

УДК 347.963

А. Б. Ахметова

аспирант, кафедра государственно-правовых дисциплин
Пензенский государственный университет, г. Пенза, Россия

СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ СОЦИАЛЬНОГО ПРЕДНАЗНАЧЕНИЯ ПРОКУРАТУРЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Аннотация. В статье на основе анализа законодательства Российской Федерации и Республики Казахстан, юридической литературы указанных государств проводится сравнительно-правовой анализ целей, задач и функций прокуратуры. Сделан вывод о том, что цели прокуратуры в Российской Федерации определены шире, чем в Республике Казахстан. Они состоят в создании такого режима законности, который бы позволил обеспечить верховенство Конституции и законов, а также сформировать механизм, который бы обеспечил надежную защиту прав и свобод человека и гражданина. Задачи прокуратуры в законодательстве обеих государств не определяются, но смысл законов о прокуратуре позволяет утверждать, что прокуратура выявляет, пресекает и предупреждает нарушения законов, устанавливает обстоятельства нарушений законов и лиц, виновных в их совершении, принимает меры по привлечению их к ответственности, восстанавливает нарушенные права и законные интересы граждан, общества и государства.

Относительно функций прокуратуры автор пришел к выводу, что в Республике Казахстан они шире, чем в Российской Федерации. Здесь прокуратура, дополнительно к тем функциям, что она осуществляет в Российской Федерации, формирует государственную правовую статистику, ведет специальные учеты, осуществляет надзор за применением законодательства в сфере правовой статистики и специальных учетов, координирует деятельность по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью.

Ключевые слова: прокуратура, прокурорский надзор, цели, задачи, функции прокуратуры, законность.

A. B. Akhmetova

post-graduate student, department of Legal and State Subjects
Penza State University, Penza, Russia

COMPARATIVE AND LEGAL ANALYSIS OF SOCIAL MISSION OF PROSECUTOR'S OFFICE IN THE RUSSIAN FEDERATION AND THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN

Abstract. The article analyses purposes, tasks and duties of the prosecutor's office on the basis of legislations of the Russian Federation and the Republic of Kazakhstan, their legal literature. Goals in the Russian Federation prosecutor's office are determined wider than in the Republic of Kazakhstan. They consist in the establishment of such a regime of law, which would allow to ensure the supremacy of the constitution and laws, as well as to form a mechanism protecting citizen's rights and freedoms. Tasks prosecutors in the laws of both states are not determined, but the meaning of the laws on the Prosecution suggests that prosecutors reveals repress and prevent violations of laws, establishes circumstances violations of laws and those responsible for them of committing, is taking steps to bring them to responsibility, restore the violated rights and legitimate interests of citizens, society and the state.

The author concludes duties of the prosecutor's office in the Republic of Kazakhstan are wider than in the Russian Federation. Here, the prosecutor's office, in addition to the functions performing in the Russian Federation, state legal forms statistics carries special records, oversees the application of the legislation in the sphere of legal statistics and special accounts, coordinates activities to ensure law and order and the fight against crime.

Key words: prosecutor's office, public prosecutor's supervision, purposes, tasks, prosecutor's office functions, legality.

Развитие правовой демократической государственности во многих странах бывшего СССР, включая Российскую Федерацию и Республику Казахстан, невозможно без установления режима законности и правопорядка. Государственная власть призвана обеспечить соблюдение и защиту прав граждан, которые в свою очередь, обязаны соблюдать Конституцию и законы страны. В этой связи особое место в государственной системе обеспечения прав граждан в Российской Федерации и Республике Казахстан занимает прокуратура.

Цели прокуратуры в указанных государствах определяются в их законодательстве. Под целью прокуроры следует понимать результат, на достижение которого направлена вся ее деятельность. Цели прокуратуры определяются ее статусом, местом и ролью в государстве.

Статья 1 федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» определяет следующие цели прокуратуры: обеспечение верховенства закона, единство и укрепление законности, защита прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства [1].

На конституционном уровне в Российской Федерации цели прокуратуры не определяются. Статья 129 Конституции РФ устанавливает, что прокуратура Российской Федерации составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации без указаний на цели прокуратуры.

В Республике Казахстан, также, как и в Российской Федерации, цели прокуратуры определены в законе Республики Казахстан «О прокуратуре» [2]. Из смысла его статьи 4 вытекает, что прокуратура Республики Казахстан преследует цели обеспечения от имени государства верховенства Конституции и законов Республики Казахстан и защиты прав и свобод человека и гражданина. Несмотря на то, что цели прокуратуры в Российской Федерации определены шире, чем в Республике Казахстан, их общий анализ позволяет сделать вывод о том, что цели деятельности прокуратуры на территории обеих государств состоят в создании такого режима законности, который бы позволил обеспечить верховенство Конституции и законов, а также надежную защиту прав и свобод человека и гражданина.

В отличие от целей прокуратуры законодательство Российской Федерации и Республики Казахстан, не определяет задач прокуратуры. Однако их можно вывести из юридической природы прокуратуры, ее целей и надзорного предназначения.

М.П. Поляков и А.В. Федулов определяет следующие задачи прокуратуры:

1. Задачи по обеспечению единства правового пространства в государстве:

- достижение единообразия и точности при исполнении действующего на территории РФ законодательства;

- обеспечение соответствия издаваемых на территории государства нормативно-правовых актов Конституции и федеральному законодательству;

- гарантированное соблюдение на всей территории РФ прав и свобод человека и гражданина;

- обеспечение судебной защиты нарушенных интересов государства путем подачи исков в арбитражные и гражданские суды.

2. Задачи по осуществлению борьбы с преступностью:

- обеспечение реализации принципа неотвратимости уголовной ответственности за совершенные преступления. Решение этой задачи достигается путем осуществления органами прокуратуры от имени государства уголовного преследования, в том числе и поддержания государственного обвинения в суде, в

соответствии с полномочиями, предоставленными уголовно-процессуальным законодательством РФ;

- достижение согласованного взаимодействия различных правоохранительных структур государства в борьбе с преступностью;

- обеспечение законности исполнения назначенного судом наказания или иных мер принудительного характера.

3. Организационные задачи:

- обеспечение оперативного поступления информации об имеющих место различных правонарушениях, организация на должном уровне работы с жалобами и заявлениями граждан;

- установление эффективного сотрудничества с правоохранительными органами других стран для обеспечения эффективности уголовного преследования транснациональных преступных группировок; розыска и экстрадиции преступников, скрывающихся за рубежом; оказания правовой помощи по гражданским и семейным делам гражданам России, находящимся за рубежом; организации обмена положительным опытом работы между прокуратурами различных стран;

- обеспечение населения достоверной информацией о состоянии законности и эффективности борьбы с правонарушениями как в отдельном регионе, так и в целом по Российской Федерации;

- обобщение практических материалов по ведению прокурорского надзора и организация обмена опытом работы с целью повышения эффективности деятельности;

- подготовка высококвалифицированных кадров для структур органов прокуратуры РФ;

- организация работы по повышению их квалификации с привлечением для этого как ученых, так и опытных практических работников прокуратуры [3, с. 8-9].

Ф.М. Кобзарев задачи прокуратуры формулирует более сжато. Они состоят в следующем:

- в выявлении, пресечении и предупреждении нарушений законов;

- в установлении обстоятельств нарушений законов и лиц, виновных в их совершении, и принятии мер по привлечению их к ответственности;

- в восстановлении нарушенных прав и законных интересов граждан, общества и государства [4, с. 8].

Нетрудно заметить, что М.П. Поляков и А.В. Федулов определяют не столько задачи прокуратуры, сколько задачи прокурорского надзора, как основного предназначения прокуратуры,

в то время как Ф.М. Кобзарев сосредотачивается на задачах прокуратуры как органа государственной власти. В этой связи относительно задач прокуратуры следует поддержать последнюю точку зрения.

В отличие от задач прокуратуры, ее функции определены в законах Российской Федерации и Республики Казахстан о прокуратуре. Однако такое законодательное определение функций прокуратуры не сняло дискуссий в юридической науке обеих стран относительно самого понятия «функция прокуратуры». Приведем лишь некоторые точки зрения на этот счет.

По мнению В.В. Клочкова функции прокуратуры есть взаимосвязанные с функциями государства основные направления деятельности прокуратуры, которые предопределяются ее целями и задачами [5, с. 5-7].

В.В. Гошуляк, опираясь на понятие функций прокуратуры как основных направлений ее деятельности, выделяет следующие функции прокуратуры: надзорную функцию в различных отраслях прокурорского надзора, функцию уголовного преследования и функцию координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью [6, с. 86].

С точки зрения В.П. Рябцева функции прокуратуры представляют собой такой вид деятельности, который определяется социальным предназначением прокуратуры, выраженным в его задачах [7, с. 73].

По мнению Д.И. Байтукбаева, функции прокуратуры есть отдельный вид урегулированной законом деятельности органов прокуратуры в определенной сфере правовых отношений, характеризующийся относительной самостоятельностью непосредственных целей, специфических полномочий, форм, методов и правовых средств реализации [8, с. 16].

И.Ж. Бахтыбаев под функциями прокуратуры понимает систему взаимосвязанных, взаимодополняемых и взаимообусловленных функций высшего надзорного органа государства, то есть, это относительно самостоятельные виды деятельности органов прокуратуры по выполнению поставленных перед нею задач, осуществляемых посредством предоставленных ей полномочий и правовых средств [9, с. 171].

Примерно такой же позиции придерживается М.С. Шалунов, который понимает под функциями прокуратуры, определяемые правовым статусом прокуратуры, ее местом и назначением в государственном механизме общие обязанности по решению поставленных перед нею законом задач [10, с. 9].

Развернувшаяся в юридической науке Российской Федерации и Республики Казахстан дискуссия относительно функций прокуратуры при всем разнообразии высказанных мнений, приближает нас к пониманию указанной категории. Она позволяет более четко определить ту роль, которую прокуратура играет в государстве и обществе, насколько она выражает интересы государства, общества и отдельной личности. Поэтому под функциями прокуратуры следует понимать основные направления деятельности прокуратуры в определяемых законом сферах, выражающие социальное предназначение прокуратуры, как органа, призванного обеспечивать законность в государственно организованном обществе.

В Российской Федерации законом определены следующие функции прокуратуры:

- осуществление надзора за исполнением законов федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;

- осуществление надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

- осуществление надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;

- осуществление надзора за исполнением законов судебными приставами;
- осуществление надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу;
- уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации;
- координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью;
- возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования в соответствии с полномочиями, установленными Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и другими федеральными законами [11].

В Республике Казахстан прокуратура:

- осуществляет высший надзор за точным и единообразным применением Конституции, законов и указов Президента Республики Казахстан и иных нормативных правовых актов;
- выявляет и принимает меры к устранению нарушений Конституции, законов, указов Президента Республики Казахстан и иных нормативных правовых актов;
- опротестовывает законы и другие правовые акты, противоречащие Конституции и законам Республики Казахстан;
- осуществляет надзор за соблюдением прав и свобод человека, и гражданина, законных интересов юридических лиц и государства;
- осуществляет надзор за законностью оперативно-розыскной деятельности;
- осуществляет надзор за законностью дознания и следствия;
- осуществляет надзор за законностью административного производства;
- осуществляет надзор за законностью исполнительного производства;
- участвует в нормотворческой деятельности государственных органов в пределах своей компетенции;
- представляет интересы государства в суде;
- в порядке и пределах, установленных законом, осуществляет уголовное преследование;

- формирует государственную правовую статистику с целью обеспечения целостности, объективности и достаточности статистических показателей, ведет специальные учеты, осуществляет надзор за применением законодательства в сфере правовой статистики и специальных учетов;

- координирует деятельность по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью;

- осуществляет надзор за применением законов в сфере международного правового сотрудничества [12].

Сравнительно-правовой анализ зав Российской Федерации и Республики Казахстан о прокуратуре показывает, что прокуратура Республики Казахстан наделена большим перечнем функций, чем прокуратура Российской Федерации. Прокурорский надзор, в отличие от Российской Федерации, в Республике Казахстан является высшим. Здесь прокуратура, кроме тех функций, которые она выполняет в Российской Федерации, формирует государственную правовую статистику с целью обеспечения целостности, объективности и достаточности статистических показателей, ведет специальные учеты, осуществляет надзор за применением законодательства в сфере правовой статистики и специальных учетов; координирует деятельность по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью. Однако следует отметить, функции прокуратуры в Российской Федерации и Республике Казахстан, несмотря на их определенное различие, являются достаточными для осуществления ее роли и социального предназначения в обществе и государстве. Ее цели, задачи и функции в полной мере выражают юридическую природу прокуратуры как государственного органа, призванного обеспечивать законность и правопорядок.

Библиографический список

1. Собрание законодательства РФ. 1999. № 7. Ст. 848.
2. Закон Республики Казахстан от 21 декабря 1995 г. «О прокуратуре» // Вестник Верховного Совета Республики Казахстан. 1995. N 24. Ст. 156.
3. Поляков М.П., Федулов А.В. Прокурорский надзор. М.: Высшее образование, 2012. – 165 с.
4. Кобзарев Ф.М. Прокуратура России: правовое положение и перспективы развития. М., 2002. – 80 с.
5. Клочков В.В. Функции прокуратуры: понятие, соотношение с деятельностью, классификация // Прокуратура. Законность. Государственный контроль / Сб. научн. трудов. М., 1995. – 122 с.

6. Гошуляк В.В. Прокуратура, адвокатура, нотариат в конституционном праве России. М., 2005. – 352 с.
7. Рябцев В.П. Прокурорский надзор. М., 2006. – 288 с.
8. Байтукбаев Д. И. Правовой статус и функции прокуратуры в системе органов государственной власти Республики Казахстан // Автореф. дис... к.ю.н. Алматы, 2002. – 24 с.
9. Бахтыбаев И.Ж. Концептуальные основы деятельности прокуратуры Республики Казахстан по обеспечению законности. Алматы, 2008. – 888 с.
10. Шалумов М.С. Проблемы функционирования российской прокуратуры в условиях формирования демократического правового государства // Автореф. дис... д.ю.н. Екатеринбург, 2002. – 50 с.
11. Собрание законодательства РФ. 1999. № 7. Ст. 848
12. Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. 1995. N 24. Ст. 156.

Referenses

1. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation]. 1999. No 7. Art. 848.
2. *Zakon Respubliki Kazakhstan ot 21 dekabria 1995 g. «O prokurature»* [The Law of the Republic of Kazakhstan of 21 December 1995]. *Vedomosti Verkhovnogo Soveta Respubliki Kazakhstan – State journal of the Supreme Soviet of the Republic of Kazakhstan*, 1995, no 24. Art. 156.
3. Poliakov M.P., Fedulov A.V. *Prokurorskii nadzor* [Public prosecutor's supervision]. Moscow, Vysshee obrazovanie Publ., 2012, 165 p.
4. Kobzarev F.M. *Prokuratura Rossii: pravovoe polozhenie i perspektivy razvitiia* [Russian prosecutor's office: legal status and prospects for the development]. Moscow, 2002, 80 p.
5. Klochkov V.V. *Funktsii prokuratury: poniatie, sootnoshenie s deiatel'nost'iu, klassifikatsiia* [Duties of prosecutor's office: concept, activity, classification]. *Prokuratura. Zakonnost'. Gosudarstvennyi kontrol'. Sb. nauchn. trudov* [Prosecutor's office. Legality. State control. Proceedings]. Moscow, 1995, 122 p.
6. Goshuliak V.V. *Prokuratura, advokatura, notariat v konstitutsionnom prave Rossii* [Prosecutor's office, advocacy, notarial system in Russian constitutional law]. Moscow, 2005, 352 p.
7. Riabtsev V.P. *Prokurorskii nadzor* [Public prosecutor's supervision]. Moscow, 2006, 288 p.
8. Baitukbaev D.I. *Pravovoi status i funktsii prokuratury v sisteme organov gosudarstvennoi vlasti Respubliki Kazakhstan. Avtoref. dis. k.iu.n* [Legal status and duties of the prosecutor's office in the Republic of Kazakhstan. Cand. of leg. sci. diss. abstract]. Almaty, 2002, 24 p.
9. Bakhtybaev I.Zh. *Kontseptual'nye osnovy deiatel'nosti prokuratury Respubliki Kazakhstan po obespecheniiu zakonnosti* [Prosecutor's office of the Republic of Kazakhstan legal activity conceptual framework]. Almaty, 2008, 888 p.

10. Shalunov M.S. *Problemy funktsionirovaniia rossiiskoi prokuratury v usloviakh formirovaniia demokraticheskogo pravovogo gosudarstva*. Avtoref. dis. d.iu.n [Russian prosecutor's office problems in the context of a democratic and legal state. Dr. of leg. sci. diss. abstract]. Ekaterinburg, 2002, 50 p.

11. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation]. 1999. No 7. Art. 848.

12. *Vedomosti Verkhovnogo Soveta Respubliki Kazakhstan* [State journal of the Supreme Soviet of the Republic of Kazakhstan]. 1995. No 24. Art. 156.

Информация об авторе

Ахметова Алия Бахытжановна – аспирант, кафедра государственно-правовых дисциплин, Пензенский государственный университет, 440026, г. Пенза, ул. Красная 40, Россия, e-mail: akhmettova.aliya@gmail.com

Author

Akhmetova Aliya Bakhtyzhanovna – post-graduate student, department of Legal and State Subjects, Penza State University, 40 Krasnaya Street, Penza, 440026, Russia, e-mail: akhmettova.aliya@gmail.com