



ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН С ДРУГИМИ ОРГАНАМИ ВЕТВЕЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

УДК 340



Е.Б. Абдрасулов

директор Института
послевузовского образования
Академии правоохранительных
органов при Генеральной
прокуратуре Республики
Казахстан,
доктор юридических наук,
профессор



С.Р. Шалабаев

заместитель Прокурора
Атырауской области

Түйін

Мақалада «өзара іс-қимыл» ұғымының түсінігі мәселелері қарастырылады, Қазақстан Республикасының мемлекеттік билік органдарының өзара іс-қимыл мәні айқындалады, прокуратура органдарының басқа мемлекеттік органдарымен өзара іс-қимыл принциптері мен құқықтық регламенттеудің саралау мәселелері қозғалады.

Түйінді сөздер: мемлекеттік билік органдары, өзара іс-қимыл, прокуратура органдары, өзара іс-қимыл принциптері, өзара іс-қимыл нысандары, құқықтық регламенттеу, парламент, сот билігі.

Резюме

В статье рассматриваются вопросы определения понятия «взаимодействие», раскрывается значение взаимодействия органов государственной власти Республики Казахстан, затрагиваются проблемы классификации, принципов и правовой регламентации взаимодействия органов прокуратуры с другими государственными органами.

Ключевые слова: органы государственной власти, взаимодействие, органы прокуратуры, принципы взаимодействия, формы взаимодействия, правовая регламентация, парламент, судебная власть.

Summary

The article deals with the definition of the value of the identified “interaction” between state bodies of the Republic of Kazakhstan, addressed the problem of classification, principles of regulatory cooperation and the prosecutor’s office and other state bodies.

Key words: state bodies, interaction, prosecuting authorities, the principles of interaction, forms of interaction, legal regulation, the parliament, the judiciary.

Понятие «взаимодействие», являясь философской категорией и имея признаки универсальности, используется различными науками, поскольку оно выступает «методологическим принципом познания природных и общественных явлений. Чтобы действительно вскрыть суть объекта (субъекта), необходимо выявить его закономерные взаимодействия. Любой объект (субъект) может быть понят лишь в системе отношений и связей с другими явлениями, их частями, сторонами, свойствами. Взаимодействие не только исходный, но и конечный результат» [1].

Определяя понятие взаимодействия профессор Ф.М. Кобзырев, отмечает, что «взаимодействие представляет собой широкое и емкое по содержанию и форме явление, охватывающее материальный и духовный мир и выступающее в качестве основного содержательного элемента различных социальных образований и систем» [2].

Если остановиться на наиболее характерных признаках взаимодействия, то следует признать правильными те признаки, которые выделены М.Ю. Саулиным: «наличие внешней по отношению к взаимодействующим сторонам цели, достижение которой предполагает объединение усилий; организация совместных согласованных действий, позволяющая участникам взаимодействия реализовать общую для них деятельность; взаимный обмен действиями, информацией, взаимные влияния друг на друга, вызывающие изменения представления о предмете взаимодействия, поведения взаимодействующих участников, а иногда и совершенствование организационной структуры органов, участвующих в согласованной деятельности» [3].

В социологической и юридической литературе правильно подчеркивается, что взаимодействие возможно и осуществляется не только совместными, но и действиями, выполняемыми участниками отдельно друг от друга, и при этом, не любая совместная деятельность, совместное участие двух или более органов или лиц в одном мероприятии означает взаимодействие. Последнее будет иметь место только тогда, когда имеется единая цель совместной деятельности, построенной на сотрудничестве, и когда действия одной стороны соотносятся с потребностями, учитывают интересы и приносят пользу другой. Каждый из субъектов взаимодействия, являясь частью общей системы, используя имеющиеся у него полномочия и возможности другого участника, ставит перед собой собственные цели, стремясь к которым одновременно достигает общей взаимовыгодной цели. В ходе взаимодействия различных субъектов складываются не отдельные результаты функционирования сторон, а применяемые ими формы и методы деятельности, которые в своей совокупности дают некий общий положительный результат. Именно в объединении форм и методов проявляется амплитудная сила их совместных усилий [4].

Понятие общей взаимовыгодной цели выступает краеугольным камнем и при рассмотрении взаимодействия прокуратуры Республики Казахстан с другими органами государственной власти, поскольку взаимодействие в данном случае «представляет собой исторически сложившуюся и социально обусловленную совокупность взаимосвязанных действий и решений прокуроров и представителей органов публичной власти, направленных на выполнение задач в рамках достижения поставленных перед ними единых целей» [5], поскольку общность целей всех государственных органов заключается в создании условий законности в стране, защите прав и свобод личности, общества и государства.

Такого подхода придерживаются и другие ученые. К примеру, С.Е. Чаннов отмечает, что взаимодействие между органами государственной власти и органами местного государственного управления «можно определить как совокупность организационно-правовых форм и методов, направленных на совместное решение как общегосударственных, так и местных вопросов» [6]. С.В. Зарипова подчеркивает в своей работе, что «взаимодействие почти всегда предполагает единую цель, а результат достигается путем согласованных действий» [7]. О.Ю. Шеметова характеризует взаимодействие прокуратуры с другими органами государственной власти как «основанный на общности целей, опосредованный правовыми актами сегмент их деятельности, ориентированной на расширение возможностей сторон оптимизировать и повысить эффективность своего функционирования в интересах общества и государства» [8].

Вместе с тем, абсолютизация единых целей и задач прокуратуры и других органов публичной власти может приводить к негативным последствиям. Так, А.Д. Бойков, исследуя советский пе-



риод развития судебной системы, подчеркивал, что идеология абсолютизации «общности задач» позволяла органам координации борьбы с преступностью видеть суд «в одной упряжке» с теми, кто был призван пресекать преступления и изобличать преступника - т.е. с оперативным и следственным аппаратом и аппаратом прокурорского надзора. Несуразность такого единения задач была очевидной, поскольку оно превращало суд в ординарный репрессивный орган, отчуждало его от населения, формировало отношение к нему, как к казенному, бюрократическому учреждению, противостоящему интересам рядового гражданина» [9].

Следовательно, взаимодействие прокуратуры с другими органами ветвей государственной власти является тем направлением ее деятельности, которое осуществляется «в целях обеспечения выполнения возложенных на нее функций, характеризующееся преимущественно ведомственным (межведомственным) регулированием порядка совершения (выполнения) прокурами значимых действий и решений» [5].

Однако следует учитывать, что взаимодействие органов единой государственной власти, в том числе органов прокуратуры, осуществляется не всегда и не во всех направлениях деятельности. Так, Г.С. Сапаргалиев отмечал, что полномочия ветвей государственной власти «можно подразделить на три группы: 1) полномочия, которые осуществляют органы самостоятельно, без взаимодействия с другими органами; 2) полномочия которые реализуются совместными усилиями различных органов государственной власти; 3) полномочия, которые осуществляются различными органами совместно до определенной стадии» [10].

С.В. Зарипова проводит другую классификацию взаимодействия, указывая, что «с юридической точки зрения взаимодействие может быть обязательным, императивно предусмотренным в законе или другом нормативном правовом акте, или добровольным, основанным на свободном волеизъявлении субъектов взаимодействия» [7].

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

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

- а) принятия любых решений;
- б) совершения различных действий;
- в) подзаконного правотворчества;
- г) применения законов.

С этими принципами должны соотноситься как совершаемые, так и планируемые, предполагаемые акты и действия органов прокуратуры и других органов государственной власти и местного государственного управления в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, при том что принципы распространяются на все виды деятельности органов государственной власти и местного государственного управления, осуществляемые с помощью документов, правовых актов, в организационных и иных формах [11].

С.Г. Наймушина, рассматривая взаимоотношения органов государственной власти шире, чем понятие взаимодействия, отмечает, что они реализуются на основе соблюдения следующих принципов: самостоятельности; принципа взаимодействия органов государственной власти при решении отдельных государственных полномочий; принципа невмешательства органов государственной власти в компетенцию друг друга; принципа всесторонней поддержки и контроля со стороны государства за реализацией государственными органами и их должностными лицами государственной политики [12].

Развивая данную классификацию, следует остановиться и на других принципах деятельности органов государственной власти, в том числе и прокуратуры, влияющих на их взаимодействие:

1) Принцип единства государственной власти, который заложен в пункте 4 статьи 3 Конституции Республики Казахстан, устанавливающим, что «государственная власть в республике едина». Академик Г.С. Сапарғалиев, анализируя принципы взаимодействия органов единой государственной власти, утверждает, что «поскольку у этих ветвей «ствол и корни» единые, они, естественно, могут формироваться и функционировать не только самостоятельно, но и взаимодействуя друг с другом. Все они общими усилиями осуществляют как внутренние, так и внешние функции государства» [13].

2) Принцип открытости и гласности. Будучи показателем степени демократизации государства, данный принцип является важным фактором роста политического сознания граждан, улучшения и совершенствования взаимодействия деятельности государственных органов. О степени гласности и открытости в деятельности государственных органов свидетельствует, к примеру, тот факт, что в соответствии с пунктом 15 Регламента Сената Парламента Республики Казахстан от 8 февраля 1996 года Президент Республики Казахстан, Премьер-министр и члены Правительства, Генеральный Прокурор, Председатель Комитета национальной безопасности, Государственный секретарь, Руководитель Администрации Президента Республики Казахстан, Председатель Национального банка Республики Казахстан имеют право присутствовать как на открытых, так и на закрытых заседаниях Сената Парламента и быть выслушанным. Аналогичная норма содержится в пункте 11 Регламента Мажилиса Парламента Республики Казахстан, в котором установлено, что Президент Республики, Премьер-министр и члены Правительства, Председатель Национального Банка, Генеральный Прокурор, Председатель Комитета национальной безопасности Республики, Государственный секретарь, Руководитель Администрации Президента вправе присутствовать на любых пленарных заседаниях Мажилиса.

Этот принцип в организации и деятельности прокуратуры заключается в необходимости систематического информирования органов государственной власти и местного самоуправления, населения о состоянии законности. В п. 5 ст. 3 Закона «О Прокуратуре» закрепляет, что органы прокуратуры действуют гласно в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства республики об охране прав и свобод граждан, защите государственных секретов. Таким образом, может быть передана гласности только такая информация о работе прокуратуры, которая не причиняет вред интересам государства и граждан. Одним из ярких выражений принципа гласности выступает предусмотренное параграфом 8) статьи 11 «О прокуратуре Республики Казахстан» положение о том, что Генеральный прокурор отчитывается перед Президентом Республики о состоянии законности в стране и деятельности органов прокуратуры.

Все прокуроры на своем уровне систематически информируют органы власти регионального и местного уровня, а военные прокуроры - также органы военного управления о состоянии законности и правопорядка и проделанной работе по их укреплению. Следовательно, гласность является одной из специфических и сильных сторон в деятельности прокуроров, имеющей важное значение для повышения эффективности предупредительно-профилактической работы.

3) Принцип демократизма во взаимодействии и сотрудничестве государственных органов. Он основан на общих принципах демократизма в деятельности государственных органов и обусловлен закономерностями общественного развития. Являясь руководящим положением, принцип демократизма характеризует степень взаимовлияния государственных и общественных институтов, отдельных граждан на состояние законности в государстве и ее реализацию в законодательстве и практической деятельности государственных органов и учреждений, основывается на началах открытости и гласности перед народом. К примеру, «в Республике Казахстан утверждение палатами Парламента многих должностных лиц, предложение о назначении судей Верховного Суда Президентом и утверждение их Сенатом Парламента, полномочия Конституционного суда свидетельствуют» [14] как о взаимоконтроле ветвей власти, так и демократизме государственного управления в целом.

В деятельности прокуратуры принцип демократизма во взаимодействии с другими органами единой государственной власти, в частности с органами судебной власти, проявляется в том, что, осуществляя надзор в конкретных отраслях права, прокурор должен учитывать независимость судей и подчинение их только закону, право подсудимого на защиту, презумпцию невиновности, состязательность, гласность, устность и непосредственность процесса и т.д. Если прокурор не будет соблюдать эти принципы, он допустит нарушение служебного долга как блю-



ститель законности, стоящий на охране прав и законных интересов участников судебного разбирательства.

4) Принцип разрешения коллизий, возникающих в деятельности органов государственной власти. «Основной предпосылкой возникновения коллизий в деятельности государственных органов является сложность в процессе нахождения оптимальной модели самостоятельных и в то же время взаимосогласованных действий государственных органов и должностных лиц, действующих не изолированно в решении одних и тех же задач» [15]. Это вытекает из того, что «самостоятельность органов публичной власти с неизбежностью означает, что в пределах их правового статуса, установленного Конституцией, законами и иными правовыми актами, они обладают «свободой усмотрения», своего рода дискреционными полномочиями. Их действия и решения в рамках очерченной нормами права компетенции рассматриваются как легальные и целесообразные. Но при этом все государственные органы действуют не изолированно друг от друга. Их объединяет общность решаемых задач государственного или общественного значения, вследствие чего полномочия органов публичной власти пересекаются» [16]. Вместе с тем, причинами коллизий могут быть пробелы в законодательстве, неправильная правоприменительная практика, а иногда «за позицией и действиями различных органов нередко обнаруживаются амбиции и узковедомственные интересы их руководителей. Подчас влияют взгляды политических лидеров и элит. Столкновение мнений, позиций, взглядов перерастает в издание спорных или противозаконных актов, в антиконституционные решения и действия» [17]. Поэтому в Конституции, соответствующих ей законах, других нормативных правовых актах определяется процедура легального разрешения коллизий и конфликтов между органами ветвей единой государственной власти.

5) Принцип взаимной ответственности в процессе взаимодействия органов различных ветвей государственной власти. Данный принцип хорошо был освещен в казахстанской юридической печати, в которой подчеркивалось, что взаимодействие органов государственной власти тем эффективнее, чем выше их ответственность. Речь идет об ответственности ветвей государственной власти, органов, не входящих в систему ветвей власти, за добросовестное и четкое выполнение отдельных и совместных полномочий.

Если остановиться на правовом регулировании отношений, связанных с взаимодействием государственных органов, то система органов государственной власти и их взаимодействие строится на основе Конституции Республики Казахстан, принимаемых на ее основе законов, Указов Президента Республики Казахстан, иных нормативных правовых актов, а также актов индивидуально-правового характера. Ключом к эффективному взаимодействию органов государственной власти в условиях реализации конституционной модели унитарного государства является четкое закрепление функций и разграничение предметов ведения и полномочий всех государственных органов и должностных лиц. Взаимоотношения различных, в функциональном плане, органов представляют собой сложную систему прав и обязательств, конституционно-правовой анализ которых позволяет сделать вывод, что все органы единой государственной власти и должностные лица, «являясь субъектами социальных, относительно самостоятельных систем, в то же время функционально объединены в единую систему, выступая элементами, объективно необходимыми друг для друга в достижении общих целей» [18], которые направлены на утверждение «Республики Казахстан демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы» [19].

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Абдильдин Ж.Б., Балгимбаев А.С. Диалектика активности субъекта в научном познании // Алма-Ата, 1977. С.303.
2. Кобзарев Ф.М. Проблемы взаимодействия прокуратуры и суда в сфере уголовного судопроизводства / Монография. М., 2006. С. 22.
3. Саулин М.Ю. Взаимодействие органов прокуратуры с другими государственными органами и правозащитными организациями при осуществлении надзора за исполнением законодательства о животном мире. // Общество: политика, экономика, право. 2014. №1. С. 162.

4. Будаев С.Н., Козлов Т.Л., Илий С.К. Теория и практика взаимодействия органов исполнительной власти с правоохранительными органами в сфере противодействия коррупции // Административное право и практика администрирования. 2013. № 3. С.63.
5. Семенов А.С. Совершенствование института взаимодействия прокуратуры с органами государственной власти и муниципальными органами в сфере обеспечения законности // Автореферат диссертации... кандидата юридических наук. М., 2013. С. 11.
6. Чаннов С.Е. Муниципальное право // М., 2006. С.126.
7. Зарипова С.В. Нормативное правовое регулирование взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в субъекте Российской Федерации // Автореферат диссертации... кандидата юридических наук. - Казань, 2012.С.10.
8. Шеметова О.Ю. Взаимодействие органов местного самоуправления и прокуратуры в системе конституционного партнерства современной России // Автореферат диссертации... кандидата юридических наук. Белгород, 2013. С. 7.
9. Бойков А.Д. Третья власть в России. Очерки о правосудии, законности и судебной реформе 1990-1996 гг. // М., 1997.; http://kalinovsky-k.narod.ru/b/boikov/part3.htm#ch9_3
10. Сапаргалиев Г.С. Принципы взаимодействия ветвей органов государственной власти // Известия НАН РК. Серия общественных наук. 2006. № 3.С. 4.
11. Кудинов В.В. К вопросу о принципах взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере защиты государственной границы // Государственное и местное самоуправление 2008. № 9.
12. Наймушина С.Г. Конституционно-правовые основы организации и взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 33.
13. Сапаргалиев Г.С. Принципы взаимодействия ветвей органов государственной власти // Известия НАН РК. Серия общественных наук. 2006. № 3.С. 3.
14. Манин С.Н. Концепция согласованного функционирования органов государственной власти // Право стран СНГ. 2015.№3. С. 27.
15. Шакун В.М. Коллизии в статусе (компетенции) органов государственной власти и должностных лиц // Вестник Челябинского государственного университета. 2006.№ 2 .С. 42.
16. Брежнев О.В. Споры о компетенции между органами власти как субъект судебного конституционного контроля // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 4. С. 35–36.
17. Тихомиров Ю.А. Коллизионное право: Учеб. и науч.-практ. пособие. М., 2005. С. 216.
18. Аменицкая Н.А. Взаимодействие следователя и органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность в раскрытии и расследовании преступлений // Автореферат диссертации... кандидата юр. наук. Нижний Новгород, 2006. С.4.
19. Конституция Республики Казахстан //Астана, 2011. С.3.

