

Е.Т. Абеуов<sup>1</sup>, С.С. Серикбаева<sup>2</sup>, А.О. Шакенов<sup>2\*</sup>

<sup>1</sup>Бас Прокуратура жанындағы Құқық қорғау органдары академиясы, Қазақстан

<sup>2</sup>Академик Е.А. Бөкетов атындағы Қарағанды университеті, Қазақстан  
(E-mail: 7171180@prokuror.kz; Tagat\_08@mail.ru.; Shakenov\_ao@mail.ru)

### ТМД елдеріндегі мемлекеттік билік жүйесіндегі прокуратура органдарының орны мен рөлі

Зерттеудің мақсаты — прокуратура органдарының құқықтық мәртебесі ерекшеліктерін анықтау және Ресей Федерациясы, Әзірбайжан, Армения, Беларусь, Қырғызстан, Молдова, Тәжікстан, Өзбекстан, Украина, Түркіменстан Республикаларында және Қазақстан Республикасында прокуратура органдарының қызметін ұйымдастыру, оларды одан әрі дамыту және жетілдіру перспективаларын зерттеу және оған объективті талдау жасау. Аталған мемлекеттермен Қазақстан Республикасы прокуратура органдарының конституциялық мәртебесін зерттеу тарихи тұрғыдан да, қазіргі кезеңде де маңызды. Өйткені бұл мемлекеттердің, біртұтас тарихи тамыры бар және олардың даму мен әрекет ету процесінде жүзеге асырған мақсаттары, міндеттерінің ортақтығы жақындастырады. Әр мемлекеттің өзіндік ерекшелігі, қазіргі кезеңдегі ерекше жағдай осы органның ұйымдастырылуы мен қызметіне белгілі бір түзетулер енгізеді. Осыған байланысты, ғылыми және практикалық тұрғыдан алғанда, ТМД елдерімен Қазақстан Республикасы прокуратурасының конституциялық мәртебесінің қалыптасуы мен дамуындағы жалпы және ерекше талдау, мемлекеттік билік жүйесіндегі орны мен рөлін айқындау өзара ынтымақтастық жағдайында шешімі қиын мәселелерде, қылмыстылықпен күресуде айыптаулардың тәжірибесін тиімді пайдалануға мүмкіндік береді. Бұл жағдайда Достастыққа мүше кейбір елдердің прокуратурасының ұйымдастырылуы мен қызметі, яғни, заңның үстемдігін, бірлікті және заңдылықты нығайтуды қамтамасыз ететін маңызды құқық қорғау органдарының конституциялық-құқықтық мәртебесімен байланысты проблемаларды талдау ерекше маңызды болып табылады. Оның қажеттілігі прокуратураның қызметін жанарту процесімен түсіндірілсе, демократиялық принциптер мен стандарттарды енгізу әрекеттері жаңа егемен елдердің заң шығарушыларын прокуратура органдарының ұлттық құқықтық жүйелердегі рөлін анықтап, олардың мемлекеттік-құқықтық институттар арасындағы нақты орнын бекітуге алып келеді. Авторлардың қорытындылары зерттелетін мәселелер саласындағы отандық және шетелдік заңнамаларды салыстыру арқылы прокуратура туралы дайындалып жатқан жаңа заңнама жобасын жетілдіре түсудің бағыттарын қалыптастырады.

*Кілт сөздер:* Конституция, егемендік, мемлекет, құқық, билік жүйесі, прокуратура органдары, ынтымақтастық, заңнама, достастыққа мүше елдер, қағида, құқықтық жүйе, конституциялық-құқықтық мәртебе.

#### *Kipicne*

Зерттеу тақырыбымыздың өзектілігі «заңды сақтай білсең, заңсыздыққа жол берілмейді» — демекші еліміздің басынан өтіп жатқан қаншама қиын-қыстау кезеңдерінде, дағдарыс кезіңдерінде азаматтардың әлеуметтік кепілдігі мен қауіпсіздігі сақталуының сенімді тұтқасы бола білген прокуратура органдарының қызметі мен оның ұйымдастырылу және мемлекеттік органдар жүйесіндегі алатын орны мен рөлінің маңыздылығымен айқындалады. Өткен ғасырдың соңғы он жылдығындағы ең ірі тарихи оқиғаларының бірі — КСРО-ның ыдырауы және бұрынғы кеңестік республикалардың көпшілігі кіретін Тәуелсіз Мемлекеттер Достастығының (ТМД) пайда болуы. Олардың тәуелсіз, егеменді

мемлекет ретінде дамуы мен қалыптасуы бірқатар құқықтық реформалармен сипатталады, ал олардың мәні конституциялық құрылысты жетілдіру және өткен дәуірден мұра болған мемлекеттік органдар жүйесін дамыту. Мемлекеттің дамуымен бірге прокуратура органдарының мемлекеттік органдар жүйесіндегі орны мен рөлі өзгерістерге ұшырап, оның қызметтері жаңаша мазмұнға ие болып жататыны бәрімізге мәлім.

Бүгінгі таңда ТМД-ға қатысушы мемлекеттерде құқықтық жүйелердің қалыптасуы мен жаңаруы аяқталды деп айту ертерек сияқты. Олардың заңнамасы үнемі өзгеріп, жетілдірілуде. Бұл процеске белгілі бір жағымсыз құбылыстар, атап айтқанда, қылмыс пен сыбайлас жемқорлықтың өсуі кедергі келтіруде.

Басқасын айтпағанда бір ғана қылмыспен күресу аясындағы мемлекетаралық ынтымақтастықтың дамуы бүкіл дүние жүзіндегі құқық қорғау органдарының қызметіндегі өзекті мәселелердің бірі және бұл бірінші кезекте қазіргі уақыттағы қылмыстың трансұлттық сипат алуымен, оның нысандары мен түрлерінің жетілдірілуімен түсіндіріліп отыр.

Мақаланың негізгі мақсаты — ақпараттық-технологияның күн емес сағат санап өркендеп жатқан қарыштап даму кезеңінде прокуратура органдарының құқықтық мәртебесі ерекшеліктерін анықтау және Ресей Федерациясы, Әзірбайжан, Армения, Беларусь, Қырғызстан, Молдова, Тәжікстан, Өзбекстан, Украина, Түркіменстан Республикаларында және Қазақстан Республикасында прокуратура органдарының қызметін ұйымдастыру, оларды одан әрі дамыту және жетілдіру перспективаларын қарастыру.

Прокуратура органдарының мемлекеттік билік жүйесіндегі алатын орны мен оның атқаратын рөліне деген ғалымдар мен осы саладағы мамандардың қызығушылығының толастамауын әртүрлі елдердегі прокуратура органдарының құқықтық жүйедегі алатын орнының әркелкілігіне байланысты атқаратын функцияларының әртүрлімен түсіндіруге болады.

Еліміздің дамуына байланысты прокуратураның республикалық органдар жүйесіндегі орны мен рөлі өзгеріп отырды, оның қызметі жаңаша мазмұнға ие болды, прокурорлық қадағалаудың атқаратын міндеттері өзгерді. Алайда, прокуратураның алдына қойылған міндеттер қалай өзгерсе де, прокуратура — заңдылық пен құқықтық тәртіпті нығайтуды, мемлекет мүддесін қорғауды, азаматтардың әлеуметтік-экономикалық, саяси және жеке құқықтары мен бостандықтарын қорғауды, құқықбұзушылықтардың алдын алуды қамтамасыз ету басты міндеті болып табылатын құқық қорғау органы ретінде өзгеріссіз қала берді.

Прокуратураның қадағалау қызметі еліміздегі заңдылықты қамтамасыз етудің сенімді тетігі бола отырып, мемлекет және жұмыс берушілердің тарапынан алға қойылған әлеуметтік-экономикалық міндеттемелер орындалуының, қоғамда қауіпсіздіктің, орнықтылық пен тұрақтылықтың сақталуына кепіл бола алады. Олай болса, зерттеуіміздің объектісі болып құқықтық реформаларды жүзеге асыру кезеңіндегі жоғарыда аталған мемлекеттердің прокуратура органдарының мемлекеттік органдар жүйесіндегі орны мен рөлі, қызметтерін ұйымдастыру және жүзеге асыру процесінде туындайтын қоғамдық қатынастарды қарастыруды ұсынамыз. Зерттеуіміздің пәні — прокуратура органдарының мәртебесі мен қызметін ұйымдастыруды реттейтін заң нормалары болып табылады. ТМД елдеріндегі мемлекеттік билік жүйесіндегі прокуратура органдарының орны мен рөлін айқындауда келесі міндеттерді орындау қажет:

– Ресей Федерациясы, Әзірбайжан, Армения, Беларусь, Қырғызстан, Молдова, Тәжікстан, Өзбекстан, Украина, Түркіменстан Республикалары мен Қазақстан Республикасында прокуратураның қалыптасуы мен дамуына талдау жасау, аталған елдерде конституциялардың, ағымдағы заңнаманың өзгеруінің немесе кеңес жылдарында қалыптасқан прокурорлық қадағалау тұжырымдамасының сақталуының негізгі үрдістерін анықтау;

– мемлекеттік билік және басқару органдары жүйесіндегі прокуратураның рөлі мен орнын, оның конституциялық-құқықтық мәртебесінің мазмұны мен ерекшеліктерін айқындау;

— прокуратураның құқық қорғау функцияларын айқындау және адам мен азаматтың құқықтары мен бостандықтарын қорғау жөніндегі конституциялық қадағалау функцияларын іске асыру тұрғысынан прокурорлық қадағалаудың рөлін, орны мен маңызын көрсету;

#### *Әдістер мен материалдар*

Мақаламыздағы зерттеу бағытының әдістемесінің негізін зерттеу объектісін сипаттаудан тұратын сипаттамалық әдіс, объект оның қалыптасуы мен дамуы процесінде зерттелетін тарихи әдіс, нормалар және олармен реттелетін қатынастарды зерттеу үшін қажет ресми және басқа да талдау әді-

сі, әртүрлі мемлекеттердің құқық жүйелерінің нормаларын салыстырудағы салыстырмалы құқықтық әдіс, мемлекет және құқық теориясының жалпы тарихи ғылыми және жеке ғылыми әдістерінің жүйесі құрайды.

Зерттеуіміздегі Ресей Федерациясы, Әзірбайжан, Армения, Беларусь, Қырғызстан, Молдова, Тәжікстан, Өзбекстан, Украина, Түркіменстан Республикаларымен және Қазақстан Республикасы прокуратуралары органдарының функцияларын қарауға мүмкіндік беретін функционалдық әдіс қолданылды.

Сонымен қатар, жалпы философиялық, танымдық-ақпараттық, мазмұнды-анықтамалық, тарихи-құқықтық, салыстырмалы-құқықтық, нәтижелеу тәсілдері пайдаланылды. Зерттеудің теориялық негізіне Ж.К. Джунусов, А. Джафаров, С.К. Журсимбаев, С. Зиманов, Д. Мовсумов, Е.К. Кайназаров сынды ғалымдардың еңбектерін қарастырумен қатар, ТМД елдерінің заңгерлері Ф.М. Кобзарев, В. Тертишник, М. Косюта, В.А. Кадыров, Ф.Х. Рахимовтың ғылыми еңбектері алынды. Зерттеуіміздегі тақырып бойынша заңдар, заңға тәуелді және ведомстволық актілермен қатар мемлекет пен құқықтың жалпы теориясы, конституциялық құқық, саяси және құқықтық ілімдердің тарихы, құқық қорғау және прокурорлық қадағалау туралы ғылымдардың негізгі ережелері қарастырылды.

### *Нәтижелер*

Экономикалық, саяси немесе әлеуметтік реформаларды жүргізу кезінде, ең алдымен, мемлекеттік билік жүйесіне, оның ішінде құқық қорғау саласына өзгерістер енгізу мәселелері көтеріледі. Сондай-ақ еліміздегі жаңа Қазақстан құру жолында жасалып жатқан қадамдардың бағытында Прокуратура туралы заң жобасы жасалып талқылануда. Заң жобасы прокуратураның құқық қорғау әлеуетін күшейтуге және жоғары қадағалау органын жаңғыртуға, прокурорлар қызметінің кепілдіктерін нығайтуға бағытталған.

Заң жобасында заңдылықты сақтауды неғұрлым тиімді қамтамасыз етуге, азаматтардың құқықтары мен бостандықтарын, бизнестің, қоғам мен мемлекеттің мүдделерін қорғауға және қалпына келтіруге мүмкіндік беретін пәрменді құралдар мен тетіктерді бекіту ұсынылған. Сонымен қатар, заң жобасында прокуратура органдарының өз функциялары мен өкілеттіктерін жүзеге асыруы кезінде олардың қызметіне қандай да бір араласуға тыйым салынатындығы туралы да қарастырылған.

Құқық қорғау жүйесін жаңғырту кезінде, бірінші кезекте, басты мақсаты заңның үстемдігін қамтамасыз ету және заңдылықты нығайту болып табылатын, аса маңызды құқық қорғау органдарының бірі ретінде прокуратураның мемлекеттік органдар жүйесіндегі мәртебесі мен рөлі айқындалады. Прокуратураның құқық қорғау функцияларын айқындау және адам мен азаматтың құқықтары мен бостандықтарын қорғау жөніндегі конституциялық қадағалау функцияларын іске асыру тұрғысынан прокурорлық қадағалаудың рөлін, орны мен маңызын көрсету жағы да ескерілуі қажеттілік болып табылады.

Прокуратура органдарының орны мен рөлі, сондай-ақ оның мемлекеттік билік жүйесіндегі міндеттері мен функциялары ғалымдар мен практиктер арасындағы пікірталас тақырыбының негізгі мәселесіне айналып отыр.

Заң шығарушылар прокуратураның мемлекеттік — құқықтық институт ретінде құқықтық жүйеде қандай орын алуы керектігін және басқа мемлекеттік институттар арасында прокуратура органдарының тұрақты және тиімді жұмыс істеуін қалай қамтамасыз ету керектігін анықтайды. Мемлекеттік билік жүйесіндегі прокуратура органдарының рөлі оның мемлекеттік — құқықтық механизмдегі орны немесе мәртебесімен анықталады.

Құқықтық жүйенің тиімділігі әртүрлі мемлекеттік мекемелердің (сот, полиция және т.б.), бірақ негізінен прокуратура органдарының даму деңгейіне және жұмыс істеуіне тікелей байланысты.

Посткеңестік елдердегі прокуратура қызметі туралы заңнаманы ғылыми түсіндіру және зерделеу прокуратура органдарының қандай да бір моделі жұмыс істеуінің күшті де, әлсіз жақтарын да анықтауға, Қазақстандағы прокуратураның рөлі мен мәртебесін нығайту үшін озық тәжірибені пайдалануға мүмкіндік береді. Қазіргі заманғы қауіп-қатерлер прокуратураның құқық қорғау әлеуетін күшейтуді және жоғары қадағалау органын жаңғыртуды, прокурорлар қызметінің кепілдіктерін нығайтуды талап етеді. Осы орайда, 2022 жылғы 16 наурызда мемлекет басшысы Қасым-Жомарт Тоқаев Қазақстан халқына Жолдауында құқық қорғау институттарын күшейту төңірегінде Прокуратура және Адам құқығы жөніндегі уәкіл туралы конституциялық заңдар қабылдау қажеттілігін атап өтті. Ағымдағы жылдың маусым айында көпшілік талқылауына ұсынылған «Прокуратура туралы» жаңа конституциялық заң әзірлеуге практиктер де, ғалымдар да, атап айтқанда Бас прокуратура жанындағы Құқық қорғау орган-

дары академиясының ведомствоаралық ғылыми-зерттеу институтының қызметкерлері де ат салысып, ол нормативтік актіде заңдылықтың сақталуын тиімді қамтамасыз етуге, азаматтардың құқықтары мен бостандықтарын, бизнес, қоғам және мемлекеттің мүдделерін қорғауға және қалпына келтіруге мүмкіндік беретін пәрменді құралдар мен тетіктерді бекіту қолға алынып отыр.

Осыған байланысты, біз ТМД елдерінің конституцияларын (Әзірбайжан, Армения, Беларусь, Қазақстан, Қырғызстан, Молдова, Ресей, Тәжікстан, Өзбекстан, Украина, Түркіменстан) прокуратура органдарының құқықтық мәртебесін, сондай-ақ Бас прокурорды кім тағайындайтынын нақтылау, кімге есеп беретінін, Конституциялық сотқа жүгіну құқығы бар-жоғын, өз өкілеттігінің мерзімі ішінде жауапкершілікке тартылуы мүмкін бе және т.б. сұрақтарын зерттедік.

Прокуратура мәртебесін регламенттейтін конституциялық нормаларды талдау достастыққа кіретін барлық дерлік елдерде Бас прокурорларды осы елдердің президенттері тағайындайды (Арменияны қоспағанда) және оларға есеп береді (кейбір елдерде және өкілді органдарға), сондай-ақ өз өкілеттіктерінің мерзімі ішінде жауапкершілікке тартылмайды (сол жерде ұсталған жағдайларды қоспағанда қылмыс немесе ауыр қылмыс жасау).

Мемлекеттік органның мақсаттарын, өкілеттіктерін, міндеттері мен функцияларын, сондай-ақ оның құқықтық жағдайы мен басқа органдар арасындағы ролін айқындайтын құқық нормалары құқықтық мәртебенің негізі болып табылады. Сонымен қатар, мемлекеттік органның ресми ережесін бекітетін заңнама нормаларының арасында конституциялық ережелерге бірінші кезекте орын беріледі, өйткені олар жалпы статустық сипаттамаларды белгілейді және олардың жиынтығында конституциялық мәртебені құрайтыны сөзсіз.

Осыған байланысты прокуратураның мемлекеттік орган ретіндегі жалпы құқықтық мәртебесі, ең алдымен, Конституцияда жазылған нормалармен айқындалады.

ТМД-ға қатысушылардың негізгі заңдарының ережелеріне жүргізілген талдау мынадай үрдістерді анықтауға көмектесті. ТМД мемлекеттерінің прокуратуралары үшін (Украинаны қоспағанда) бастапқы бастама — бұл елдердің Конституцияларында аталған институтқа ерекше орын беріледі. Бізде Қазақстанда, Әзірбайжанда және Ресейде прокуратура мәртебесі туралы Конституцияның ережелері соттар мен сот төрелігіне арналған тарауларға енгізілген. Қырғыз Конституциясында «Арнайы мәртебесі бар Қырғыз Республикасының мемлекеттік билік органдары» тарауында прокуратураға орын берілген. Армения, Беларусь, Молдова, Өзбекстан, Тәжікстан және Түркіменстанның конституцияларында оның мәртебесі «Прокуратура» дербес тарауларында анықталған, ал Украинада бұл бөлім алынып тасталды.

#### *Талқылау*

Зерттеуімізде қарастырып отырған мәселеміз бойынша ТМД елдеріндегі мемлекеттік билік жүйесіндегі Прокуратура органдарының алатын орны мен оның атқаратын ролінің маңыздылығы арта түспесе кемімейтініне ғалымдардың пікірлері мен тұжырымдары куәлік етеді. ТМД елдерінің мемлекеттік органдар жүйесінде прокуратураның ролі мен орнын анықтау прокуратураның тәуелсіздігі қағидатын қамтамасыз ету бойынша тұрақты іздестірумен қатар жүрді. Бірақ, бұл принципті прокуратура Конституциялық түрде сот немесе атқарушы жүйенің бөлігі болып табылатын ТМД елдерінде қолдану қарапайым әдіс емес еді.

Бүгінгі таңда Армениядағы прокуратураның мәртебесі Конституцияның «Прокуратура және тергеу органдары» деген жеке тарауында қисынды түрде көрсетілген. Және ол мемлекеттік жүйеге сәйкес сот жүйесінен тыс. Армения Республикасының Конституциясы мен Прокуратура туралы Заңы дәл осы тәсілден туындайды. Армения Конституциясы бойынша (176-бап) прокуратура Бас прокурор басқаратын жеке және көп функциялы жүйеге бөлінген. Елде жүргізілген сот-құқықтық реформаның нәтижесінде прокуратура заңдылықты қадағалаушы бірыңғай орталықтандырылған жүйе ретінде сақталды [1].

Әзірбайжан Конституциясында прокуратура сот жүйесіндегі орынды анықтаған (133-бап). Және де бұл кездейсоқтық емес. Мұнда мұрагерлік процесін байқауға болады, өйткені 1918 жылы құрылған прокуратура сот жүйесінде, содан кейін әділет халық комиссариатының құрамында жұмыс істеді. Тәуелсіздік алғаннан және республикада құқықтық жүйені реформалағаннан кейін прокуратураға осы жүйеде заңдардың нақты және біркелкі орындалуы мен қолданылуын қадағалауды жүзеге асыруға, сондай-ақ қылмыстық істерді қозғауға және тергеу жүргізуге, сотта айыптауды қолдауға, талап-арыздарды қозғауға және наразылықтар келтіруге уәкілетті мемлекеттік билік органы ретінде рөл берілді [2].

Ресей прокуратурасының мәртебесі осы ел Конституцияның «Сот билігі және прокуратура» деп аталатын 7-тарауының 129-бабында қарастырылған. Онда прокуратураны тағайындау, прокурорларға қойылатын талаптар, қызметке тағайындау және қызметтен босату тәртібі туралы айтылады, бірақ олардың функциялары мен өкілеттіктері қозғалмайды. Алайда, Ресей Федерациясының прокуратурасының өкілеттіктері мен функциялары, оны ұйымдастыру және қызмет тәртібі федералды заңмен анықталады [3].

Бұрынғы «Қырғыз Республикасының атқарушы билігі» деген 3-тарауда регламенттелген Қырғызстан прокуратурасының конституциялық мәртебесі, қазір «Қырғыз Республикасының арнайы мәртебесі бар мемлекеттік билік органдары» деген 5-тарауда қарастырылып, Конституцияның 105-бабында заңдар мен өзге де нормативтік актілердің дәл әрі біркелкі орындалуын қадағалауды прокуратура жүзеге асыратын ереже бекітілген. Басқаша айтқанда, мемлекеттік басқару органдарының заңдарды орындау жөніндегі барлық қызметі прокуратурамен толық көлемде қадағаланады. Конституцияның 70-бабына сәйкес Президент Жоғарғы кеңестің келісімімен Бас прокурорды тағайындайды, сондай-ақ заңда көзделген жағдайларда Жоғарғы Кеңес депутаттарының жалпы санының кемінде жартысының келісімімен Бас прокурорды қызметінен босатады. Бас прокурордың ұсынысы бойынша оның орынбасарларын қызметке тағайындайды және қызметтен босатады. Прокуратура туралы Заңның 13-бабына сәйкес Бас прокурор Қырғыз Республикасының Жоғаркі Кеңешіне есеп береді [4].

Ал Беларусь Конституциясында (125-бап) министрліктердің және Министрлер Кеңесіне ведомстволық бағынысты басқа органдардың, жергілікті өкілді және атқарушы органдардың, кәсіпорындардың, ұйымдар мен мекемелердің, қоғамдық бірлестіктердің, лауазымды адамдар мен азаматтардың заңдардың, жарлықтардың, жарлықтар мен өзге де нормативтік актілердің дәл және біркелкі орындалуын қадағалау Беларусь Республикасының Бас Прокурорына және оған бағынатын прокурорларға жүктеледі. Сондай-ақ прокуратура органдары қылмыстарды тергеу кезінде заңдардың орындалуын, азаматтық және қылмыстық істер және әкімшілік құқық бұзушылық туралы істер бойынша сот шешімдерінің заңға сәйкестігін қадағалауды жүзеге асырады, заңда көзделген жағдайларда алдын ала тергеу жүргізеді, соттарда мемлекеттік айыптауды қолдайды. Осылайша, ел Конституциясында прокуратураның мақсаты мен негізгі функциялары көрсетілген [5].

ТМД елдеріндегі прокуратура органдарын реформалау процесінде Еуропа Кеңесіне мүше мемлекеттерге Министрлер комитетінің «Қылмыстық сот төрелігі жүйесіндегі мемлекеттік айыптаудың рөлі туралы» ұсынымдары және Еуропа Кеңесінің ЕКПА-ның «Заңдардың үстемдігіне негізделген демократиялық қоғамдағы прокуратураның рөлі туралы» ұсынымдары маңызды рөл атқарды. Министрлер комитеті бұл ұсыныстар Еуропа Кеңесіне мүше барлық елдердегі прокуратура органдарының ағымдағы қызметі мен болашақ реформалары үшін нұсқаулық болып табылатындығын мойындады, өйткені Еуропаның өзінде прокуратураның бірыңғай моделі жоқ және әр ел өз тәжірибесіне сүйенеді.

Мысалы, Молдова Еуропа кеңесіне кірген кезде республика прокуратурасының құқықтық, демократиялық мемлекеттің талаптарына және ЕО ұсынымдарына сәйкес келу міндеттемелерін өзіне алды. Бірақ Еуропа кеңесі Молдованың прокуратура органдарын реформалау кезінде Еуропалық Қоғамдастықтың Батыс мемлекеттерінің прокуратура моделін ұсына отырып, ешқандай шешім бере алмады.

Молдова Конституциясында Прокуратура туралы нормативтік ережелер IX тараудың «Сот билігі» 3-бөліміне енгізілген, оған сәйкес ол сот төрелігін жүзеге асыруға, жеке адамның, қоғам мен мемлекеттің құқықтарын, бостандықтарын мен заңды мүдделерін қылмыстық іс жүргізу және заңмен көзделген өзге де өндірістер арқылы қорғауға жәрдемдесетін сот билігі жүйесіндегі дербес жария мекеме болып табылады.

Украина Конституциясының жобасы бойынша жұмыс барысында пікірталастар тоқтаған жоқ:

- прокуратураны сот немесе атқарушыға жатқызу керек пе?
- басқа органдарға бағыну немесе оны бөлек құрылымға бөлу керек пе?
- ескі Конституция бойынша (1978 ж.) оның барлық өкілеттіктерін сақтау немесе мемлекеттегі

заңдылықты сақтау өкілеттіктерін алып тастау арқылы осы өкілеттіктерді қысқарту. Бұл мәселе Украинаның Еуропалық Кеңеске кіру жоспарымен және ұлттық заңнаманы еуропалық заңнамамен үйлестіру қажеттілігімен байланысты болды.

«Алайда Украинаның заңгерлері прокуратураның қызметі биліктің бөліну теориясына сәйкес келмейді деген ұстанымды білдіреді. Бұл прокуратураның қадағалау органы ретіндегі сипаты, оны биліктің кез келген тармағына бағынуға мүмкіндік бермейді» [6; 13]. «Сондай-ақ, Украинадағы прокуратура органдары мемлекеттік биліктің тәуелсіз тармағын құрайды, бұл басқа билік тармақтарымен

карым-қатынаста оның тәуелсіздігінің теориялық негізі бола алады» [7; 41]. Сондықтан 1996 жылғы Украина Конституциясында 7-бөлім осы елдің прокуратурасына арналды, онда ол заң шығарушы, атқарушы және сот билігінен бөлінді. Қазіргі кезде бөлім Конституциядан шығарылды. Бүгінгі таңда тиісті заңнамалық реформалар жүргізіліп, прокуратураның функциялары жеке заңда бекітілген.

Тәуелсіз мемлекеттің қалыптасуы және жаңа қоғамдық жүйенің қалыптасуы кезеңінде Түркіменстанда заңдылықты нығайтудағы негізгі рөл прокуратураға берілді. Қабылданатын нормативтік актілердің және атқарушы билік органдары қызметінің заңнамаға сәйкестігі прокурорлық қадағалау арқылы жүзеге асырылады, бұдан басқа, прокуратура сот шешімдерінің (қаулыларының) заңдылығын қадағалауды жүзеге асырады. «Аталған міндет Конституциялық талаптардың бірі болып табылады, оған сәйкес прокуратура органдарына мемлекеттік билік органдары актілерінің заңдылығын қадағалау жүктелген. Басқаша айтқанда, Түркіменстан прокуратурасы биліктің өзара әрекеттесуі мен бөлінуін қамтамасыз етудің, демек, демократиялық құқықтық мемлекеттің қалыптасуы мен дамуының қажетті элементі болып табылады» [8; 549–551]. Тиісінше, Түркіменстанның Конституциясында (1992) прокуратураға жеке тарау берілген.

«Өзбек Конституциясының 118-бабында прокуратура республика аумағында заңдардың дәл және біркелкі орындалуын қадағалайды, бұл елдің Конституциясында бекітілген республиканың қоғамдық-саяси жүйесінің мызғымастығының, азаматтардың құқықтары мен бостандықтарын қамтамасыз етудің, заңның үстемдігін белгілеудің құқықтық кепілдіктерінің бірі болып табылады» [9; 72–75]. Прокуратура органдарының басқа функциялары Конституцияда көрсетілмеген, тек прокуратураның ұйымдастырылуы, қызмет тәртібі және өкілеттіктері жеке заңмен анықталады делінген. Тәжікстан Конституциясында (93-бап) прокуратураның мақсаты ғана көзделген.

Бұл мәселені шешуге ұқсас тәсіл Әзірбайжан (133-бап), Армения (103-бап), Қазақстан (83-бап), Қырғызстан (78-бап), Молдова (124-бап), Түркіменстан (110 және 111-баптар) және Украина (121-бап) конституцияларында да қолданылды, оларда прокуратураның негізгі функциялар ғана айқындалған.

ТМД елдерінің конституциялық ережелеріне талдау жасай отырып, кейбір мемлекеттердің конституциясында прокуратура, атқарушы немесе сот билігі туралы нормалардың болуы олардың биліктің аталған тармақтарына жататындығын білдірмейді.

Біздің ойымызша, ең қолайлы құқықтық жүйені Беларусь, Тәжікстан, Түркіменстан, Өзбекстан және Ресей заң шығарушылары белгіледі, олар өз конституцияларында прокуратура туралы жеке бөлімдерді қарастырды, бұл оның мемлекеттік органдар жүйесіндегі тәуелсіз мәртебесін көрсетеді. Сонымен қатар ТМД елдеріндегі мемлекеттік билік жүйесіндегі прокуратура органдарының басым көпшілігі айыптауды қолдау арқылы мемлекеттің мүддесін білдіреді және мемлекеттік айыптаушы болып табылады. ТМД-ға қатысушы мемлекеттер, бір жағынан, бұрынғы одақтас республикалар бола отырып, әзірге қылмыстық процестегі прокурордың өкілеттігіне бірыңғай және орныққан көзқарасты сақтап келсе, екінші жағынан, олар өздерінің қылмыстық-процестік заңнамасын жетілдіруге ұмтыла отырып, еуропалық елдердің қылмыстық сот ісін жүргізу саласындағы тәжірибесін ескеріп, қабылдауға тырысады [10; 39–43].

Елімізде прокуратураға арналған конституциялық нормалар «Соттар және сот төрелігі. Прокуратура. Адам құқықтары жөніндегі уәкіл» және сот төрелігін 75-бапқа сәйкес тек сот жүзеге асырады. Сот билігі сот ісін жүргізудің қылмыстық, азаматтық және заңмен белгіленген өзге де тәртібімен жүреді. Заңда көзделген жағдайларда алқабилердің қатысуымен қылмыстық сот ісін жүргізу іске асырылады. Республика соттарына прокуратурадан айырмашылығы қылмыстық қудалау органдары бола алмайтын Жоғарғы Сот пен жергілікті соттар (жақын арада Конституциялық сот та кіреді) жатады. «Сондықтан прокуратура мемлекеттік орган ретінде өзінің мәртебесі бойынша сот билігінің бөлігі болып табылмайды. Оны Конституцияның аталған тарауына енгізу сот төрелігін сот прокурордың қатысуымен жүзеге асыратындығына, ал құқық қорғау қызметін жүзеге асыруда және заңның үстемдігін қамтамасыз етуде олар бір-бірін толықтыратындығына байланысты» [11].

Конституцияның ережелеріне сәйкес прокуратура заңдардың дәл және біркелкі қолданылуын жоғары қадағалауды жүзеге асырады. Мұндай қадағалау жоғары деп аталады, өйткені прокуратура Қазақстанның бүкіл аумағында жұмыс істейді және мемлекет атынан заңдылықты қадағалайды. Республикада басқа мемлекеттік органдар мен ұйымдардың жүйесі бар, олардың өкілеттіктеріне қадағалау мен бақылауды жүзеге асыру кіреді, алайда прокурорлық қадағалау неғұрлым тиімді болып табылатын жоғары қадағалау болып табылады. Сонымен қатар, прокуратура құқық қорғау органдары жүйесінде Конституцияның сақталуы мен заңдардың қолданылуын ғана емес, сонымен бірге шыға-

рылған құқықтық актілердің ел заңдарына сәйкестігін де қадағалайды. Осыған байланысты, Қазақстан прокуратурасының ерекшелігі оған «заңдардың заңдылығын» қадағалау функциясы жүктелуі болып табылады.

### Қорытынды

Бұл бағыттағы ең оңтайлы жолды конституциялық деңгейде прокуратураның мақсаты мен функцияларын белгілеген ТМД елдері таңдады деп ойлаймыз, содан кейін прокуратура органдары туралы тиісті заңдарда одан әрі логикалық дамуын тапты.

Жоғарыда айтылған және қарастырылған негіздерге сәйкес келесідей қорытындылар жасауға болады:

1. Достастық елдеріндегі мемлекеттік билік жүйесіндегі прокуратура органдарының рөлін анықтау бойынша ТМД елдеріне тән белгі — бұл аппараттың осы елдердің Конституцияларында орын алатындығын атап өтуге болады.

2. Кейбір елдерде прокуратура органдарының мақсаты соттар мен сот төрелігіне арналған бөлімдерде, ал басқаларында атқарушы билік органдарында көрсетілген, бірақ бұл прокуратура осы жүйелерге жатады дегенді білдірмейді. Керісінше, тәжірибе мен зерттеу нәтижелері көрсеткендей, прокуратура органдары мемлекеттік билік механизмінде ерекше орын алады. Сонымен бірге, прокуратура үшін конституцияларда олардың тәуелсіз мәртебесі туралы айтатын жеке тарауларды қарастыру оңтайлы болар еді (мәселен, Армения, Беларусь, Молдова, Өзбекстан, Тәжікстан және Түркіменстан).

3. Достастық елдерінің нормативтік базасына жүргізілген талдау отандық заң шығарушыларға тиісті конституциялық заңды әзірлеу және қабылдау кезінде прокуратура органдарының қызметін ұйымдастырудың барлық оң және теріс жақтарын ескеруге мүмкіндік береді.

Осылайша, статистикалық көрсеткіштердің тұтастығын, объективтілігін және жеткіліктілігін қамтамасыз ету мақсатында мемлекеттік құқықтық статистиканы қалыптастыратын, арнайы есепке алуды жүргізетін, құқықтық статистика және арнайы есепке алу саласындағы заңнаманың қолданылуын қадағалауды жүзеге асыратын, сондай-ақ заңдылықты, құқықтық тәртіпті және қылмысқа қарсы күресті қамтамасыз ету жөніндегі қызметті үйлестіретін еліміздің прокуратура органдары қоғам және мемлекеттегі өз рөлін заманауи талаптарға сай ары қарай нығайтуға мүдделі.

### Әдебиеттер тізімі

- 1 Конституция Республики Армения. Принята референдумом РА 5 июля 1995 года (с изм. от 6 декабря 2015 г.). [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://www.president.am/ru/constitution>.
- 2 Конституция Азербайджанской Республики от 12 ноября 1995 года (с изм. и доп. по состоянию на 25.07.2016 г.). [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://online.zakon.kz/Document>.
- 3 Конституция Российской Федерации. (Принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 г.). [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://constitutionrf.ru>.
- 4 Конституция Кыргызской Республики. (Введена в действие Законом Кыргызской Республики от 5 мая 2021 г.). [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg>.
- 5 Конституция Республики Беларусь от 15 марта 1994 г. (с изм. и доп. по состоянию на 04.03.2022 г.). [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://online.zakon.kz/Document>.
- 6 Тертишник В. Концептуальні аспекти прокурорського нагляду / В. Тертишник // Вісник Прокуратури. — 2002. — № 6. — С. 13.
- 7 Косюта М. Независимость прокуратуры и прокурора: сущность и гарантии / М. Косюта // Законность. — 2001. — № 2. — С. 48; см. также: Корж В. Реформирование органов прокуратуры Украины: Проблемы законодательства и практики / В. Корж // Законность. — 1998. — № 11. — С. 41.
- 8 Кадыров В.А. Туркменистан. Вводная статья. В кн.: Конституции государств-участников СНГ / В.А. Кадыров. — М., 1999. — С. 549–551.
- 9 Рахимов Ф.Х. Основной Закон Республики Узбекистан и органы прокуратуры / Ф.Х. Рахимов // Право и политика. — 2001. — № 2. — С. 72–75.
- 10 Фролова М.А. Правовое положение прокурора в судебном разбирательстве государств-участников Содружества Независимых Государств / М.А. Фролова // Пробелы в российском законодательстве. — 2017. — № 1. — С. 39–43.
- 11 Журсимбаев С.К. Прокурорский надзор в Республике Казахстан / С.К. Журсимбаев. — Алматы: Изд-во «NURPRESS», 2010. — 230 с.

Е.Т. Абеуов, С.С. Серикбаева, А.О. Шакенов

## Место и роль органов прокуратуры в системе государственной власти в странах СНГ

Цель исследования — выявление особенностей правового статуса органов прокуратуры и организации деятельности органов прокуратуры в республиках Российская Федерация, Азербайджан, Армения, Беларусь, Кыргызстан, Молдова, Таджикистан, Узбекистан, Украина, Туркменистан и Казахстан; рассмотрение перспектив их дальнейшего развития и совершенствования и проведение объективного анализа. Изучение конституционного статуса органов прокуратуры указанных государств и Республики Казахстан имеет важное значение как в историческом плане, так и на современном этапе, так как сближает общность целей, задач, которые эти государства имеют, единые исторические корни и осуществление их в процессе развития и действия. Своеобразие каждого государства, особое положение на современном этапе вносят определенные коррективы в организацию и деятельность этого органа. В этой связи с научной и практической точки зрения проведен общий и особенный анализ становления и развития конституционного статуса прокуратуры Республики Казахстан со странами СНГ, определены место и роль в системе государственной власти, позволяющие эффективно использовать опыт обвинений в сложных для решения вопросах, в борьбе с преступностью в условиях взаимного сотрудничества. В данном случае особое значение имеет анализ проблем, связанных с конституционно-правовым статусом важнейших правоохранительных органов, обеспечивающих организацию и деятельность прокуратуры некоторых стран Содружества, т.е. верховенство закона, единство и укрепление законности. В то время как его необходимость объясняется процессом обновления деятельности прокуратуры, попытки внедрения демократических принципов и стандартов приводят законодателей новых суверенных стран к определению роли органов прокуратуры в национальных правовых системах и закреплению их реального места между государственно-правовыми институтами. Выводы авторов формируют направления совершенствования разрабатываемого проекта нового законодательства о прокуратуре путем сопоставления отечественного и зарубежного законодательства в области исследуемых вопросов.

*Ключевые слова:* Конституция, суверенитет, государство, право, система власти, органы прокуратуры, сотрудничество, законодательство, страны-члены Содружества, принцип, правовая система, конституционно-правовой статус.

E.T. Abeuov, S.S. Serikbayeva, A.O. Shakenov

## The place and role of the prosecution authorities in the system of state power in the CIS countries

The purpose of the research is to identify the features of the legal status of the prosecution authorities and the organization of the activities of the prosecution authorities in the republics of the Russian Federation, Azerbaijan, Armenia, Belarus, Kyrgyzstan, Moldova, Tajikistan, Uzbekistan, Ukraine, Turkmenistan and Kazakhstan; to consider the prospects for their further development and improvement; to conduct an objective analysis. The study of the constitutional status of the prosecution authorities of these states and the Republic of Kazakhstan is significant both in historical terms and at the present stage, as these states are brought together with the common goals and tasks and they possess mutual historical roots which were carried out in the process of their development and actions. The peculiarity of each state and the special position at the present stage make certain adjustments to the organization and activities of this body. In this regard, from a scientific and practical point of view, a general and specific analysis of the formation and development of the constitutional status of the prosecutor's office of the Republic of Kazakhstan with the CIS countries, the definition of its place and role in the system of state power make it possible to effectively use the experience of accusations in solution of complicated issues and the fight against crime in conditions of mutual cooperation. In this case, the particular importance is based on the analysis of problems related to the constitutional and legal status of the most significant law enforcement agencies that ensure the organization and activities of the prosecutor's office in some Commonwealth countries, i.e. the rule of law, unity and strengthening of the rule of law. While its necessity is explained by the process of updating the activities of the prosecutor's office, attempts to introduce democratic principles and standards lead the legislators of new sovereign countries to determine the role of the prosecution authorities in national legal systems and fix their real place among state-legal institutions. Authors' conclusions form directions for the improvement of designed project of the new legislation of the prosecutor's office by comparing domestic and foreign legislation in the field of investigated issues.

*Keywords:* Constitution, sovereignty, state, law, system of power, prosecution authorities, cooperation, legislation, Commonwealth member countries, principle, legal system, constitutional legal status.

## References

- 1 Konstitutsiia Respubliki Armeiia. Priniata referendumom RA 5 iulia 1995 goda (s izmeneniiami ot 6 dekabriia 2015 goda) [Constitution of the Republic of Armenia. Adopted by the RA referendum on July 5, 1995 (with amendments of December 6, 2015)]. — *www.president.am* Retrieved from: <https://www.president.am/ru/constitution> [in Russian].
- 2 Konstitutsiia Azerbaidzhanskoi Respubliki ot 12 noiabria 1995 goda (s izmeneniiami i dopolneniiami po sostoianiu na 25.07.2016 goda) [The Constitution of the Republic of Azerbaijan dated November 12, 1995 (with amendments and additions of 25.07.2016)]. — *online.zakon.kz* Retrieved from: <https://online.zakon.kz/Document> [in Russian].
- 3 Konstitutsiia Rossiiskoi Federatsii. (Priniata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993 goda s izmeneniiami, odobrennymi v khode obscherossiiskogo golosovaniia ot 01.07.2020 goda) [The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on 12.12.1993 with amendments approved during the all-Russian vote on 01.07.2020)]. *constitutionrf.ru* Retrieved from: <https://constitutionrf.ru> [in Russian].
- 4 Konstitutsiia Kyrgyzskoi Respubliki (Vvedena v deistvie Zakonom Kyrgyzskoi Respubliki ot 5 maia 2021 goda) [The Constitution of the Kyrgyz Republic (Put into effect by the Law of the Kyrgyz Republic of May 5, 2021)]. *cbd.minjust.gov.kg* Retrieved from: <http://cbd.minjust.gov.kg> [in Russian].
- 5 Konstitutsiia Respubliki Belarus ot 15 marta 1994 goda (s izmeneniiami i dopolneniiami po sostoianiiu na 04.03.2022 goda) [The Constitution of the Republic of Belarus of March 15, 1994 (with amendments and additions of 04.03.2022)]. *online.zakon.kz* Retrieved from: <https://online.zakon.kz/Document> [in Russian].
- 6 Tertishnik, V. (2002). Kontseptualnyi aspekti prokurorskogo nagliadu [Conceptual aspects of prosecutor's supervision]. *Visnik Prokuraturi — Bulletin of the prosecutor's Office*, 6, 13 [in Ukrainian].
- 7 Kosyuta, M. (1998). Nezavisimost prokuratury i prokurora: sushchnost i garantii [Independence of the prosecutor's office and the prosecutor: essence and guarantees]. *Zakonnost — Legality*, 2, 48; Sm. takzhe [See also]: Korzh, V. (1998). Reformirovanie organov prokuratury krainy: Problemy zakonodatelstva i praktiki [Reforming of the Prosecutor's Office of Ukraine: Problems of legislation and practice]. *Zakonnost — Legality*, 11, 41 [in Russian].
- 8 Kadyrov, V.A. (1999). Turkmenistan. Vvodnaia statia. B knige: Kontsitutsii gosudarstv-uchastnikov SNG [Turkmenistan. Introductory article. In the book: Constitutions of the CIS member States]. Moscow [in Russian].
- 9 Rakhimov, F.Kh. (2001). Osnovnoi Zakon Respubliki Uzbekistan i organy prokuratury [The Basic Law of the Republic of Uzbekistan and the prosecution authorities]. *Pravo i politika — Law and Politics*, 2 [in Russian].
- 10 Frolova, M.A. (2017). Pravovoe polozhenie prokurora v sudevnom razbiratelstve gosudarstv-uchastnikov Sodruzhestva Nezavisimykh Gosudarstv [The legal position of the prosecutor in the judicial proceedings of the member states of the Commonwealth of Independent States]. *Probely v rossiiskom zakonodatelstve — Gaps in Russian legislation*, 1, 39–43 [in Russian].
- 11 Zursimbayev, S.K. (2010). Prokurorskii nadzor v Respublike Kazakhstan [Prosecutorial supervision in the Republic of Kazakhstan]. Almaty: Izdatelstvo «NURPRESS» [in Russian].