

НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ ПРОБЛЕМ
УКРЕПЛЕНИЯ ЗАКОННОСТИ И ПРАВОПОРЯДКА
ПРИ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

На правах рукописи

БАХТЫБАЕВ ИЛЬЯС ЖАКИПБЕКОВИЧ

КОНСТИТУЦИОННЫЙ НАДЗОР ПРОКУРАТУРЫ
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Специальность: 12.00.11. Судостроительство.
Прокуратура. Адвокатура. Нотариат.

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т

*диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук*

Москва

1998

14 АПР 1998

Работа выполнена в Научно-исследовательском институте проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре Российской Федерации и в Генеральной прокуратуре Республики Казахстан.

Научный руководитель – доктор юридических наук В. П. Рябцев.

Официальные оппоненты:

доктор юридических наук А. А. Белкин

кандидат юридических наук А. Х. Казарина

Ведущая организация – Институт экономики и права Казахского национального государственного университета им. Аль-Фараби

Защита диссертации состоится "27" апреля 1998 г. в "14" часов на заседании диссертационного совета Д. 147.01.02 в Научно-исследовательском институте проблем укрепления законности и правопорядка по адресу: 123022, Москва, 2-я Звенигородская ул., д. 15.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке НИИ проблем укрепления законности и правопорядка.

Автореферат разослан "24" марта 1998 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук

Е. А. Миронова

Актуальность темы диссертации

Новая Конституция Казахстана 1995 года послужила основой для формирования и развития системы органов, осуществляющих ее охрану. В их числе Президент, являющийся гарантом незыблемости Конституции, Парламент, призванный в своей законодательной деятельности обеспечивать соответствие принимаемых им законов Конституции, Правительство, возглавляющее сеть исполнительных органов, на которое возлагается непосредственная реализация конституционных норм и положений. В задачи, стоящие перед судебной властью также входит обеспечение исполнения Конституции и законов. Создан Конституционный Совет как специальный государственный орган, обеспечивающий верховенство Конституции.

Среди указанных государственно-правовых институтов особое место занимает прокуратура. Впервые она включена в активный процесс охраны Основного Закона страны с наделением необходимой компетенцией.

Пункт 2 статьи 4 Конституции определяет, что она имеет высшую юридическую силу и прямое действие на территории Республики. Поэтому любые нормативные правовые акты, решения и действия государственных органов и должностных лиц, противоречащие ей, могут быть опротестованы прокурором в установленном законом порядке на основании статьи 83 Конституции Республики Казахстан.

В Указе Президента Республики Казахстан, имеющего силу закона, "О прокуратуре Республики Казахстан" от 21 декабря 1995 года данная функция закрепляется как одно из основных направлений деятельности прокуратуры. В этой связи возникает необходимость в научном осмыслении, разработке мер организационного, правового, методического и иного характера по реализации данной функции прокуратуры, чем обусловлена актуальность темы исследования.

Следует подчеркнуть, что согласно Конституции и Закону прокуратура Республики как единая централизованная система осуществляет свою деятельность независимо от других государственных органов и должностных лиц, политических партий и иных общественных объединений. Вмешательство в ее деятельность запрещено законом. Отношения прокуратуры с Президентом Республики строятся на основе принципа ее подотчетности Главе государства. Получая от Генерального Прокурора самую полную информацию о состоянии конституционной законности в стране, Президент принимает адекватные

меры к ее укреплению с использованием соответствующих организационно-правовых средств.

К сожалению, функция конституционного надзора еще не в полной мере осуществляется органами прокуратуры. Во многом это обусловлено тем, что данная функция не являлась предметом фундаментальных научных исследований, до сих пор не осмыслена должным образом ни в теоретическом, ни в организационном, ни в нормативно-правовом плане. Отсутствуют надлежащие механизмы ее реализации. Требуется четкая стратегия в построении органов, обеспечивающих охрану Конституции, определении их полномочий и взаимоотношений. Поэтому весьма важным представляется изучение сущностной природы данной функции, ее предмета, соотношения с другими направлениями деятельности прокуратуры, определения и обоснования пределов, способов и процедур осуществления конституционного надзора, объектов, на которые он распространяется, его становления и развития в Казахстане. Необходимо было также выявить место прокуратуры в обновленной системе органов, обеспечивающих конституционную законность, показать воздействие четкого установления ее правового статуса на выполнение определенной Конституцией ведущей роли в решении этой задачи, проанализировать соотношение их компетенций.

Весьма актуальным является рассмотрение конституционного надзора в общей системе задач, основных направлений и форм деятельности прокуратуры. Конституция Республики и статья 4 Указа Президента Республики Казахстан, имеющего силу закона, от 21 декабря 1995 г. закрепили пять основных направлений деятельности прокуратуры. Но не всех из них непосредственно связаны с осуществлением конституционного надзора. Поэтому и закрепление этих взаимосвязей, выделение в составе функции конституционного надзора его приоритетов потребовали специальной теоретической проработки.

Привлекают внимание проблемы правового регулирования оснований и порядка осуществления конституционного надзора прокуратуры. Данные проблемы в юридической литературе и на научных форумах пока поднимались только в постановочном плане. Между тем, разработка процедур всего механизма внесения протестов прокурора Парламенту, Правительству и другим государственным органам, а также правовая регламентация их рассмотрения, имеют важное значение для решения задачи обеспечения верховенства Конституции.

Как представляется, функция конституционного надзора прокуратуры не может исчерпываться только внесением протеста на противоречащие Конституции и законам правовые акты государственных органов, решения и действия их должностных лиц. Не менее важным представляется и другое направление конституционного надзора - участие прокуратуры в обеспечении соответствия Конституции нормативных правовых актов на стадии их подготовки. Приоритетным здесь является определение правового механизма взаимодействия прокуратуры с Правительством - основным "поставщиком" законопроектов в Парламент.

Пристального внимания потребовало исследование и установление нормативной регламентации механизма взаимоотношений прокуратуры с Конституционным Советом. Исходя из анализа соотношения их полномочий, необходимо было в теоретическом плане изучить их возможности по защите Конституции, конституционных прав и свобод человека и гражданина и организационно-правовые средства, направленные на эффективное сотрудничество указанных органов в достижении поставленных целей.

Таким образом, данная проблематика потребовала проведения глубокого, системного и комплексного исследования с тем, чтобы выработать рекомендации по совершенствованию законодательства в целях обеспечения конституционной законности в стране.

Состояние разработки проблемы

В юридической литературе вопросы надзорной деятельности прокуратуры рассматривались в различных аспектах, в том числе, в плане общей теории законности. В разработку этих проблем немалый вклад внесли такие российские ученые, как В.Б.Алексеев, В.В.Клочков, В.П.Рябцев, В.М.Савицкий, Ю.И.Скуратов, А.Я.Сухарев, К.Ф.Скворцов, А.Б.Соловьев, В.И.Шинд, В.Б.Ястребов и другие.

С другой стороны, и в период существования СССР, и особенно в последние годы, на передний план стало выдвигаться понятие "конституционной законности" и тесно связанных с ним понятий "конституционный контроль" и "конституционный надзор". Эти вопросы исследовались в трудах С.В.Боботова, А.Д.Бойкова, Ю.А.Дмитриева, Э.С.Георгиян, В.В.Клочкова, Б.С.Крылова, Б.Лазарева, О.В.Лу-

чина, В. В. Маклакова, М. А. Нуделя, Ж. И. Овсепян, Ю. А. Тихомирова, М. А. Шафира, Б. С. Эбзеева и др.

Среди них выделяются работы А. А. Белкина, рассмотревшего вопросы конституционной охраны в свете новых задач, стоящих перед органами, задействованными в осуществлении этой функции, а также с учетом тех политических процессов, которые происходят в России и находят соответствующее отражение в Казахстане.

Определенный вклад в состояние разработки проблем конституционной законности внесли известные казахстанские юристы М. Т. Баймаханов, Ж. Н. Байшев, С. Э. Зиманов, Ю. А. Ким, А. В. Константинов, Г. С. Сапаргалиев, С. Темирбулатов, Н. А. Шайкенов.

Значительное внимание определению места прокуратуры в системе государственных органов по осуществлению конституционного надзора и соотношению их компетенции, а также разграничению функций конституционного и общего надзора уделялось в работах В. Б. Алексеева, Б. Я. Бляхмана, С. А. Воробьева, В. П. Громова, В. В. Гаврилова, Л. И. Давыденко, С. А. Емельянова, В. В. Клочкова, Е. А. Мироновой, В. П. Рябцева, Ж. А. Туякбаева, Ю. И. Скуратова, В. М. Савицкого и других.

Однако комплексных исследований монографического характера по данной проблеме нет. Новый статус прокуратуры и функции, возложенные на нее, требуют переосмысления некоторых теоретических положений, адекватного подхода к решению поставленных задач, подготовки конкретных предложений, реализация которых способствовала бы дальнейшему укреплению института конституционного надзора у нас в стране.

Цели исследования:

- выявить место и роль Прокуратуры в обновленной системе государственных органов по обеспечению конституционной законности; определить правовой механизм их взаимодействия;

- определить этапы становления конституционного надзора в Республике Казахстан, исследовать факторы, определяющие его развитие;

- сформулировать задачи, стоящие перед органами прокуратуры, определить приоритетные направления и формы деятельности прокуратуры по осуществлению конституционного надзора;

- разработать конкретные рекомендации по совершенствованию правового регулирования оснований и порядка осуществления конституционного надзора прокуратуры.

Методологическая основа и источники исследования

Методологической основой диссертации являются положения Конституции Республики Казахстан, закрепившие принципы законности, верховенства Конституции, функции прокуратуры и других органов по ее охране, а также Государственная программа правовой реформы в Республике Казахстан (основные направления), утвержденная постановлением Президента Республики Казахстан (1994 г.).

В основе исследований данной темы лежат также теоретические положения, содержащиеся в работах российских и казахстанских юристов-ученых в области теории права, конституционного права, административного управления, а также судеостройства, прокурорского надзора. Проведен анализ опыта конституционного контроля в других зарубежных странах.

Исследование проводилось на основе общенаучных методов системного анализа, сравнительно-правового, формально-юридического.

В работе использованы материалы практики работы органов прокуратуры Республики Казахстан, а также Конституционного Совета, статистика и другие данные иных правоохранительных органов, судов.

Диссертантом использован собственный опыт многолетней работы в органах прокуратуры, в том числе в должности первого заместителя Генерального Прокурора Республики Казахстан, на которого возложено реальное обеспечение конституционного надзора прокуратуры.

Научная новизна работы заключается в том, что она представляет собой первое в Казахстане комплексное исследование организации и деятельности прокуратуры по осуществлению конституционного надзора. При этом автором выносятся на защиту следующие положения и выводы:

- определение понятия "конституционный надзор" и роли прокуратуры в осуществлении данной функции, обоснование этапов становления и развития конституционного надзора в Республике Казахстан;

- характеристика места прокуратуры Республики в обновленной системе государственных органов по обеспечению конституционной законности;

- предложения по совершенствованию правового статуса Генерального Прокурора;

- установление и раскрытие задач и объектов деятельности прокуратуры по осуществлению конституционного надзора;

- комплекс предложений по законодательной регламентации процедур рассмотрения протеста Генерального Прокурора различными органами государства;

- вывод о возможности участия прокуратуры в устранении нарушений конституционной законности на стадии подготовки проектов нормативных актов и рекомендации по нормативному регулированию такого участия, его предмета и пределов;

- предложения по правовому регулированию процессуальных взаимоотношений Прокуратуры с Конституционным Советом.

Теоретическая и практическая значимость работы

Теоретическое значение работы заключается в том, что она дополняет имеющиеся исследования о прокуратуре научным рассмотрением его новой функции - конституционного надзора с учетом тех задач, которые встают перед государственными органами по укреплению конституционной законности и конституционного правопорядка в обществе в условиях созидания новой государственности Казахстана.

Основные положения диссертации могут применяться в преподавании правовых дисциплин, включая спецкурсы по конституционному надзору, прокурорскому надзору, правоохранительным органам, в юридических вузах или на юридических факультетах, а также в системе учреждений повышения квалификации работников органов прокуратуры. Результаты и выводы исследования могут быть использованы при совершенствовании законодательства о Парламенте, Президенте, Правительстве, Конституционном Совете (в части, касающейся их взаимоотношений с прокуратурой) и прокуратуре, а также в практической работе Генеральной Прокуратуры и территориальных прокуратур по осуществлению высшего надзора за точным и единообразным применением Конституции, законов и указов Президента Республики

Казахстан. Результаты настоящего исследования могут представлять интерес для проведения сравнительно-правового анализа развития законодательства в странах Содружества Независимых Государств и выработки необходимых рекомендаций Координационному Совету Генеральных прокуроров стран СНГ.

Апробация и внедрение результатов исследования

Основные теоретические положения диссертации отражены в научных публикациях, выступлениях автора в органах печати и других средствах массовой информации, были изложены на научно-практических конференциях, семинарах и совещаниях, проводимых с участием работников органов прокуратуры.

Автором также подготовлены предложения к проекту Закона "О нормативных правовых актах Республики Казахстан" в части, касающейся мер по обеспечению законности нормативно-правовых актов, а также законодательного закрепления функции конституционного надзора прокуратуры, который представлен на рассмотрение Парламента.

Результаты исследования использованы диссертантом при подготовке комплекса предложений, а также актов конституционного надзора прокуратуры, направленных Президенту, Парламенту, Правительству, Конституционному Совету, другим государственным органам Республики Казахстан.

Под руководством диссертанта подготовлен комплекс нормативных актов Генерального Прокурора Республики Казахстан по вопросам, связанным с организацией и деятельностью органов прокуратуры по осуществлению конституционного надзора, охране прав и свобод человека и гражданина, интересов юридических лиц и государства.

Содержание диссертационной работы

Диссертация состоит из введения, трех глав, последовательно раскрывающих содержание предмета исследования, и заключения, в котором сформированы основные научные выводы. Список использованной литературы содержит 122 источника, в которых в различной мере рассматривались вопросы, связанные с темой данного диссертацион-

ного исследования.

В главе I "Теоретические основы становления конституционного надзора в Республике Казахстан" исследуется понятие конституционного надзора и его роль в обеспечении законности. Определяются и рассматриваются этапы становления и развития конституционного надзора в Казахстане.

Раскрывается необходимость рассмотрения данной проблемы в тесной взаимосвязи с процессами развития в целом правовой системы, государственности страны, с учетом состояния и развитости различных государственно-правовых институтов, уровня правового регулирования складывающихся общественных отношений.

Подчеркивается важность полного учета мирового опыта организации и осуществления конституционного контроля (надзора) в контексте конкретных исторических условий Казахстана, а не механическое заимствование готовых моделей.

В диссертации проводится анализ процесса и этапов становления и развития конституционного контроля (надзора) в Казахстане в период вхождения в состав Союза ССР, а также построения новой государственности Казахстана. На базе анализа теоретических разработок различных авторов дается определение понятия конституционного надзора.

Показывается его роль и значимость в построении правового государства, определяются и обосновываются этапы процесса его становления и развития в Республике Казахстан в составе СССР и в период самостоятельного развития.

Исследуя элементы конституционного контроля, осуществляемого Верховным Судом СССР периода 1923-1933 гг., показывается роль прокуратуры Верховного Суда СССР в этом процессе. Подробно анализируется законодательство и практика деятельности Комитета конституционного надзора СССР, созданного в соответствии с Законом СССР "Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) СССР" от 1 декабря 1988 г. до декабря 1991 г., показано его значение для последующего развития конституционно-правовой практики, а также Комитета конституционного надзора Казахской ССР, образованного в соответствии с изменениями и дополнениями в Конституцию республики от 24 апреля и от 20 ноября 1990 г.

Детально исследована компетенция Конституционного Суда Казахстана, созданного в соответствии с Законом от 5 июня 1992 г. и

особенности его деятельности за период до внесения изменений его полномочий принятием 28 января 1993 г. первой Конституции суверенного Казахстана, внесшей существенные дополнения в статус Конституционного Суда, и до его упразднения по Конституции Казахстана 1995 г.

Проведен сопоставительный анализ организации, функций и деятельности Комитета конституционного надзора и Конституционного Суда Казахстана, в частности, осуществление Комитетом функции конституционного контроля на предварительной стадии подготовки законопроекта.

Создание в соответствии с Конституцией 1995 г. Конституционного Совета, а также возложение этой Конституцией на прокуратуру Казахстана функции конституционного надзора знаменуют начало очередного этапа развития этого государственно-правового института.

В целях точного выяснения места прокуратуры в современной системе государственных органов в соответствии с Конституцией 1995 г. и последующим законодательством и определения гарантий надлежащей деятельности по исполнению возложенных функций исследуются порядок и процедуры назначения Генерального Прокурора и всех нижестоящих прокуроров, содержание подотчетности Генерального Прокурора Президенту Республики, его взаимоотношения с Сенатом и Мажилисом (Палатами Парламента). Обосновывается также вывод, что единство и централизованность системы органов прокуратуры позволяет обеспечивать единую законность на всей территории республики, общность форм прокурорского реагирования на нарушения Конституции, законов и иных нормативных правовых актов, одинаковость и неотвратимость наступления юридических последствий выявления нарушений законности прокурорами всех уровней, единство требований, предъявляемых к нормативным правовым актам и действиям всех государственных органов и должностных лиц, объективная возможность незамедлительного исправления ошибок и упущений нижестоящих прокуроров.

Конституционный запрет на вмешательство в деятельность прокуратуры создает ей возможность действовать в строгом соответствии с Конституцией и осуществлять конституционный надзор.

Диссертант обосновывает и формулирует конкретные предложе-

ния, направленные на нормативное развитие обеспечения принципов независимости, централизации, гласности в деятельности органов прокуратуры.

Рассматривается соотношение понятий подотчетности и подчиненности в системе органов прокуратуры и в ее взаимоотношениях с иными органами государства, формируются предложения по нормативному регулированию этих отношений.

В § 2 главы II рассматривается соотношение компетенции прокуратуры и других государственных органов и связанные с этим вопросы их взаимодействия по обеспечению конституционной законности. Это позволило определить место прокуратуры в системе государственного механизма, сформулировать и обосновать конкретные меры, направленные на повышение эффективности такого сотрудничества.

В этом контексте исследуются полномочия Президента по обеспечению незыблемости Конституции и аспекты участия прокуратуры в этом процессе во взаимодействии с Президентом: соотношение полномочий Президента и Конституционного Совета в этом процессе и роль конституционного надзора прокуратуры в реализации полномочий Президента, включая досрочное прекращение им полномочий должностных лиц, которых он назначил, в случае нарушения ими Конституции и законов.

Рассматривая участие прокуратуры в правотворческой деятельности на основе всестороннего анализа состояния законности как логическое продолжение ее надзорной функции, диссертант поддерживает и развивает вывод о деятельности прокуратуры и как о надежном индикаторе соответствия действующих законов потребностям регулирования общественных отношений.

Этим оправдывается включение Генерального Прокурора в число субъектов, которые согласно статьи 23 Указа Президента, имеющего силу конституционного закона, "О Президенте Республики Казахстан" от 26 декабря 1995 г. вправе готовить проекты нормативных актов Президента. Тем самым прокуратура непосредственно участвует в нормотворческой деятельности Главы государства. На основе принятого анализа делается принципиально важный вывод о необходимости рассмотрения участия прокуратуры в нормотворческой деятельности в качестве ее самостоятельной функции, в осуществлении которой должны быть включены прокуроры всех уровней.

В связи с тем, что в соответствии с Конституцией президент

издает нормативные акты, в том числе при определенных условиях и в порядке (ст. 45 п.п. 2, ст. 53 п. 4) законы и указы, имеющие силу закона, рассматриваются вопросы обращения Генерального Прокурора, в котором он обращает внимание Президента на несоответствие данных актов Конституции.

При анализе компетенции Парламента и его роли по обеспечению конституционной законности, и основных направлений его взаимодействия с прокуратурой выделяется ряд специфических правовых средств. В их числе ежегодные послания о состоянии конституционной законности. При этом выдвигается и обосновывается положение о неприемлемости предложений отдельных авторов лишить аналогичного права Конституционный Совет в связи с их различным характером и содержанием.

Дается развернутая характеристика структуры и принципиальных аспектов содержания послания Генерального Прокурора, вносятся соответствующие предложения о дополнении Закона о прокуратуре и Регламента Парламента Республики Казахстан.

Законом "О местных представительных и исполнительных органах Республики Казахстан" от 10 декабря 1993 г. установлено, что неоднократные нарушения Конституции и законов, прав и свобод граждан являются основанием досрочного прекращения деятельности маслихатов. Однако процедуры и механизмы такого прекращения не определены. В диссертации выдвигаются и обосновываются предложения о четком возложении на прокуратуру как орган, осуществляющий высший надзор за точным и единообразным применением Конституции и законов, обязанности сигнализировать о подобных нарушениях и выносить соответствующее предложение в Сенат. Формулируются проекты конкретных норм, дополняющих Закон о прокуратуре, Регламент Сената.

Не настаивая на необходимости включать прокуратуру в число субъектов законодательной инициативы, диссертант полагает, что ее участие в подготовке законопроектов должно быть закреплено в законодательстве, а также ведомственными нормативными актами. Участие прокуратуры в деятельности Парламента по разработке и принятию законов подкрепляется конституционной нормой о праве Генерального Прокурора присутствовать на совместных и отдельных заседаниях Палат Парламента и быть выслушанным (п. 6 ст. 59). Высказываясь по законопроекту, Генеральный Прокурор влияет на его содержание.

Исследуется участие представителей прокуратуры в составе рабочих групп по подготовке законопроектов Парламента, дача заключений по законопроектам, подготовленным иными государственными органами, иные формы. Рассматриваются взаимоотношения прокуратуры с депутатами Парламента в связи с их обращениями в прокуратуру с запросами, устными или письменными вопросами. Формулируются на базе обобщенной практики предложения о дополнении законодательства.

Анализируя соотношение компетенции прокуратуры и исполнительных органов власти, диссертант исходит из того, что Правительство, возглавляющее систему исполнительных органов, является главным "поставщиком" проектов законов в Парламент и ответственно за их исполнение. В связи с этим определяются основные направления взаимодействия прокуратуры с данными органами. Проводится разграничение и соотношение функций прокуратуры и органов вневедомственного контроля.

Особое внимание уделено рассмотрению соотношения роли и компетенции прокуратуры и Конституционного Совета в осуществлении конституционного надзора. Подчеркивая активную роль прокуратуры в этом взаимодействии, в диссертации показывается и более широкая сфера ведения прокуратуры, круга нормативных правовых актов, состав субъектов их принятия, на которые распространяется ее компетенция, характер полномочий и перечень правовых средств воздействия на нарушения Конституции, наличие собственных процессуальных форм деятельности.

Важно отметить, что в отличие от Конституционного Совета, возбуждающего производство только по фактам обращения управомоченных субъектов, прокуратура вправе опротестовывать нормативные правовые акты и по собственной инициативе.

Формулируется вывод о том, что в стране складывается система государственных органов по обеспечению верховенства Конституции, имеющая все более многовариантную, многоканальную, разноуровневую структуру защиты прав и свобод личности, Конституции. Это позволяет оперативно и системно реагировать на нарушения, добиваться устранения правонарушений, обеспечивать конституционный правопорядок в обществе.

Глава III посвящена рассмотрению организационных и правовых аспектов деятельности прокуратуры по осуществлению конституцион-

ного надзора. В ней последовательно и во взаимосвязи исследуются задачи, объекты, основные направления и формы деятельности прокуратуры в исследуемой сфере правовых отношений.

Опираясь на теоретические разработки различных авторов, внесших вклад в создание и развитие теории функций прокуратуры, диссертант обосновывает свое видение этого понятия применительно к функции конституционного надзора, которая исследуется в структуре всей деятельности прокуратуры.

Исследуется юридическая природа законов, принятых путем референдума, которые не включаются в предмет конституционного надзора. Такие законы могут проверяться прокурорами только с точки зрения соблюдения установленных процедур их принятия. В работе обосновывается необходимость создания двухуровневой системы проверки соблюдения конституционных процедур, установленных для внесения изменений и дополнений в Конституцию с участием Конституционного Совета и прокуратуры при четком разграничении и соотнесении их предметов ведения и установленных процедур.

Поскольку Закон о прокуратуре Республики Казахстан 1995 г. в отличие от Закона 1992 г. не устанавливает перечень государственных органов и иных субъектов, на которые распространяется высший надзор прокуратуры, в диссертации подробно исследуется эта проблема применительно к осуществлению конституционного надзора.

Диссертант анализирует в контексте предмета данного исследования складывающуюся практику определения Советом Безопасности Казахстана по результатам анализа состояния законности и деятельности правоохранительных органов приоритетных направлений, общей стратегии и тактики борьбы с преступностью, обеспечению законности и правопорядка в стране, в том числе, и для органов прокуратуры.

В § 2 главы третьей исследуются проблемы правового регулирования оснований и порядка осуществления прокуратурой конституционного надзора. С учетом правового статуса прокуратуры, ее положения в государственном механизме и полномочиями устранять нарушения конституционной законности во всех ветвях власти и практически во всех сферах правовых отношений, обеспечивать охрану конституционных прав и свобод граждан, интересов общества и государства, обосновывается необходимость регламентации ее организации и деятельности не обычным, а конституционным законом.

Проведенное исследование позволило диссертанту обосновать предложения о правовом регулировании порядка рассмотрения протестов Генерального Прокурора на противоречащий Конституции закон, принятый Парламентом, независимо от того, подписан ли такой закон Президентом или нет, а также на нормативные акты Правительства, министерств и ведомств.

Учитывается и необходимость проверки на соответствие обычных законов конституционным законам и указам Президента, имеющим силу конституционных законов.

Диссертантом формулируются в этой связи конкретные нормы, дополняющие законодательство о Парламенте, Правительстве и иные акты.

В диссертации исследуются целесообразность, возможности и условия возложения на прокуратуру подготовки заключений на проекты законов и иных нормативных правовых актов, формулируются предложения по соответствующему законодательному регулированию этих полномочий. Дача и рассмотрение таких заключений прокуратуры может иметь факультативный характер, когда проект обычных законов и иных нормативных актов передается прокуратуре по усмотрению разрабатывающего его органа либо в обязанности которого входит его принятие.

Предлагаются меры урегулирования процедур внесения и рассмотрения заключений прокуратуры в Регламентах Парламента, Правительства, а также в законе, определяющем порядок подготовки нормативных актов.

Рассматриваются процессуальные аспекты взаимоотношений Прокуратуры с Конституционным Советом, обосновываются предложения по их правовому регулированию.

**Основные положения диссертации опубликованы
в следующих работах:**

1. Прокуратура и правосудие. "Закон и время", Алматы, 1996, № 3, 0,6 п. л.
2. Проблемы конституционного надзора в деятельности прокуратуры. "Закон и время", Алматы, 1997, № 3, 0,7 п. л.
3. Конституционный надзор в деятельности органов прокуратуры Республики Казахстан. В кн. Проблемы совершенствования прокурорского надзора. К 275-летию Российской прокуратуры. Материалы научно-практической конференции. М., 1997, 0,4 п. л.
4. О задачах и перспективах развития прокуратуры Казахстана в переходный период. В кн. "Время испытаний". Очерки истории прокуратуры Казахстана. Алматы, 1997, 0,8 п. л.
5. О рейтинговой оценке деятельности прокуроров. "Закон и время". Алматы, 1997, № 1, 0,3 п. л.
6. Реформа правовой статистики в Республике Казахстан. "Закон и время". Алматы, 1997, № 4, 0,5 п. л.
7. Правовая статистка. "Зан" (Закон), Алматы, 15 октября 1997 г., 0,5 п. л.
8. По республике правонарушения продолжают носить массовый характер. "Панорама". Алматы, 18 июля 1997 г., 0,4 п. л.
9. Сборник нормативных правовых актов о прокуратуре Республике Казахстан. (Составитель сборника и автор предисловия). Алматы, 1997, 23 п. л.
10. Прокуратура Казахстана в системе правоохранительных органов унитарного государства с президентской формой правления. "Закон и время". Алматы, 1997, № 6, 0,6 п. л.
11. Конституционный надзор прокуратуры Республики. "Фемида". Алматы, 1998, № 1, 0,4 п. л.
12. Прокуратура на страже конституционной законности. "Казахстанская правда". Алматы, 30 августа 1997 г., 0,3 п. л.

Подписано в печать 3.03.98 г.
Печатных листов 1
Тираж 130 Заказ № 5

ИПКРК Генеральной прокуратуры РФ
112149, Москва, Азовская, 2, к.1