЦ, лицензионный договор: № 103-02/2015.

12.00.01 – мамлекет жана укук теориясы жана тарыхы; мамлекет жана укук жөнүндө окуулардын тарыхы адистиги боюнча юридикалык илимдеринин кандидаты окумуштуулук даражасын изденип алуу үчүн жазылган Шалабаев Серик Рыскалиевичтин “Казакстан Республикасынын прокуратурасынын бийликти бөлүштүрүү тутумундагы орду: теориялык-укуктук изилдөө” темасындагы диссертациясынын

РЕЗЮМЕСИ

Негизги сөздөр: мамлекеттик бийлик органдары, бийликти бөлүштүрүү тутуму, прокуратура органдары, прокурордук көзөмөл, прокуратура органдары жөнүндө мыйзамдар, КР Президенти, аткаруу бийлиги, сот бийлиги, мыйзам чыгаруу бийлиги, конституциялык көзөмөл, жергиликтүү мамлекеттик башкаруу жана өз алдынча башкаруу.

Диссертациялык изилдөөнүн объектиси болуп Казакстан Республикасынын прокуратура органдарынын өнүгүүсүн жана иштөө тармагындагы коомдук мамилелер саналат.

Изилдөөнүн предмети болуп Казакстан Республикасынын Президенти, Казакстан Республикасынын Өкмөтү, сот органдары, Казакстан Республикасынын Праламенти, Конституциялык кеңеш, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары менен Казакстан Республикасынын прокуратура органдарынын өз ара мамилелеринин жана өз ара аракеттеринин өнүгүүсү жана иштөөсү эсептелет.

Диссертациялык иштин максаты болуп - Казакстан Республикасынын прокуратура органдарынын мамлекеттик бийлик тутумундагы ордун аныктоочу илимий-негиздүү сунуштарды иштеп чыгуу.

Диссертациялык изилдөөнүн усулу болуп түзүмдүк-функционалдык, илимий таанып билүүнүн тарыхый-түзүмдүк усулдары, андан сырткары жеке-илимий усулдар: салыштырма-укуктук жана юридикалык-формалдык усулдар эсептелет.

Диссертациялык изилдөөнүн илимий жаңылыгы юридикалык илимде биринчилерден болуп казакстан Республикасынын прокуратура органдарын укуктук жөнгө салуусун комплекстүү талдоонун негизинде изилдөө.

Изилдөөдөгү колдонулган материалдардын өлчөмү: диссертациянын жыйынтыгы тажрыйбада колдонулуучу маанилүүлүгү Казакстан Республикасынын прокуратура органдарын реформалоо процессин жакшыртууга багытталат. Теориялык изилдөөнүн жыйынтыгы мамлекет жана укук теориясы, конституциялык укук жана башка укук тармактарынын чегинде бул маселелерди мындан ары изилдөөгө мүмкүнчүлүк түзөт.

Колдонуу чөйрөсү: юриспруденция, юридикалык билим берүү, мамлекет жана укук теориясы, конституциялык укук, эл аралык жеке укук.

РЕЗЮМЕ

Диссертационного исследования Шалабаева Серика Рыскалиевича на тему: «Место прокуратуры республики Казахстан в системе разделения властей: теоретико-правовое исследование», на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.01.-Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве.

Ключевые слова: органы государственной власти, система разделения властей, органы прокуратуры, прокурорский надзор, законодательство об органах прокуратуры, Президент РК, исполнительная власть, судебная власть, законодательная власть, конституционный контроль, местное государственное управление и самоуправление.

Объект диссертационного исследования - общественные отношения, складывающиеся в области функционирования и развития органов прокуратуры Республики Казахстан.

Предмет исследования - формирование и развитие института взаимодействия и взаимоотношения органов прокуратуры Республики Казахстан с Президентом РК, Правительством РК, судебными органами, Парламентом РК, Конституционным советом, органами местного государственного управления и самоуправления.

Цель диссертационного исследования-выработка научно-обоснованной концепции, устанавливающей место прокуратуры Республики Казахстан в системе единой государственной власти и определяющей основы ее взаимодействия со всеми элементами государственного механизма.

Методология исследования- общенаучный, диалектический подход к познанию процессов действительности. А также частно-научные методы: сравнительно-правовой, сравнительно-исторический, системно-структурный и конкретно-социологические методы.

Научная новизна заключается в том, что данная диссертационная работа является первым исследованием монографического характера, изучающим и определяющим место прокуратуры Республики Казахстан в системе разделения властей. Работа представляет собой комплексное изучение этапов возникновения, становление органов прокуратуры в досоветский период, советский период, а также современное состояние и развитие правовых основ деятельности прокуратуры Республики Казахстан.

Степень использования материалов исследования: Практическая значимость полученных результатов заключается в том, что сформулированные в диссертации выводы и предложения могут быть использованы при совершенствовании законодательства о прокуратуре Республики Казахстан, органах законодательной, исполнительной и судебной властей.

Область применения: теория государства и права, административное право, конституционное право», «Сравнительное конституционное право», правоохранительные органы, гражданское процессуальное право, уголовное процессуальное право.

SUMMARY

Dissertation study Shalabayeva Serik Ryskaliievicha on "Place Public Prosecutor of the Republic of Kazakhstan in the system of separation of powers: the theoretical and legal research" for the degree of candidate of legal sciences, specialty 12.00.01.-Theory and history of law and state;history of doctrines about the law and the state.

Keywords: public authorities, the system of separation of powers, prosecutor's offices, public prosecutor's supervision, the law on the Prosecutor's Office, the President of the Republic of Kazakhstan, the executive, the judiciary, the legislature, the constitutional review, the local public administration and self-government.

The object of the research - public relations in the area of functioning and development of the prosecution of the Republic of Kazakhstan.

Subject of research - the formation and development of the institute interaction and relationships of the prosecution of the Republic of Kazakhstan with the President of the Republic of Kazakhstan, the Government of Kazakhstan, the judiciary, the Parliament of Kazakhstan, the Constitutional Council, the local administration and local government.

The purpose of the research-development of science-based concepts, establishing a place in the prosecutor's office of the Republic of Kazakhstan unified system of state power and determines the basis of its interaction with all elements of the state mechanism.

The methodology of research is general scientific, dialectical approach to the knowledge of the processes of reality. As well as private-scientific methods: comparative law, comparative-historical, systemic, structural and concrete sociological methods.

Scientific novizna zaklyuchaetsya is chtodannaya thesis is the first monographic study of nature, to consider and identify the place in the prosecutor's office of the Republic of Kazakhstan vlastey.Rabota separation system is a comprehensive study of the occurrence of the stages, becoming the prosecution in the pre-Soviet period, the Soviet period, as well as the current state and development legal basis of the Prosecutor's Office of the Republic of Kazakhstan.

The utilization of research material: The practical significance of the results is that the thesis set out in the conclusions and recommendations can be used for improvement of the legislation on the Judiciary of the Republic of Kazakhstan, legislative, executive and judicial powers.

Scope: the theory of state and law, administrative law, constitutional law ", " Comparative Constitutional Law, "the law enforcement agencies, civil procedural law, criminal procedural law.