



Қазақстан Республикасы Заң шығару Институтының Жаршысы

№ 3 (31)
2013

ҒЫЛЫМИ-ҚҰҚЫҚТЫҚ ЖУРНАЛ

Меншік иесі және баспагер:
«Қазақстан Республикасының
Заң шығару институты» ММ

2006 жылдан бастап шығады
Журналдың материалдары
<http://www.izgk.kz> сайтында
орналастырылған

Заң ғылымдары бойынша
диссертацияларының негізгі ғылыми
нәтижелерін жариялауға арналған
басылымдар тізіліміне енгізілген
(ҚР БҒМ БҒСБК 30.05.2013 ж.
№894 бұйрығы)

Редакциялық кеңес:
Б.М. Имашев (Төраға)
З.Х. Баймолдина
А.А. Смағұлов
И.Ш. Борчашвили
М.Ш. Қоғамов

Редакциялық алқа:
Н.М. Әбдіров
З.С. Байниязова (Саратов к., РФ)
Б.М. Бишманов
С.Ф. Бычкова
М.Т. Ғабдуәлиев
Д. Досмырза
А.Д. Жүсіпов
Т.Е. Қаудыров
В.Т. Қоныс
Ж.О. Құлжабаева
А.М. Нұрмағамбетов
Р.Т. Нұртаев
С.М. Рахметов
А.Ж. Сағидан
Ә.Г. Сақтағанов
Т.С. Сафарова
М.А. Сәрсембаев
Т.Ә. Серікбаев
У. Шапак

Қазақстан Республикасы Мәдениет
және ақпарат министрлігі
Ақпарат және мұрағат комитетінің
БАҚ есепке қою туралы куәлік
№ 11219-Ж 15.11.2010 ж.

Мекен-жайы:
Қазақстан Республикасы,
010000, Астана қ.,
Орынбор к., 8 үй
тел.: 8(7172)74-02-06; факс: 8(7172)74-14-43
E-mail: instzak-kz@mail.ru

МАЗМҰНЫ

Қазақстан Республикасы Заң шығару институтының 20 жылдығына арналған «Жаңа саяси бағыт жағдайларында Қазақстан Республикасының заңнамасын жетілдірудің өзекті проблемалары» тақырыбындағы халықаралық ғылыми-практикалық конференциядағы Қазақстан Республикасының Әділет министрі Б.М. ИМАШЕВТЫҢ құттықтау сөзі, Астана қ., «Radisson Astana» отелі, 2013 жылғы 31 мамыр	7
А.А. СМАҒҰЛОВ Қазақстан Республикасы Заң шығару институтының қалыптасуы мен дамуы	10
<i>Конституциялық және әкімшілік құқық</i>	14
Л.Т. ЖАНҰЗАҚОВА Әкімдерді сайлау - Қазақстан Республикасындағы жергілікті өзін-өзі басқару жүйесін қалыптастыруға қарай шынайы қадам.....	14
А.Д. ЖҮСІПОВ «Банк операциясы» және «банк мәмілесі» ұғымдардың арақатынасы.....	19
Н.А. БИЕКЕНОВ Қоғамдық тәртіпті полиция қызметінің санаты ретінде ұғынудың теориялық мәселелері	25
Ә.Ә. ДӘУЛЕТХАНОВА Қазақстан Республикасының Конституциясы – заң ғылымын дамыту мен қоғамды реформалаудың негізі	30
<i>Азаматтық, азаматтық іс жүргізу құқығы</i>	35
М.К. СҮЛЕЙМЕНОВ Қазақстанда соттан тыс дауларды реттеу: теория және практика проблемалары	35
А.А. МҰҚАШЕВА Су заңнамасының жүйесі: жай-күйі және перспективалары.....	42
Д.А. БРАТУСЬ Авторлық құқықтағы новеллалар (I-бөлім).....	48
<i>Қылмыстық құқық және қылмыстық іс жүргізу</i>	56
С.М. РАХМЕТОВ Сот төрелігін жүзеге асыруға немесе алдын ала тергеу іс жүргізуіне байланысты қауіп-қатер немесе зорлық әрекеттері үшін жауапкершілік туралы заңнаманы жетілдіру мәселелері	56
Н.А. САРТАЕВА Қазақстан Республикасының Қылмыстық кодексі: уақыт prizмасынан карағанда (2004-2007 жж.)	62

Т.Ә. СЕРІКБАЕВ, М.Н. БАРАНОВ Кәмелетке толмағандар мен жастар арасындағы қылмыстылықтың алдын алу.....	68
Халықаралық құқық және салыстырмалы құқықтану	72
М.А. СӘРСЕМБАЕВ КО (БЭК) құқығы мен қазақстандық құқықтың арақатынасы және республиканың егемендігін сақтау проблемалары	72
А.Ж. САҒИДАН Еуропалық Одақ заңнамасын үндестірудегі «жұмсақ құқықтың» рөлі	80
Құқықтық мониторинг және қолданыстағы НҚА-ға сыбайлас жемқорлыққа қарсы сараптама.....	84
З.Ғ. ҚАЗИЕВ. Әлеуметтік саладағы мониторинг: басым бағыттарды және заңнаманы талдау акценттерін айқындау.....	84
Ә.Ғ. ҚАЗБАЕВА Ойын бизнесі мәселелері бойынша Қазақстан Республикасы заңнамасының практикалық жүзеге асырылуының өзекті мәселелері.....	89
Ш.Ж. ТАУКЕБАЕВА Қолданыстағы заңнаманы жетілдірудің тиімді тетігі.....	94
Мемлекеттік тілде заң шығару тәжірибесінен	97
Е. САФУАНИ Терминнің нормативтік жүктемесі.....	97
М.Б. АСЫЛБАЕВ, Т.Е. МҰШАНОВ Қазақстан Республикасының заң шығару қызметіндегі ғылыми лингвистикалық сараптаманың рөлі.....	100
Шетелдік тәжірибе	104
Б.М. МАГОМЕДОВ (Махачкала қ., РФ) Әкімшілік-деліктік атқарушылық заңнаманы жетілдіру: тарихи аспекті.....	104
Е.Н. ТОГУЗАЕВА (Саратов қ.) Әлеуметтік, нәсілдік, ұлттық немесе діни өшпенділік пен араздықты қоздыратын насихатқа немесе үгітке тыйым салуды бекітудің халықаралық тәжірибесі.....	112
И.Э. МАРТЫНЕНКО (Гродно қ., Беларусь Республикасы) Қазақстан Республикасының заңнамасы бойынша тарихи-мәдени мұраға қарсы жасалған қылмыстар үшін қылмыстық жауаптылық.....	117
С.В. ПРИЛУЦКИЙ (Киев қ.) Жаңа тұжырымдамалық мазмұнды іздену жағдайындағы Украина прокуратурасы.....	124
М.В. ДЕНИСЮК (Киев қ.) Роман-германдық құқық тобындағы азаматтық қоғам институттары.....	132
Д.Е. ВЕРГЕЛЕС (Киев қ.) Заңнаманы кодификациялау негіздері.....	137
В.Д. НЕДЫБАЛЮК (Киев қ.) Украина Конституциясына сәйкес «абырой» мен «қадір-қасиет» ұғымдарының арақатынасы жоғарғы әлеуметтік құндылықтар ретінде.....	142
Т.Н. АЛФЕРОВА (Днепропетровск қ.) Қоғамдық бақылау жол қауіпсіздігін қамтамасыз ету құралы ретінде	149
Л.В. МЕЖЕВСКАЯ (Днепропетровск қ.) Мемлекеттік қызметшілерді жұмыстан шеттетуді құқықтық реттеу (Ресей Федерациясы мен Украинаның еңбек заңнамасына салыстырмалы-құқықтық талдау)	157
Құқық қолдану тәжірибе	162
М.Е. ҚАЛМҰРЗАЕВА Атқарушылық іс жүргізу туралы Қазақстан Республикасының заңнамасын жетілдірудің кейбір мәселелері туралы.....	162

Жас ғалым мінбері	165
Р.Е. ЖАҚЫПОВ, Д.М. ҚАЛКЕНОВА (Қазақстан Республикасы Заң шығару институтының 20 жылдығына арналған жас ғалымдар байқауының жеңімпаздары) Ұлттық ғылым жүйесін құқықтық реттеу аспектілері туралы.....	165
М.С. АБАҚАСОВ Соттық бақылаудың заңи табиғаты: мәні және нысаны.....	170
М.Е. ЖҰМАБАЕВА Еуразия кеңістігіндегі интеграциялық процестер.....	177
Р.Е. ЖАҚЫПОВ Шоғырландырылған заң мәселесіне орай.....	181
Б.К. НАҒАШБАЕВА «Қазақстан Республикасында мүгедектерді әлеуметтік қорғау туралы» 2005 жылғы 13 сәуірдегі Қазақстан Республикасының № 39-III Заңына талдау.....	184
Ә.С. НӘБИЕВА Мемлекеттік әлеуметтік тапсырыстың кейбір мәселелері.....	189
А.Қ. СҰЛТАНОВА Мемлекеттік басқарудағы саясат пен құқықтың рөлі.....	192
А.А. ШАРАПАТОВ Қылмыстылық детерминациясы.....	197
А.Б. КОЧУБАЕВ Сот бақылауы.....	200
А.Т. БЕРТАЕВА Халықаралық құқықтағы мемлекеттердің аумақтық тұтастығы мен халықтардың өзін-өзі билеу қағидаттарының ара қатынасы туралы мәселеге орай	204
А.С. АСЫЛБАЕВА Мемлекеттік қызметтің жаңа үлгісі.....	209
Г.Б. ҚАРЖАСОВА Нарықтық экономика жағдайындағы салықты төлеуден жалтару қылмысын құқықтық реттеудің қажеттіліктері.....	215
Ақпараттық хабарламалар	220
2013 ж. 23-26 сәуірде Екатеринбург қ. өткен халықаралық ғылыми практикалық форум туралы ақпараттық хабарлама.....	220
2013 ж. 31 мамырда Астана қ. өткен «Жаңа саяси бағыт аясындағы Қазақстан Республикасы заңнамасын жетілдірудің өзекті мәселелері» атты Қазақстан Республикасы Заң шығару институтының 20 жылдық мерейтойына арналған халықаралық ғылыми-практикалық конференция туралы ақпараттық хабарлама	222
Даналық ойлар	226
Мерейтой	227
Профессор Д.Н. Бахрахтың өмір жолы мен заң ғылымындағы кезеңдері (80 жылдық мерейтойына орай)	227
Ардақты ұстаз (Профессор Р.Б. Құлжақаеваның мерейтойына орай).....	233
Ұстазымыз мәңгі есімізде (Белгілі ғалым – академик Ғ. Сапарғалиевтің туған күніне орай).....	240
Жақып Қажманұлы Асановтың туғанына 50 жыл.....	244



**№ 3 (31)
2013**

Собственник и издатель:
ГУ «Институт законодательства
Республики Казахстан»

Издается с 2006 года
Все материалы журнала
размещаются на сайте
<http://www.izr.kz>

Включен в перечень изданий
для публикации основных
научных результатов диссертаций
по юридическим наукам
(Приказ ККСОН МОН РК №894
от 30.05.2013 г.)

Редакционный совет:
Б.М. Имашев (Председатель)
З.Х. Баймолдина
А.А. Смагулов
И.Ш. Борчашвили
М.Ч. Когамов

Редакционная коллегия:
Н.М. Абдиров
З.С. Байниязова (г. Саратов, РФ)
Б.М. Бишманов
С.Ф. Бычкова
М.Т. Габдуалиев
Д. Досмырза
А.Д. Жусупов
Т.Е. Каудыров
В.Т. Конусова
Ж.О. Кулжабаева
А.М. Нурмагамбетов
Р.Т. Нургаев
С.М. Рахметов
А.Ж. Сагидан
А.Г. Сактаганов
М.А. Сарсембаев
Т.С. Сафарова
Т.А. Серикбаев
У. Шапак

Свидетельство о постановке
на учет СМИ № 11219-Ж
от 15.11.2010 г. Комитета информации
и архивов Министерства культуры
и информации Республики Казахстан

Адрес:
Республика Казахстан,
010000, г. Астана,
ул. Орынбор, д. 8,
тел.: 8(7172) 74-02-06; факс: 8(7172)74-14-43
E-mail: instzak-kz@mail.ru

Вестник Института Законодательства Республики Казахстан научно-правовой журнал

СОДЕРЖАНИЕ

Приветственное слово Министра юстиции Республики Казахстан ИМАШЕВА Б.М. на международной научно-практической конференции, посвященной 20-летию Института законодательства Республики Казахстан на тему: «Актуальные проблемы совершенствования законодательства Республики Казахстан в условиях нового политического курса», г. Астана, отель «Radisson Astana», 31 мая 2013 года.....	8
А.А. СМАГУЛОВ Становление и развитие Института законодательства Республики Казахстан.....	12
Конституционное и административное право	14
Л.Т. ЖАНУЗАКОВА Выборы акимов – реальный шаг к формированию системы местного самоуправления в Республике Казахстан.	14
А.Д. ЖУСУПОВ Соотношение понятий «банковская операция» и «банковская сделка»....	19
Н.А. БИЕКЕНОВ Теоретические проблемы понимания общественного порядка как полицейской категории.	25
А.А. ДАУЛЕТХАНОВА Конституция Республики Казахстан – основа реформирования общества и развития юридической науки.	30
Гражданское и гражданско-процессуальное право	35
М.К. СУЛЕЙМЕНОВ Внесудебное урегулирование споров в Казахстане: проблемы теории и практики.	35
А.А. МУКАШЕВА Система водного законодательства: состояние и перспективы.....	42
Д.А. БРАТУСЬ Новеллы в авторском праве (часть I).	48
Уголовное право и уголовный процесс	56
С.М. РАХМЕТОВ Вопросы совершенствования законодательства об ответственности за угрозу или насильственные действия в связи с осуществлением правосудия или производством предварительного расследования.....	56
Н.А. САРТАЕВА Уголовный кодекс Республики Казахстан: через призму времени (2004- 2007 годы).....	62

Т.А. СЕРИКБАЕВ, М.Н. БАРАНОВ Предупреждение преступности среди несовершеннолетних и молодежи.....	68
Международное право и сравнительное правоведение	72
М.А. САРСЕМБАЕВ Проблемы соотношения права ТС (ЕЭП) и казахстанского права и сохранения суверенитета республики.....	72
А.Ж. САГИДАН Роль «мягкого права» в гармонизации законодательства Европейского Союза.....	80
Правовой мониторинг и антикоррупционная экспертиза действующих НПА.....	84
З.Г. КАЗИЕВ Мониторинг в социальной сфере: определение приоритетных направлений и акцентов анализа законодательства	84
А.Г. КАЗБАЕВА Актуальные вопросы практической реализации законодательства Республики Казахстан по вопросам игорного бизнеса.....	89
Ш.Ж. ТАУКИБАЕВА Эффективный механизм совершенствования действующего законодательства.....	94
Из практики законотворчества на государственном языке	97
Е. САФУАНИ Нормативная нагрузка термина.....	97
М.Б. АСЫЛБАЕВ, Т.Е. МУШАНОВ Роль научно-лингвистической экспертизы в законотворческой деятельности Республики Казахстан.....	100
Зарубежный опыт	104
Б.М. МАГОМЕДОВ (г. Махачкала, РФ) Совершенствование административно-деликтного исполнительного законодательства: исторический аспект	104
Е.Н. ТОГУЗАЕВА (г. Саратов) Международный опыт закрепления запрета пропаганды или агитации, возбуждающих социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду.....	112
И.Э. МАРТЫНЕНКО (г. Гродно, Республика Беларусь) Уголовная ответственность по законодательству Республики Казахстан за преступления против историко-культурного наследия.....	117
С.В. ПРИЛУЦКИЙ (г. Киев) Прокуратура Украины в условиях поиска нового концептуального содержания.....	124
М.В. ДЕНИСЮК (г. Киев) Институты гражданского общества в романо-германской правовой семье.....	132
Д.Е. ВЕРГЕЛЕС (г. Киев) Основы кодификации законодательства.....	137
В.Д. НЕДЫБАЛЮК (г. Киев) Соотношение понятий «честь» и «достоинство», как наивысших социальных ценностей, согласно Конституции Украины.....	142
Т.Н. АЛФЕРОВА (г. Днепрпетровск) Общественный контроль как средство обеспечения безопасности дорожного движения	149
Л.В. МЕЖЕВСКАЯ (г. Днепрпетровск) Правовое регулирование отстранения государственных служащих от работы (сравнительно-правовой анализ трудового законодательства РФ и Украины).....	157
Правоприменительная практика.....	162
М.Е. КАЛМУРЗАЕВА О некоторых вопросах совершенствования законодательства Республики Казахстан об исполнительном производстве.....	162

Трибуна молодого ученого.....	165
Р.Е. ЖАКУПОВ, Д.М. КАЛКЕНОВА (Победители конкурса молодых ученых, посвященного 20-летию Института законодательства Республики Казахстан)	
Об аспектах правового регулирования национальной научной системы.....	165
М.С. АБАКАСОВ	
Юридическая природа судебного контроля: сущность и формы.....	170
М.Е. ЖУМАБАЕВА	
Интеграционные процессы на евразийском пространстве.....	177
Р.Е. ЖАКУПОВ	
К вопросу о консолидированном законе.....	181
Б.К. НАГАШБАЕВА	
К анализу Закона Республики Казахстан «О социальной защите инвалидов в Республике Казахстан» от 13 апреля 2005 года № 39-III.....	184
А.С. НАБИЕВА	
Некоторые вопросы государственного социального заказа.....	189
А.К. СУЛТАНОВА	
Роль политики и права в государственном управлении.....	192
А.А. ШАРАПАТОВ	
Детерминация преступности.....	197
А.Б. КОЧУБАЕВ	
Судебный контроль.....	200
А.Т. БЕРТАЕВА	
К вопросу о соотношении принципов территориальной целостности государств и самоопределения народов в международном праве.....	204
А.С. АСЫЛБАЕВА	
Новая модель государственной службы.....	209
Г.Б. КАРЖАСОВА	
Необходимость правового регулирования преступлений, связанных с уклонением от уплаты налогов, в условиях рыночной экономики.....	215
Информационные сообщения	220
Информационное сообщение о международном научно-практическом форуме 23-26 апреля 2013 года в г. Екатеринбурге.....	221
Информационное сообщение о международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы совершенствования законодательства Республики Казахстан в условиях нового политического курса», посвященной 20-летию Института законодательства Республики Казахстан, г. Астана, 31 мая 2013 года.....	222
Мудрые мысли	226
Юбилей	227
Этапы большого пути в жизни и юридической науке профессора Д.Н. Бахраха (К 80-летию со Дня рождения)	227
Досточтимый учитель (К юбилею профессора Р.Б. Кульжакаевой).....	236
Памяти Учителя (Ко дню рождения великого ученого – академика Г.С. Сапаргалиева).....	240
Асанову Жакипу Кажмановичу – 50 лет.....	244



Прилуцкий Сергей Валентинович,

старший научный сотрудник отдела проблем уголовного права, криминологии и судостроительства Института государства и права им. В.М. Корецкого НАН Украины, кандидат юридических наук, доцент (г. Киев)

ПРОКУРАТУРА УКРАИНЫ В УСЛОВИЯХ ПОИСКА НОВОГО КОНЦЕПТУАЛЬНОГО СОДЕРЖАНИЯ

Защита государственного интереса является сегодня одним из краеугольных камней национальной безопасности Украины. Постыдные факты коррупции и частного стяжательства чиновниками наивысшего уровня неоднократно подрывали и подрывают основы государства. С момента провозглашения независимости Украины, которая избрала рыночный курс экономических отношений, трансформация государственного сектора экономики в частный, нужно признать, осуществлялась достаточно сложно и неоднозначно. Часто приватизация крупнейших объектов государственной собственности происходила путем незамысловатых коррупционных схем, совмещенных с «рейдерскими» нападениями и преступными нарушениями законов. Тем самым, за двадцать лет независимости Украины такие преобразования во многом негативно сказались как в сфере социально-экономических, так и политических отношений в государстве. Усматривается, что именно в этом кроется одна из ключевых причин, которая препятствует народу Украины в построении действительно демократического, социального и правового государства.

Вместе с тем, для общества сегодня достаточно остро стоит вопрос о предстоящей приватизации земли — основного национального богатства (ст. 14 Конституции Украины) как экономического «фундамента» Украины. Это связано с тем, что аграрный сектор имеет все перспективы стать стратегическим сектором экономики Украины.

И здесь возникает риторический вопрос. Какое место в государственном механизме защиты режима законности должна занимать прокуратура?

Как известно, на отечественном поприще прокуратура испокон веков была «оком государевым» и непреклонно стояла на страже государственного интереса и ее законов. С падением советского режима и

ее командно-административной системы на территориях прежнего СССР активизировались демократические процессы, а в поисках новой идеологии вырос интерес к западному правопорядку (международным и европейским стандартам). И здесь, что не бесосновательно, начали раздаваться возражение против «всевластия» прокуратуры и ее «тотального» надзора, а также о выведении на качественно новый уровень судебной власти.

Именно с такими тенденциями общественно-политического восприятия институт прокуратуры вошел в Конституцию Украины (1996 г.). Как известно, функция прокуратуры относительно надзора за соблюдением и исполнением законов (общий надзор) закреплена переходными положениями Конституции Украины (п. 9) как временная, и которая должна действовать до введения законов, регулирующих деятельность государственных органов относительно контроля за соблюдением законов.

Функционально, из органа по выявлению и предотвращению нарушением закона, предполагается, что роль прокуратуры постепенно будет смещаться на более поздний этап, который связан с привлечением виновных к уголовной ответственности путем соответствующих механизмов уголовного преследования. Но, насколько правилен такой подход?

Ввиду того, что Украина сегодня находится в состоянии подготовки конституционной реформы, крайне актуальным является вопрос относительно переоценки места и роли прокуратуры в механизме государственной власти, учитывая тот позитивный и негативный опыт, который наше государство наработало в течение последних двадцати лет.

Прежде всего, следует обратить внимание на то, что один из острых и болезненных вопросов организации украинской прокуратуры состоит в ее политической зависимости,

которая заключается в механизме наделения и прекращения полномочий Генерального прокурора. Так, в соответствии со ст. 122 Конституции Украины прокуратуру Украины возглавляет Генеральный прокурор, который назначается на должность и освобождается от должности при согласии Верховной Рады Украины Президентом Украины. Верховная Рада Украины может выразить недоверие Генеральному прокурору Украины, что имеет последствием его отставку. Срок полномочий Генерального прокурора Украины - пять лет.

Закон Украины «О прокуратуре» (1991 г.) в ст. 2 определяет, что увольнение Генерального прокурора Украины в течение срока полномочий может иметь место в случаях: окончания срока, на который он назначен; невозможности выполнять свои полномочия по состоянию здоровья; нарушения требований относительно несовместимости; вступления в законную силу обвинительного приговора относительно него; прекращения его гражданства; подачи заявления об освобождении от должности по собственному желанию; по иным основаниям.

Как справедливо обратил внимание Н.К. Якимчук, порядок назначения и увольнения Генерального прокурора Украины должен гарантировать реализацию такого определяющего принципа, как независимость прокуроров [1]. Однако, практика свидетельствует, что Генеральный прокурор Украины является субъектом конституционной ответственности. Де-факто ее понес Генеральный прокурор Украины В. Дацюк, освобожденный от должности Верховной Радой Украины в 1995 г. за недостатки в работе, а также те прокуроры, которые были освобождены Президентом Украины вообще без объяснения причин или через отмену предыдущих указов об их назначении. Особенностью конституционной (или конституционно политической) ответственности является то, что она может применяться и при условиях, когда нормы права вообще не нарушаются [2]. Как при этом отметил С.В. Кивалов, «применение конституционной ответственности — это «привилегия» политиков и государственных деятелей, которые занимают видное положение в обществе и государственных структурах» [3].

Безусловно, такой подход и отношение к статусу Генерального прокурора, а соответственно, и подчиненных ему прокуроров, не содействует, а наоборот, препятствует образованию эффективной и самостоятельной прокуратуры.

Следующий важный вопрос сегодня состоит в месте и роли, которые должны быть определены прокуратуре в условиях современных преобразований.

Отметим, что в отечественной юридической науке сформировалось несколько теоретических позиций, относительно определения места и роли прокуратуры в механизме государственной власти: 1) прокуратура как институт исполнительной власти; 2) прокуратура как институт законодательной власти; 3) прокуратура как самостоятельная, контрольно-надзорная ветвь власти; 4) прокуратура как самостоятельный институт в системе судебной власти.

Определенное распространение получила мысль и о том, что прокуратура, с одной стороны, не является самостоятельной ветвью государственной власти, а с другой - не входит в состав ни законодательной, ни исполнительной, ни судебной власти. Так, О.Р. Михайленко и В.С. Ковальский считают, что особенности прокуратуры как уникальной государственной институции не дают оснований для ее включения к какой-либо из ветвей власти. При этом, по их мнению, особый характер деятельности прокуратуры проявляется в том, что она осуществляет как правоохранительное, так и праворегулирующее влияние [4].

Также, не относя прокуратуру ни к одной из ветвей власти, В.В. Сухонос отмечает, что основным направлением деятельности органов прокуратуры является гарантирование действительности правовых средств охраны законных прав, интересов граждан, юридических лиц, государства и общества. С этой целью органы прокуратуры должны обеспечивать эффективное осуществление положенных на них функций. При их реализации прокуратура Украины становится своеобразным публичным представителем интересов общества перед органами исполнительной и судебной ветвей власти, а также органами местного самоуправления, что является возможным только при условии независимости прокуратуры от других ветвей власти. Социальная роль, которая возлагается на прокуратуру Украины в современных условиях реформационных преобразований, предопределяет необходимость ее функционирования как самостоятельной структуры государственной власти, которая не подчинена органам ни исполнительной, ни судебной власти. Лишь при таких условиях деятельность прокуратуры Украины может быть

по-настоящему эффективной и способствовать становлению правового государства и гражданского общества в Украине [5].

На подобных позициях стоят В.А. Глаговский и Н.В. Руденко, которые определяют прокуратуру как «независимое (автономное) государственное образование в механизме государственной власти» [6], Ю.Е. Полянский - как «самостоятельную систему государственных органов» [7].

Отдельной является позиция, в соответствии с которой прокуратура должна занимать самостоятельное место в системе власти как своеобразный инструмент сдерживания и противовесов ветвей власти или как самостоятельная, контрольно-надзорная ветвь власти. По мнению Ю.М. Грошевого, особенностью этой «четвертой» власти является то, что, «используя определенные рычаги, государство обеспечивает соблюдение законности, верховенство Конституции во всей нормотворческой и правоприменительной деятельности» [8].

Принадлежность прокуратуры к законодательной ветви власти отстаивает В.В. Долежан, опираясь в своей позиции на учение Ш. Монтескье и утверждая, что в свободном государстве законодательная власть имеет право и должна видеть, каким образом исполняются созданные ею законы. В связи с этим В.В. Долежан утверждает: «Без прокуратуры законодательная власть становится безвластной» [9]. В то же время В.В. Долежан не исключает, что интеграция прокуратуры в судебную власть может стать шагом в правильном направлении, особенно если учитывать, что и сегодня деятельность прокуратуры происходит в тесном контакте с судами, а судебный контроль распространяется практически на все решения и действия прокуроров [10].

Как организационно независимую государственно-правовую институцию с особенными, свойственными только ей функциями, которая взаимодействует со всеми ветвями государственной власти и является важным элементом в обеспечении баланса между ними, видит прокуратуру В.Д. Брынцев [11]. В то же время ученый видит как возможность, так и необходимость вхождения прокуратуры в систему судебной власти [12], но при условии предварительного преобразования моделей судебного процесса и системы следственных органов [13].

В данном аспекте нужно вспомнить и

позицию М.М. Михеенко, который еще в 1992 г. отстаивал необходимость децентрализации прокуратуры. В частности ученый предлагал рассредоточить прокурорскую систему, создав две подсистемы: 1) общенадзорную прокуратуру при парламенте, которая должна выполнять одну из функций (контрольную) законодательной власти и 2) прокуратуру при судах (судебную прокуратуру), как, например, во Франции, положив на нее функции по поддержанию обвинения, а также осуществление надзора за соблюдением законов органами дознания, предварительного следствия и органами, которые выполняют приговоры судов [14]. Тем самым М.М. Михеенко видел потребность не в функциональном ограничении прокуратуры, а в ее организационной структуризации по горизонтали. Эта позиция и на сегодняшний день сохранила свою актуальность и заслуживает на последующее научно-практическое развитие. В частности, в нынешних не простых условиях отечественного парламентаризма, прокуратура могла бы стать важным конституционным контролирующим органом по квоте парламентского меньшинства (оппозиции) с целью предотвращения злоупотреблений как со стороны правящей коалиции большинства так и органов исполнительной власти, которые ею формируются.

В то же время, непосредственно в лоне судебной власти отечественную прокуратуру видят В.Ф. Погорилко [15], М.В. Костицкий [16], В.В. Сердюк [17], М.В. Косюта [18], Г.П. Середа [19] и др.

Так, вопрос о вхождении прокуратуры в лоно судебной ветви власти был поднят и отстаивался Генеральной прокуратурой Украины в 2005-2006 гг. В частности, под эгидой Генеральной прокуратуры Украины был разработан проект Закона «О внесении изменений в Конституцию Украины», где в ст. 121 предусматривалось, что прокуратура Украины это единая и независимая системой органов судебной власти, на которую возлагается:

- уголовное преследование на стадии досудебного производства, а также поддержание государственного обвинения в суде;

- защита прав и свобод человека и гражданина, государственных и общественных интересов, а также представительство их интересов в суде в случаях, определенных законом;

- надзор за соблюдением законов органами, которые проводят оперативно-розыскную деятельность и досудебное расследование;

- надзор за соблюдением законов органами и учреждениями, которые выполняют судебные решения, а также применяют средства принудительного характера, связанные с ограничением личной свободы граждан.

Как утверждает Г.П. Серета, определение статуса прокуратуры как независимого органа в системе судебной власти имеет беспрекословные преимущества перед существующей мыслью об отнесении прокуратуры в состав Министерства юстиции Украины. Эти преимущества заключаются, в частности, в следующем. Во-первых, деполитизация прокуратуры. В случае же включения прокуратуры в систему органов Министерства юстиции ее функционирования будет зависеть от Верховной Рады Украины, прочности парламентской коалиции, а это будет создавать реальную угрозу частых изменений прокуроров всех уровней. Не исключается возможность направления деятельности прокуратуры против оппозиционных сил.

Во-вторых, повышение статуса прокуроров. В социальном аспекте повышению независимости прокурорских работников будет способствовать установление уровня заработной платы в процентном отношении к заработной плате судей соответствующих уровней.

В то же время, если прокуратура будет отнесена к исполнительной власти, состоится снижение ее социально-экономического обеспечения, учитывая уравнивание прокурорского статуса со статусом государственных служащих в сфере управления. При таком подходе законодательное провозглашение независимости прокуроров может остаться декларативным, ведь правосознание должностных лиц органов исполнительной власти основывается на таких принципах, как подчиненность и вмешательство в деятельность подчиненного субъекта. Всегда следует помнить: прокурор как процессуальная фигура имеет соответствующие процессуальные полномочия, надлежащее исполнение которых нуждается в гарантиях служебной независимости.

С повышением статуса прокуроров непосредственно связана стабильность в системе прокуратуры. Последующее сближение правового статуса судей и прокуроров, например, в решении вопросов о дисциплинарной ответственности коллегиальными органами уменьшит возможность принятия необъективных решений в кадровых вопросах, а, следовательно, уменьшит и текучесть кадров.

В-третьих, возможно повысить профес-

сиональный уровень прокурорских кадров путем унификации требований к претендентам на должности в органах прокуратуры, с требованиями к кандидатам в судьи. При таком подходе, прокурорских работников как специалистов высокого уровня, которые профессионально знают судебный процесс, можно рассматривать как кандидатов для пополнения судейского корпуса. Об этом свидетельствует опыт ряда зарубежных стран.

Принадлежность прокуратуры к системе судебной власти является логичной и правильной и с точки зрения украинского законодательства. Функции прокуратуры непосредственно связанные с осуществлением судопроизводства. Организационно «роднит» суды и прокуратуру деятельность Высшего совета юстиции, которая уже на сегодня является компетентной в вопросах дисциплинарной ответственности касательно как судей, так и прокуроров.

В то же время сложно не согласиться с мнением А.Л. Копиленко о том, что проблема развития прокуратуры в составе судебной власти, может решаться лишь в тех рамках, в которых в настоящий момент является независимой и демократической сама система судебной власти.

В этом аспекте правильными являются и заключения И.В. Назарова, по мнению которого вопрос о месте прокуратуры в системе государственной власти должен решаться детальным нормативным определением не только статуса прокуратуры в целом, но и статуса прокуроров (приближение его к статусу судей), порядка подготовки кадров в органы прокуратуры, полномочий и основных направлений деятельности прокуратуры [20].

Действительно, одним из определяющих критериев относительно места прокуратуры в государственном механизме является ее функциональное наполнение. Именно от того, какие функции прокуратура должна выполнять в правовом государстве, такое место она и займет.

Европейская модель прокуратуры — это ограничение функций прокуроров преимущественно уголовным преследованием от имени государства. Такой подход определяется, например, в Рекомендации Парламентской ассамблеи №1604 (2003) относительно роли прокуратуры в демократическом обществе, управляемом верховенством права.

Как отмечает Н.И. Сирый, в Украине доминирует идея необходимости отделения прокуратуры от системы предварительного расследования и возложения на нее лишь

функции по поддержанию государственного обвинения в суде. Эта идея порождена сохраненной советской формой, в соответствии с которой прокуратура одновременно выполняет функции расследования преступлений, включая процессуальное закрепление доказательств и надзора за ним в полном объеме. На признании вредности конкуренции между функциями основывается вывод об исключении прокуратуры из круга субъектов предварительного расследования.

Ссылка на недопустимость конкуренции между функциями является правильной лишь «внешне». Проблема же заключается не в конкуренции между функциями прокуратуры, а в необходимости реформы досудебного следствия. В европейских странах прокуратура не осуществляет надзора за выполнением следственных действий по процессуальному закреплению доказательств, потому что это деятельность суда. А прокуратура не надзирает за судом.

Прокурорский надзор за досудебным следствием - это современная интерпретация советского творения. Следовательно, нужно проводить реформу досудебного следствия, а не бороться с конкуренцией между функциями прокуратуры. При возвращении суду его естественных полномочий по процессуальному закреплению доказательств на досудебных стадиях отпадет и необходимость в прокурорском надзоре за этой деятельностью [21].

В своей другой работе Н.И. Сирый высказал тезис о том, что за пределами уголовной юстиции роль прокуратуры имеет характер исключения [22].

Однако, на наш взгляд, прокуратура должна иметь компетенцию для оперативного обеспечения законности и правопорядка в государстве. При этом такая деятельность должна быть подчинена четкому процессуальному порядку. В частности, прокурорские проверки должны начинаться лишь на основе четко определенных законом поводов и оснований. С целью предотвращения злоупотреблений лицо должно иметь право обращения к суду с требованием о прекращении безосновательной прокурорской проверки.

Акты прокурорского реагирования на нарушение закона должны стать предварительными процессуальными средствами досудебного устранения нарушений закона и оперативного устранения правовых конфликтов. Если стороны не достигают решения, спорный

вопрос должен подлежать дальнейшему решению в суде. В то же время постановление прокурора в порядке надзора должно быть процессуальным актом о привлечении лица к юридической ответственности (публичный иск), вопрос о которой должен решать суд или компетентный орган.

Если прибегнуть к действующему юридическому регулированию, то стоит обратить внимание, что в 2012 году Закон Украины «О прокуратуре» (1991 г.) был существенно усовершенствован. В частности серьезно были изменены нормы, которые регулировали вопрос надзора за соблюдением законности (общий прискотр).

Так в ст. 21 Закона установлено, что прокурорские проверки могут проводиться лишь за письменными обращениями органов государственной власти, органов местного самоуправления, депутатов всех уровней, физических и юридических лиц, а также по собственной инициативе прокурора. При этом проверки за заявлениями физических или юридических лиц, обращениями и запросами депутатов всех уровней, кроме заявлений и сообщений об уголовном правонарушении, должны проводиться лишь в случае их предшествующего рассмотрения компетентными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, их должностными или служебными лицами или неприятие ими в установленные сроки решений по этим вопросам.

В случае если защита прав и свобод человека и гражданина и интересов государства по закону является компетенцией соответствующих органов государственного надзора (контролю), прокурорские проверки должны проводиться с обязательным предоставлением оценки относительно законности их деятельности. В связи с бездеятельностью уполномоченного органа государственного надзора (контроля) или отсутствием такого органа должны приниматься соответствующие меры прокурорского реагирования, направленные на обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина, интересов государства.

В то же время, для осуществления проверки прокурор должен вынести постановление, в котором формулируются основания, что свидетельствуют о возможных нарушениях законности, и обосновывается необходимость совершения действий, предусмотренных п.п. 3, 4 и 5 ч. 1 ст. 20 Закона Украины «О прокуратуре».

При этом не допускается проведение проверки без предоставления копии данного постановления представителю предприятия, учреждения, организации независимо от форм собственности, подчиненности или принадлежности, физическому лицу - предпринимателю. Постановление прокурора может быть обжаловано этими лицами к прокурору высшего уровня или суд в порядке административного судопроизводства в течение десяти дней со дня получения копии постановления. За результатами рассмотрения жалобы прокурор высшего уровня принимает решение об удовлетворении жалобы и отмене постановления или об отказе в удовлетворении жалобы. Обжалование постановления к прокурору высшего уровня не лишает лицо права на его обжалование в суд, что может быть осуществлено в течение десяти дней со дня получения решения прокурора высшего уровня о результатах рассмотрения жалобы.

По результатам проверки на обнаруженные нарушения закона прокурор может вынести акт реагирования – представление, где могут содержаться требования относительно: 1) устранения нарушений закона, причин и условий, что им способствовали; 2) привлечения лиц к предусмотренной законом ответственности; 3) возмещение вреда; 4) отмены нормативно правового акта, отдельных его частей или приведения его в соответствие с законом; 5) прекращение незаконных действий или бездействия должностных и служебных лиц.

Представление может быть внесено Премьер-министру Украины, Кабинету Министров Украины, Верховной Раде Автономной Республики Крым, Совету министров Автономной Республики Крым, министерствам и другим центральным и местным органам исполнительной власти, органам местного самоуправления, военным частям, общественным объединениям, органам государственного надзора (контроля), должностным и служебным лицам этих органов, предприятиям, учреждениям и организациям независимо от форм собственности, подчиненности или принадлежности, физическим лицам - предпринимателям.

В случае отклонения представления в целом или частично или несообщение прокурора о результатах рассмотрения представления, а также, если представление не вносилось, прокурор может обратиться в суд относительно: 1) признание незаконным нормативно правового

акта соответствующего органа полностью или в отдельной его части; 2) признания противоправным решения или отдельных его положений и относительно отмены или признания недействительным решения или отдельных его положений; 3) признания противоправными действий или бездействия, обязательства совершить определенные действия или воздержаться от совершения определенных действий.

Для обращения прокурора с иском в суд устанавливается 15-дневной срок, который вычисляется со дня получения сообщения об отклонении представления или в случае несообщения прокурора о результатах рассмотрения представления со дня окончания определенного прокурором срока для его рассмотрения.

В то же время, в случае выявления в деянии должностного лица или гражданина признаков административного правонарушения прокурор, его первый заместитель или заместитель выносит мотивированное постановление об инициировании привлечения лица к административной ответственности.

Постановление об инициировании привлечения лица к административной ответственности подлежит рассмотрению полномочным должностным лицом или соответствующим органом в 10-дневной срок со дня ее поступления, если другое не установлено законом. В постановлении прокурора обязательно отмечается, кем, и какое положение закона нарушено и в чем заключается нарушение.

Обобщая, можно сказать следующее. В рамках активно развернутой деятельности Конституционной ассамблеи, а также широкого научно-практического форума, для Украины крайне важно выработать и обобщить новые правовые механизмы, которые обеспечат демократизацию и независимость прокуратуры.

В кардинальных изменениях нуждается как статус Генерального прокурора, так и подчиненных ему прокуроров. Как и раньше, он(и) находится под воздействием Президента (его окружение) и правящих политических «элит» парламента, поскольку они прямо влияют на их карьеру и статус.

Таким образом, лишь реформированная и концептуально обновленная прокуратура Украины может войти в новую веху государственного строительства как надежный гарант и защитник законности и правопорядка, экономического суверенитета страны.

Список литературы

1. Якимчук М. К. Порядок призначення і звільнення Генерального прокурора України, як гарантія реалізації принципу незалежності прокуратури / М. К. Якимчук // Кримінальне право України. 2006. №10. С. 19.
2. Медведько О. Гарантії забезпечення незалежності Генерального прокурора України при виконанні його обов'язків / О.Медведько // Право України. - 2010. - №4. - С. 233.
3. Кивалов С.В. Испытание законом / С.В. Кивалов. - Одесса, 2009. - С. 141.
4. Михайленко О., Ковальський В. Прокуратура суверенної України: час становлення спливає // Юридичний вісник України. – 2000. № 48. С. 8-12.
5. Сухонос В.В. Правові та організаційні аспекти розвитку прокуратури України в сучасних умовах: Монографія / В.В. Сухонос. – Суми: Університетська книга, 2010. С.23-24.
6. Глаговський В., Руденко М. Становлення і розвиток української моделі прокурорського нагляду на сучасному етапі (концептуальні проблеми) // Право України. – 1996. №1. – С.4346.
7. Полянский Ю. Проект Конституции Украины о прокурорском надзоре // Юридический вестник. – 1996. №1. – С. 91-92.
8. Грошевой Ю.М. Прокуратура в системе «сдержек и противовесов» в разграничении и взаимодействии властей // Проблемы развития прокуратуры в условиях становления демократичной правовой державы / Генеральна прокуратура України: Мат-ли наук.-практ. конф. – К., 1996. – С. 2934; Грошевий Ю. Подальше вдосконалення системи органів кримінальної юстиції України // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2008. № 2. – С. 36-37.
9. Долежан В.В. Деякі аспекти співвідношення судової і прокурорської концепції // Правова система України: теорія і практика. – К., 1993. – С. 162.
10. Долежан В.В. Конституційні аспекти удосконалення прокурорської системи України // Стратегічні пріоритети. – 2008. № 2(7). С. 119.
11. Особое мнение судьи Конституционного Суда Украины Брынцева В.Д. относительно Решения Конституционного Суда Украины по делу за конституционным представлением 46 народных депутатов Украины относительно соответствия Конституции Украины (конституционности) положений ст. 1, ч.1 ст. 7, ст.ст. 8, 9, 10, ч.4 ст. 14, ст. 17, ч.1 ст. 20, ч.3 ст. 29 Закона Украины «О прокуратуре» (дело о полномочиях прокуратуры в соответствии с пунктом 9 раздела XV «Переходные положения» Конституции Украины).
12. Брынцев В.Д., Чернухин В.Г. Судебный контроль (теория и практика) / В.Д. Брынцев, В.Г.Чернухин. – Харьков: Ксилон, 2001. – С. 9.
13. Бринцев В.Д. Стандарти правової держави: втілення у національну модель організаційного забезпечення судової влади: монографія / В.Д. Бринцев. - Х.: Право, 2010. - С. 101.
14. Михеєнко М. М. Проблеми розвитку кримінального процесу в Україні: Вибрані твори / М.М. Михеєнко. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – С. 195.
15. Погорілко В., Малишко М.. Правова система України – стан та перспективи розвитку // Віче. 1993. №9. – С. 21-34.
16. Костицький М.В. Судова влада: світовий досвід і принципи судової реформи в Україні / М.В. Костицький // Суди в Україні. – К., 1999. – С. 5-12.
17. Сердюк В.В. Верховний Суд України: витоки, сучасність, перспективи: Монографія. – К.: Істина, 2008. С. 118-126.
18. Косюта М.В. Перспективи реформування законодавства про прокуратуру // Вісник прокуратури. – 2007. №7. – С. 12-17.
19. Серєда Г.П. Реформування прокуратури в контексті модернізації судово-правової системи України / Г.П. Серєда // Реформування органів прокуратури України: проблеми і перспективи. – К.: Академія прокуратури України, 2006. С. 28-30.
20. Назаров І. Прокуратура України на шляху до європейських стандартів // Право України. – 2007. № 2. С. 87.
21. Сірий М.І. Реформа правоохоронних органів у Європі й Україні // Вісник Верховного Суду України. – 2006. № 8(72). С. 28.
22. Сірий М. Не „око государеве”, а захисник публічного інтересу. Сучасні перспективи реформи прокуратури // Дзеркало тижня. 2009. – 23 травня. – С. 6.



Мемлекеттік билікті қайта құрудағы прокуратураның орны, қызметі мен рөлі туралы мәселе талданады. Прокуратура туралы сот билігі тетігінде сот ісін жүргізудің дербес институты ретіндегі ұстаным негізделеді.

Түйін сөздер: прокуратура, сот ісін жүргізу, сот билігі, сот төрелігі.

Анализируется вопрос о месте, функциях и роли прокуратуры в механизме преобразования государственной власти. Обосновывается позиция о прокуратуре как самостоятельном институте судопроизводства в механизме судебной власти.

Ключевые слова: прокуратура, судопроизводство, судебная власть, правосудие.

Analiziruetya question about a place, functions and role of office of public prosecutor in the mechanism of state power. Position is grounded about the office of public prosecutor as independent institute of the legal proceeding in the mechanism of department judicial.

Keywords: office of public prosecutor, legal proceeding, department judicial, justice.

Сергей Валентинович Прилуцкий,

Украина ҰҒА В.М. Корецкий атындағы Мемлекет және құқық институтының қылмыстық құқық, криминология және сот құрылысы бөлімінің аға ғылыми қызметкері, з.ғ.к., доцент (Киев қ.)

Жаңа тұжырымдамалық мазмұнды іздену жағдайындағы Украина прокуратурасы

Прилуцкий Сергей Валентинович,

старший научный сотрудник отдела проблем уголовного права, криминологии и судоустройства Института государства и права им. В.М. Корецкого НАН Украины, к.ю.н., доцент (г. Киев)

Прокуратура Украины в условиях поиска нового концептуального содержания

Prylutzkyi Sergey Valentinovich,

Senior research fellow, Department of Criminal Law, Criminology, V.M. Koretskiy Institute of State and Law of the Ukraine National Sciences Academy, c.j.s., docent (Kiev)

Prosecutor's office of Ukraine in the conditions of search of the new conceptual contents

