

УДК 347.9(075)
ББК 67.72я7
Ж 91

ВВЕДЕНИЕ

Министерство образования и науки РК
Казахский национальный университет
имени аль-Фараби

Генеральная прокуратура РК
Институт Генеральной
прокуратуры РК

Рекомендовано (Допущено) учебно-методической секцией
по специальности «Правоохранительная деятельность»

Рекомендовано ученым советом юридического факультета
КазНУ им. аль-Фараби и ученым советом Института Генеральной
прокуратуры Республики Казахстан

РЕЦЕНЗЕНТЫ: Академия Генеральной прокуратуры
Российской Федерации
Институт Генеральной прокуратуры
Республики Казахстан

А. Я. Сухарев — доктор юридических наук, профессор
В. П. Рябцев — доктор юридических наук, профессор
Т. К. Айтмухамбетов — доктор юридических наук, профессор
С. С. Молдабаев — доктор юридических наук, профессор

Журсимбаев С. К.
Ж 91 Прокурорский надзор в Республике Казахстан: Учебник.—
Алматы: Издательство «NURPRESS», 2010.— 356 с.

ISBN 9965-813-89-2

Учебник подготовлен на основе Закона «О Прокуратуре» и других нормативных правовых актов, действующих по состоянию на 1 июля 2010 года. В нем рассматриваются основополагающие принципы организации и деятельности органов прокуратуры, сущность, задачи и основные направления прокурорского надзора.

Издание, снабженное примерной программой курса, предназначено для студентов и преподавателей юридических факультетов высших учебных заведений, изучающих и ведущих курсы «Прокурорский надзор» и «Правоохранительные органы», а также всем, кто заинтересован в получении необходимых и полезных знаний о функционировании многогранной и разнопрофильной деятельности прокуратуры, осуществляющей высший надзор за законностью в стране.

ББК 67.72я7

ISBN 9965-813-89-2

© Журсимбаев С. К., 2010
© Издательство «NURPRESS», 2010.

В любой стране, при любом режиме власть заинтересована в учреждении такого органа государства, который по своей структуре и полномочиям отвечал бы задаче внедрения единого порядка и единой законности во всех областях жизни. Государственная и общественная жизнь обязывает, чтобы в стране существовал надежный механизм, обеспечивающий строгое и точное соблюдение законов, а также правопорядок. Поэтому основным неотъемлемым атрибутом политической системы почти каждого государства является такая структура, как прокуратура.

Место и роль прокуратуры или иных сходных по назначению государственно-правовых институтов в каждой стране различны. В одних странах она исполняет роль органа уголовного преследования, в других — только поддерживает государственное обвинение в суде, в некоторых — осуществляет и контрольные функции.

Если кратко определить суть деятельности прокуратуры, то это профессиональное служение Закону, утверждение его верховенства, обеспечение порядка, основанного на неукоснительном соблюдении общеобязательных правил поведения людей, которые изложены в правовых нормах.

Прокуратура, созданная почти три века назад, как орган надзора за соблюдением интересов государства, стала одним из важных и необходимых институтов государственной власти Российской империи, а затем Советского Союза, под чьей юрисдикцией находился Казахстан до получения суверенитета.

За годы независимости Казахстана сложились и в целом эффективно функционируют органы прокуратуры, являющиеся ядром правоохранительной системы страны, отвечающие потребностям демократического и правового государства.

Вместе с тем фундаментальные изменения, происходящие в мире и процессы глобализации, а также внутренняя динамика развития страны требует соответствия национального права, в том числе деятельности правоохранительных органов, международ-

ным стандартам. В связи с этим, в 2007 году на конституционном уровне придан импульс новому этапу судебно-правовой реформы. Сфера применения смертной казни сокращена и ограничена исключительно террористическими преступлениями, сопряженными с гибелью людей, и особо тяжкими преступлениями, совершенными в военное время, что в условиях Казахстана означает фактическую отмену смертной казни. Введено судебное санкционирование ареста, исключен конституционный запрет на возможность ведения прокуратурой и судом следствия.

В Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года, утвержденного Указом Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 года № 858, указано о необходимости дальнейшего совершенствования процессуальных основ деятельности органов прокуратуры. И в рамках этой работы повысить роль и ответственность прокурора в досудебном производстве, в том числе путем расследования органами прокуратуры уголовных дел о преступлениях, представляющих серьезную общественную опасность и сложность, как составной части функции уголовного преследования, осуществляемого прокуратурой. Также обращено внимание на важность дальнейшего повышения эффективности координирующей функции органов прокуратуры по отношению к правоохранительной деятельности, в том числе посредством соответствующей правовой регламентации этой функции.

Прокуратура является редким и уникальным органом надзора за законностью, одной из важнейших звеньев правозащитной системы, поскольку это единственное ведомство в стране, которое в своей деятельности касается всех сфер жизни.

Данный учебник подготовлен на основе положений Конституции Республики Казахстан и Закона «О Прокуратуре» с учетом происшедших в последнее время изменений законодательства по вопросам прокурорского надзора. В процессе раскрытия содержания основных направлений надзорной деятельности прокуратуры учтены потребности учебного процесса и практики прокурорского надзора.

Содержание учебника как правовой (юридической) дисциплины позволит изучающим его овладеть знаниями основополагаю-

щих принципов организации и деятельности прокуратуры, уяснить задачи, связанные с укреплением законности и правопорядка, а также взаимодействие с иными правоохранительными органами и общественными формированиями. Освещена тактика и методика осуществления прокурорского надзора в различных его отраслях и основных направлениях деятельности органов прокуратуры.

В учебнике «Прокурорский надзор в Республике Казахстан» раскрыты задачи прокуроров и их полномочия. Особое место занимает раскрытие процессуальных актов прокурорского реагирования на установленные нарушения законов, показаны предъявляемые к ним требования.

Учебная дисциплина «Прокурорский надзор в Республике Казахстан» изучается, как правило, на завершающем этапе обучения студентов на всех юридических факультетах вузов страны, поскольку деятельность прокуратуры по осуществлению надзора за соблюдением Конституции и применением законов касается практически всех сфер общественных отношений, которые урегулированы нормами права.

Автор выражает признательность прокурорам, оказавшим содействие в подготовке данного учебника, а также всем тем, кто высказал свои предложения и замечания, направленные на его дальнейшее совершенствование.

ГЛАВА 1

ПРЕДМЕТ, СИСТЕМА И ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ КУРСА «ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН»

1.1. Предмет и система курса «Прокурорский надзор в Республике Казахстан»

Предметом прокурорского надзора является сфера общественных отношений, на регулирование которой направлена деятельность прокурора. Предметом курса «Прокурорский надзор в Республике Казахстан» являются правовые нормы, определяющие цели и задачи, принципы организации и деятельности прокуратуры, систему и структуру его органов, основные направления и полномочия прокурора по осуществлению прокурорского надзора за применением законов. Основной целью данной дисциплины является ознакомление с практической деятельностью органов прокуратуры, тактикой и методикой прокурорской работы.

Как известно, деятельность прокуратуры организуется и осуществляется на основе совокупности правовых норм, регулирующих государственные отношения, возникающие в процессе осуществления высшего надзора за точным и единообразным применением законов как самостоятельной конституционной формы государственной деятельности в Республике Казахстан. Совокупность правовых норм о прокурорском надзоре складывается из соответствующих норм Конституции Республики, Закона «О Прокуратуре», норм по организации и деятельности органов прокуратуры, содержащихся в других законодательных актах, и образует самостоятельную отрасль права.

К предмету правового регулирования прокурорского надзора относятся общественные отношения, возникающие при осуществ-

лении конституционной функции — высшего надзора за точным и единообразным применением законов. Вторичным, производным по отношению к предмету правового регулирования, основанием разделения правовых норм на отрасли является метод правового регулирования, т.е. установленный нормами права способ правового воздействия на поведение участников правовых отношений в данной области общественной жизни.

Особенности того или иного метода правового регулирования проявляются как в определении юридического положения субъектов правоотношений, так и в определении содержания их прав и обязанностей, оснований правоотношений между ними, в обеспечении их реализации. Нормы прокурорского надзора определяют права и обязанности прокуроров. Правоотношения, в которых одним из субъектов является прокурор, носят особый характер.

Для нормального функционирования современного демократического государства, обеспечения прав личности и поддержания правопорядка в стране необходимо строгое, неуклонное соблюдение и исполнение норм права всеми участниками общественных отношений. Принятие законов еще не обеспечивает того, что содержащиеся в них нормы права будут реализованы, необходимы еще такие условия, при которых все субъекты, которым эти нормы адресованы, соблюдали бы содержащиеся в них правовые установки и требования, обеспечивали бы законность.

Условно курс «Прокурорский надзор в Республике Казахстан» можно разделить на две части: Общую и Особенную.

В *Общей части* курса изучаются: принципы организации и деятельности органов прокуратуры, их функции, система и структура органов прокуратуры в различных ее звеньях, порядок формирования органов прокуратуры, требования, предъявляемые к прокурорам. В эту часть включены также темы, содержание которых освещает вопросы о месте и роли прокуратуры в системе государственных органов, истории возникновения прокуратуры и основных этапов ее развития, дальнейшей перспективе, сущности и цели координационной деятельности, международно-правового сотрудничества с органами прокуратуры зарубежных стран.

В целях более полной характеристики проанализированы деятельность органов прокуратуры или иных сходных по назначению

государственно-правовых структур других зарубежных стран. Необходимо внимание уделено особенностям правового положения и условий службы сотрудников органов прокуратуры.

К *Особенной части* курса относятся: сущность, задачи и полномочия прокуроров в различных отраслях надзора и основных направлениях деятельности органов прокуратуры, организация и деятельность прокуроров по надзору за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, интересов юридических лиц и государства; представительство интересов государства в суде; надзор за законностью оперативно-розыскной деятельности, предварительного следствия и дознания, административного и исполнительного производства.

Изучаются полномочия прокуроров как в различных отраслях надзора, так и в плане сложившейся иерархии прокурорской системы. Особое место в курсе отведено раскрытию содержания процессуальных актов прокурорского реагирования на установленные нарушения законов. Предусмотренные Законом Республики Казахстан «О Прокуратуре» акты прокурорского реагирования — протест, представление, постановление — универсальны, однако в каждой из отраслей надзора они имеют специфику: особенности при составлении этих документов в сфере уголовного и гражданского судопроизводства, в порядке надзора за законностью в деятельности государственных органов.

В соответствии с Конституцией Республики Казахстан и Законом Республики Казахстан «О Прокуратуре» прокурорский надзор представляет собою самостоятельную, специфическую отрасль государственной деятельности. Самостоятельность прокурорского надзора, как вида государственной деятельности определяется ее содержанием, которое заключается в осуществлении высшего надзора за точным и единообразным применением законов, Указов Президента Республики Казахстан и иных нормативных правовых актов на территории Республики, принятии мер по выявлению и устранению любых нарушений законности. Эту деятельность, кроме прокуратуры, не могут осуществлять никакие другие государственные и иные органы, так как задачи прокуратуры отличаются от задач иных структур государства. Специфичность прокурорского надзора состоит в том, что прокуратура не относится ни

к одной ветви власти и является независимым, единым и централизованным государственным органом, подотчетным Президенту Республики Казахстан. Прокуратура как один из важных конституционных институтов является неотъемлемым элементом механизма правовой защиты Конституции.

Курс, посвященный прокурорскому надзору, тесно связан с другими отраслями права и учебными дисциплинами. Такое положение объективно обусловлено спецификой прокурорского надзора как особого вида государственной деятельности, направленной на повсеместное и безусловное утверждение силы закона. Каждая из учебных дисциплин — уголовное и уголовно-процессуальное, гражданское и гражданско-процессуальное право, административное и другие — отводят определенное место роли и значению прокурорского надзора в той или иной конкретной отрасли права. Наиболее тесно с курсом «Прокурорский надзор» связаны дисциплины уголовного и гражданского процесса, трудовое, административное право, в сфере деятельности которых прокурорский надзор занимает весьма значительное место.

Тесная взаимосвязь и взаимодействие существует между прокурорским надзором и криминологией. Учет криминологических рекомендаций необходим при выполнении прокурорами возложенной на них функции координации деятельности по борьбе с преступностью, участия в подготовке и выполнении государственных программ по усилению борьбы с преступностью, участия в правотворческой деятельности, при выполнении иных задач и функций.

Полномочия прокуроров по установлению и устранению нарушений закона в разных сферах общественной деятельности не одинаковы. Так, при осуществлении надзора за законностью следствия и дознания, а также надзора за законностью исполнительного производства прокурор наделен целым комплексом полномочий, позволяющих ему не только устранять установленное нарушение закона, но и принимать самостоятельное решение по возникающему вопросу. По-иному обстоит дело в сфере надзора за законностью в деятельности государственных органов, когда перед прокурором стоит запрет на вмешательство в оперативно — хозяйственную деятельность государственного органа, предприятия или организации. Аналогичные ограничения для прокуроров имеются

в действующем законодательстве относительно надзора прокурора в сфере деятельности судебных органов, так как суд независим и подчиняется только закону. Обязанность прокурора — принести протест на незаконные приговоры, решения и постановления суда, а окончательное принятие решения по уголовным, гражданским и иным делам — обязанность суда.

В содержание курса «Прокурорский надзор» вошло обоснование бесспорного положения, что прокурорский надзор неделим. Единство и неделимость прокурорского надзора особенно четко прослеживаются на уровне районной (городской) прокуратуры как основного звена органов прокуратуры. В ней нет структурных подразделений, занятых различными отраслями надзора; прокурор района или города занят одновременно всеми проблемами по осуществлению надзора. Он, к примеру, правомочен принять решение о возбуждении уголовного дела, принесении протеста по уголовным и гражданским делам, освободить незаконно содержащееся лицо из-под стражи или принять решение о заключении обвиняемого, подозреваемого под стражу по основаниям, предусмотренным в законе.

Совсем другое дело, когда речь идет о системе и структуре вышестоящих прокуратур — областных и приравненных к ним, Генеральной прокуратуры Республики Казахстан. Каждая из них имеет определенную структуру, которая предполагает в организационном и штатном плане существование самостоятельных подразделений (департаментов, управлений, отделов), ведающих конкретной отраслью прокурорского надзора. Все это, однако, не означает, что здесь нарушается принцип единства прокурорского надзора, он сохраняется, но в целях практической целесообразности он распределяется между структурными подразделениями, ведающими отраслями прокурорской деятельности.

1.2. Основные понятия курса «Прокурорский надзор в Республике Казахстан»

Прокурорский надзор, как и любая учебная дисциплина, оперирует совокупностью понятий для определения и раскрытия содержания организации и деятельности органов прокуратуры. Для того

чтобы лучше понять сущность прокурорского надзора, необходимо выделить такие его признаки, которые позволяли бы отличать этот специфический вид деятельности от иных форм реализации государством своих контрольных функций.

В соответствии с законом от 21 декабря 1995 года № 2709 «О Прокуратуре» **прокуратура** — подотчетный Президенту Республики Казахстан государственный орган, осуществляющий высший надзор за точным и единообразным применением законов, указов Президента Республики Казахстан и иных нормативных правовых актов на территории Республики, за законностью оперативно-розыскной деятельности, дознания и следствия, административного и исполнительного производства. Прокуратура принимает меры по выявлению и устранению любых нарушений законности, опротестовывает законы и другие правовые акты, противоречащие Конституции и законам Республики, представляет интересы государства в суде, а также в случаях, порядке и пределах, установленных законом, осуществляет уголовное преследование.

Прокурор — это должностное лицо, осуществляющее в пределах своей компетенции надзор за точным и единообразным применением законов, указов Президента Республики Казахстан, иных нормативных правовых актов, за законностью оперативно-розыскной деятельности, дознания, следствия, административного и исполнительного производства, представительство интересов государства в суде, а также уголовное преследование в случаях, порядке и пределах, установленных законом.

Прокурорами являются: Генеральный Прокурор республики, его первый заместитель и заместители, старшие помощники и помощники, помощники по особым поручениям, начальники департаментов, управлений и отделов органов прокуратуры и их заместители, все нижестоящие прокуроры, их заместители, старшие помощники и помощники, прокуроры по отрасли надзора, старшие прокуроры и прокуроры управлений и отделов органов прокуратуры, а также военные, уполномоченные и специальные прокуроры.

Сотрудниками органов прокуратуры являются лица, аттестованные на должности прокуроров, и аттестованные работники научных организаций прокуратуры, непосредственно ведущие научно-исследовательскую либо преподавательскую работу.

Полномочия прокурора — означает совокупность его прав и обязанностей, установленных законом с учетом должностного положения и сферы деятельности.

Система прокуратуры — это упорядоченная в соответствии с едиными принципами организации и деятельности совокупность государственных органов и учреждений, выполняющих взаимосвязанные задачи и функции, направленные на обеспечение единой законности и правопорядка. Единую систему органов прокуратуры Республики Казахстан образуют Генеральная прокуратура, прокуратуры областей, прокуратуры городов республиканского значения и столицы республики, межрайонные, районные, городские и приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры.

Акты прокурорского надзора — это документы, являющиеся формой реагирования прокурора на выявленные нарушения закона. Для обеспечения гласности своей деятельности органы прокуратуры могут публиковать в средствах массовой информации акты прокурорского надзора на незаконные действия и решения органов и должностных лиц, нарушающие конституционные и иные охраняемые законом права человека и гражданина, интересы юридических лиц и государства.

Систему правовых актов прокуратуры составляют:

— акты прокурорского надзора: протест, постановление, предписание, заявление, санкция, указание, представление, разъяснение закона;

— акты, регулирующие вопросы организации и деятельности прокуратуры: приказы, указания, распоряжения, положения, инструкции.

Специализированная прокуратура — это орган прокуратуры специализированного характера, входящий в систему соответствующих специализированных прокуратур: военных, природоохранных, транспортных, а также прокуратуры специальных объектов, созданный на правах городской, районной или областной прокуратуры, действующий в соответствующей специальной сфере правовых отношений в соответствии с установленной компетенцией.

Сотрудникам органов прокуратуры в соответствии с занимаемой должностью, квалификацией и стажем специальной службы

присваиваются классные чины или воинские звания. **Классный чин** — квалификационная характеристика работника органа или учреждения прокуратуры, выраженная в присвоении ему в установленном законом порядке квалификационного звания работника юстиции определенного класса в соответствии с занимаемой должностью, уровнем образования, опытом, стажем работы, сложностью и режимом службы.

Прокурорский надзор — это понятие, которое характеризует основную функцию прокуратуры как самостоятельный и специфический вид государственной деятельности государственной службы; отрасль юридической науки; учебную дисциплину. Прокурорский надзор как отрасль юридической науки означает сумму знаний о законодательстве, регулирующем деятельность прокуроров по осуществлению надзора, формах, средствах и методах его осуществления, закономерностях развития общественных отношений в сфере осуществления надзора, проблемах эффективности этой деятельности и т. д.

Под объектом прокурорского надзора следует понимать государственные органы, организации и общественные объединения и другие юридические лица, в которых проводятся прокурорские проверки применения законов.

Субъектом прокурорского надзора следует считать участника прокурорско-надзорной деятельности, должностного лица органа прокуратуры, наделенного правоохранительной властью в пределах своей компетенции.

Методика прокурорского надзора представляет собой совокупность основанных на законе приемов и способов наиболее эффективного выявления и устранения нарушений закона. Методика осуществления надзора вырабатывается практикой и теорией прокурорского надзора, находит свое отражение в научных работах, методических рекомендациях, направляемых Генеральной прокуратурой подчиненным прокурорам. Некоторые методы находят закрепление в приказах и указаниях Генеральной прокуратуры, приобретая обязательный характер.

Тактика прокурорского надзора — система научных положений и разрабатываемых на их основе рекомендаций, касающихся осуществления деятельности органов прокуратуры по выявлению

и устранению нарушений закона, причин и способствующих им условий, привлечению нарушителей и установленной законом ответственности.

1.3. Прокуратура в системе государственно-правовых институтов Казахстана

Точное обозначение места прокуратуры в системе государственно-правовых институтов страны имеет ключевое значение для определения сущности органов прокуратуры, ее функций и правового статуса, организационного построения, форм и методов деятельности. Вопрос о месте прокуратуры в системе государственно-правовых институтов вытекает из общей концепции механизма казахстанской государственности, закрепленной в Конституции Республики Казахстан.

Республика Казахстан является унитарным государством с президентской формой правления. Согласно Конституции Республики Казахстан государственная власть в стране едина, осуществляется в соответствии с принципом ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви, которые должны взаимодействовать между собой с использованием системы сдержек и противовесов. Гарантом же единства народа и государственной власти, незыблемости Конституции, прав и свобод человека и гражданина является Президент Республики, который обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие всех ветвей государственной власти и ответственность органов власти перед народом.

Право выступать от имени народа и государства принадлежит Президенту страны, который как глава государства принимает на себя большую часть ответственности за состояние правовой системы и правопорядка. На основе и во исполнение Конституции РК и законов он издает указы и распоряжения, имеющие обязательную силу на всей территории страны. После подписания им законов они вступают в силу в установленном законодательством порядке.

В связи с этим прокуратура становится важным звеном системы «сдержек и противовесов», столь необходимым для нормальной жизни общества. В соответствии с Конституцией Республики Ка-

захстан прокуратура осуществляет свои полномочия независимо от других государственных органов, должностных лиц и составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору.

Основной закон и нормативные правовые акты должны неукоснительно соблюдаться, и прокуратура как орган правоохраны, подотчетный лишь Президенту, обязана осуществлять высший надзор за их точным и единообразным применением на территории республики и принимать меры по выявлению и устранению любых нарушений законности. Являясь необходимым звеном в цепи государственной защиты, обладая конституционной надзорной функцией, она призвана быть, прежде всего, инструментом обеспечения полномочий Президента Республики и с позиции закона обязана оказывать влияние на все ветви власти, тем самым, способствуя нормальной их деятельности и выполнению правовых положений, содержащихся в Конституции страны. При этом прокуратура не подменяет представительные, исполнительные и судебные органы власти, а дополняет их, эффективно используя свои специальные полномочия. Тем более все ветви государственной власти и их органы обязаны соблюдать и укреплять законность. Без законности в государстве не может быть сильной, успешно выполняющей свои функции власти, особенно если это государство стремится стать правовым.

Таким образом, прокуратура, взаимодействуя с парламентом, исполнительными и судебными органами действует в интересах всех ветвей власти и, как механизм контроля за реализацией их полномочий, осуществляет надзор за правильным применением законодательных актов. Основная задача прокурора — выявить нарушения закона, добиться их устранения, защитить невиновных, поставить вопрос об ответственности нарушителей.

Необходимо внести ясность в вопрос о том, что прокуратура Казахстана не входит в рамки традиционно классического ***принципа разделения властей***. На наш взгляд, неверно утверждать, что в современном обществе любой государственный орган должен быть в треугольнике ветвей власти, руководствуясь только теорией разделения властей, основанной на идеях Дж. Локка и Ш. Монтескье почти три века тому назад. Вне трех ветвей власти функциониру-

ет не только прокуратура. На наш взгляд, Президент Республики не относится ни к одной ветви власти и занимает доминирующее положение над тремя ее ветвями. Он как гарант незыблемости Конституции, прав и свобод человека и гражданина реализует некоторые свои полномочия с помощью Конституционного Совета, Счетной палаты, прокуратуры и других органов. Главное, чтобы эти институты вписывались в рамки демократического устройства государства и содействовали балансу фундаментальных ветвей власти.

Также не должно вводить в заблуждение и то, что конституционные нормы, посвященные прокуратуре, находятся в главе седьмой «Суды и правосудие» Конституции Республики Казахстан. Согласно ст. 75 Основного закона, правосудие в нашей стране осуществляется только судом. Судебная власть осуществляется посредством гражданского, уголовного и иных установленных законом форм судопроизводства. Судами являются Верховный Суд Республики и местные суды, которые, в отличие от прокуратуры, не могут быть органами уголовного преследования. Поэтому прокуратура как государственный орган по своему статусу сегодня не является частью судебной власти. Включение ее в указанную главу Конституции, на наш взгляд, связано с тем, что отправление правосудия осуществляется судом с участием прокурора, которые в реализации правозащитной деятельности, а также в обеспечении верховенства закона дополняют друг друга.

Важное значение имеет то, что Конституцией РК возложено на органы прокуратуры осуществление *высшего надзора* за точным и единообразным применением законов.

Прокурорский надзор является «высшим», поскольку Генеральный Прокурор Республики Казахстан, возглавляющий органы прокуратуры, назначается Главой государства с согласия Сената, и не ограничивается рамками отдельных систем органов и отраслей управления, отдельных должностных лиц, а осуществляется с позиции обеспечения точного и единообразного применения законов, всемерного укрепления законности и правопорядка всеми и на всей территории страны.

Надзор называется высшим потому, что прокуратура действует от имени государства и он распространяется на все министерства,

государственные комитеты, ведомства, предприятия, учреждения, организации, должностных лиц и правоприменяющих субъектов. Прокуратура распространяет свою деятельность на объекты, не подчиненные ей в административном порядке и она обладает конкретными властными полномочиями по привлечению к ответственности лиц, виновных в нарушении законов.

В стране функционирует широкая система государственных, ведомственных, общественных органов и организаций, которые также осуществляют надзор и контроль. В частности, функционируют множество различных министерств и ведомств, самостоятельных агентств, департаментов и инспекций, выполняющих контролирующие, а некоторые из них — и надзорные функции. Так, Министерство финансов осуществляет надзор и контроль за соблюдением финансовой дисциплины юридическими и физическими лицами, контроль за целевым использованием государственных финансов и государственных внебюджетных фондов; Национальный банк — надзор и контроль за деятельностью банков, а также валютное регулирование и валютный контроль в республике; Комитет по чрезвычайным ситуациям — надзор и контроль за соблюдением нормативных правовых актов в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, гражданской обороны, безопасным ведением работ в промышленности и горный надзор; органы внутренних дел — надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, и некоторыми категориями осужденных. Существуют пожарный надзор, санитарный надзор, энергонадзор и т.д.

Прокурорский надзор, в отличие от них, представляет собой высший надзор, стоящий над ведомственным надзором и контролем, на которые возложено обеспечение применения законов самими государственными органами, предприятиями и организациями.

Таким образом, прокуратура ввиду всеобъемлемости своей надзорной деятельности в различных сферах правовых отношений и наличия у нее функции координации имеет более широкие полномочия и поэтому высший надзор является всеобщим и надведомственным.

По мнению В. Г. Лебединского и Ю. А. Каленова, одной из отличительных черт высшего надзора прокуратуры является осу-

ществование надзора не только за исполнением законов, но и за единообразным их применением¹.

В. Я. Чеканов отмечал следующие юридические признаки, присущие высшему надзору: 1) в надзоре за исполнением законов заключается специальное назначение прокуратуры, государственно-правовая сущность ее деятельности; 2) надзор осуществляется от имени государства и является особой формой государственной деятельности, подотчетному высшему органу власти; 3) надзор направлен на обеспечение правильного понимания и единообразного применения законов, имеет своим предметом точное их исполнение; 4) надзор распространяется на деятельность всех министерств, ведомств и подчиненных им учреждений, предприятий, а также должностных лиц и граждан; 5) надзору присущи своеобразные правовые средства выполнения поставленных перед ними задач, законоохранительные по своей сути; 6) анализ прокурорами соответствующей деятельности имеет исключительно правовой аспект².

В целом, органы надзора и контроля, выполняя общую задачу — осуществление борьбы за законность, тем не менее являются различными по своему правовому положению государственными органами, каждый из которых действует присущими ему методами.

Следует учесть, что в новой Концепции правовой политики Республики Казахстан отмечено, что надзорные полномочия могут возлагаться и на иные, кроме прокуратуры, государственные органы. Наряду с прокурорским надзором правомочен и административный надзор, осуществляемый уполномоченными должностными лицами исполнительной власти в отношении не подчиненных субъектов — граждан и организаций в целях обеспечения соблюдения законности в сферах деятельности, регулируемых административным законодательством, с использованием в предусмотренных законом случаях мер административного принуждения. Указано, что перспективные направления совершенствования государственного контроля и надзора связаны с:

¹ Лебединский В. Г. Советская прокуратура и ее деятельность в области общего надзора. — М., 1954. — С. 52

² Чеканов В. Я. Сущность прокурорского надзора и его соотношение с другими формами государственной деятельности // Советская прокуратура на страже законности: Сб. Научных трудов. — Саратов, 1976. — С. 9.

- оптимизацией системы контрольно-надзорных органов;
- упорядочением и сокращением объема контрольно-надзорных полномочий не только в отношении предпринимателей, но и других субъектов права;
- повышением уровня правового регулирования административно-надзорной деятельности.

В связи с этим, в настоящее время актуальное значение приобретает вопрос о соотношении государственного контроля и прокурорского надзора.

Как мы уже говорили, прокуратура тесно связана со всеми ветвями власти, оказывая влияние на их функционирование, прежде всего, путем осуществления надзора за применением законов. Известно, что высшим представительным органом страны, осуществляющим *законодательные функции*, является Парламент Республики Казахстан. До принятия Конституции 1995 г. прокуратура была своего рода подконтрольным органом законодательной власти. Генеральный Прокурор Республики Казахстан назначался на должность Верховным Советом сроком на пять лет. В настоящее время Генеральный Прокурор назначается Президентом Республики с согласия Сената. По Конституции прокуратура не обладает правом законодательной инициативы. Однако это не лишает ее активного участия в законотворческой деятельности. Она может по своей инициативе направлять в Правительство и Парламент страны информацию о пробелах законодательного регулирования отдельных областей общественной жизни, о состоянии законности в республике и указывать на недостатки законодательства, предлагать меры по их устранению, а также оказывать влияние на законотворческий процесс путем участия при подготовке законопроектов, в работе комитетов и парламентских слушаниях.

Взаимодействие прокуратуры с *органами исполнительной власти* осуществляется в разных формах — путем участия по согласованию в правительственных программах, инициативы по изданию постановлений Правительства, затрагивающих конституционные и другие права граждан. Прокуратура как самостоятельный государственный институт осуществляет надзор за законностью в деятельности исполнительной ветви власти, правовых актов Правительства, министерств и ведомств, местных исполнительных и

представительных органов, органов контроля и ведомственного надзора, их должностных лиц.

Взаимодействие *прокуратуры и суда* основано на сотрудничестве и взаимном контроле с целью соблюдения законности и повышения эффективности правоохранительной деятельности. Судебная власть действует независимо от других ветвей власти и вместе с законодательной и исполнительной властями образует единую государственную власть, возглавляемую Президентом страны. Взаимоотношение прокуратуры и суда строится на основе конституционного принципа осуществления правосудия, независимости судей и подчинения их только закону.

Судебная власть и прокурорский надзор — два тесно связанных между собой взаимодействующих государственно-правовых института. Каждый из них присущими им своими методами защищает права человека, обеспечивает законность и правопорядок. Если прокуратура принимает меры по выявлению и устранению любых нарушений законности, то судебная власть от имени государства реагирует на эти нарушения, осуждая виновных и защищая права, свободы и законные интересы пострадавших граждан и организаций.

Прокуратура не осуществляет надзор за судом и не посягает на прерогативы судебной власти. Прокурор, представляя интересы государства в суде в ходе уголовного, гражданского или иного судопроизводства, в апелляционном, кассационном и надзорном порядках, осуществляет свои полномочия в соответствии с уголовно-процессуальным, гражданским процессуальным и иным законодательством республики. В случае своего несогласия с решением, приговором и иным постановлением суда (судьи) по делу по мотиву его несоответствия закону либо необоснованности прокурор вправе подать в целях пересмотра дела и отмены либо изменения правового акта протест в вышестоящий суд.

Правовая позиция, выраженная в прокурорских актах, не имеет обязывающей и заранее установленной силы, а лишь ставит вопрос об отмене или изменении незаконных судебных постановлений перед вышестоящим судом, тем самым вносит важный вклад в обеспечение законности судебных актов. Эти отношения между судом и прокуратурой представляют собой форму взаимодействия,

которая так необходима для обеспечения законности и защиты прав граждан.

О взаимоотношениях прокуратуры и суда Ю. И. Скуратов справедливо заметил, что как проводник законности прокуратура кровно заинтересована в сильной независимой судебной власти и в том, чтобы эта власть в полной мере выполняла ту роль, которую должно играть правосудие в нормальном гражданском обществе и правовом государстве. Во всех случаях окончательное решение по документам прокурора принимается судом. И поскольку именно суд делает вывод о правомерности или необоснованности прокурорской оценки, надзор прокуратуры может выступать гарантом законности лишь в той мере, в какой она опирается на судебную власть и поддерживается ею¹.

Изменения во взаимоотношениях суда и прокуратуры ни в коей мере не означают ослабления роли прокуроров в уголовном и гражданском судопроизводстве. Их активное, профессиональное, грамотное участие в судебном разбирательстве является гарантией законности и эффективности осуществления правосудия. Не случайно Президент Республики обратил внимание на то, что забота государства к нуждам судебной системы должна сопровождаться повышением требовательности к судейскому корпусу и усилением правовых рычагов контроля за деятельностью судов, без вмешательства в процесс отправления правосудия.

Контрольные вопросы

1. В чем состоит назначение органов прокуратуры?
2. Чем отличается прокурорский надзор от судебного и государственного контроля?
3. Каково взаимодействие прокуратуры с законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти?
4. Какова связь курса «Прокурорский надзор» с другими учебными дисциплинами?
5. Какие задачи ставит законодатель перед органами прокуратуры?

¹ Скуратов Ю. И. Концептуальные вопросы развития прокуратуры в период правовой реформы в Российской Федерации // Законность, 1997.— №3.— С. 6—7.

ГЛАВА 2

ИСТОРИЧЕСКИЕ ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ ПРОКУРАТУРЫ

2.1. Возникновение и основные исторические этапы развития прокуратуры

Возникновение, становление и развитие прокуратуры страны необходимо рассматривать в контексте исторических, социально-экономических и иных объективных условий соответствующих периодов общества. Во избежание искажения «родословной» отечественной прокуратуры необходимо знать исторические корни, закономерность возникновения и развития органов прокуратуры, понять первоначальный генетический код, заложенный основателем при учреждении данного института, поскольку, не зная прошлого, нельзя понять истинный смысл настоящего и цели будущего.

Слова *«прокурор»*, «прокуратура» имеют своим корнем латинское *«procurator»*, что означает: «забочусь», «обеспечиваю», «предотвращаю», «управляю». По некоторым данным уже в Древнем Риме существовала должность прокуратора, который мог быть и доверенным лицом римского гражданина в судебных и коммерческих делах, и домоуправителем, и наместником, т.е. управляющим провинциями, с сосредоточением в своих руках всей полноты власти, включая судебную¹.

В Древней Греции и в Древнем Риме пострадавший от преступления или гражданско-правового деликта сам собирал доказательства и поддерживал обвинение перед судом либо приглашал ораторов. Прокуратура же как специальный орган по надзору за расследованием и рассмотрением уголовных дел впервые возникла во Франции в XIII—XIV вв. Король Франции Филипп IV Ордонансом от 25 марта 1302 г. учредил прокуратуру как орган, защищающий интересы монарха. В делах, в которых был заинтере-

¹ Алексеев А. И., Ястребов В. Б. Профессия — прокурор. — М., 1998. — С. 7.

ресован король, право уголовного преследования было признано за королевскими прокурорами с самого начала производства по ним. Далее сфера деятельности королевских прокуроров постоянно расширялась.

Эдикт (особо важный указ императоров и королей) Франциска I 1539 года окончательно завершил развитие системы королевского розыскного процесса, в соответствии с которым судьи и их помощники, называвшиеся королевскими лейтенантами, должны были лично вести процесс. Стало обязательным взаимодействие судьи, ведущего следствие, и прокурора, дающего заключение. В 1586 году был принят закон об организации и деятельности прокуратуры во Франции, который определил место прокуратуры в системе государственных органов. В сферу полномочий прокурорского надзора закон включил: деятельность прокурора административно-политического характера; надзор за производством следствия; судебно-правовую деятельность.

Очень важное значение для уголовного процесса Франции имел Ордананс 1670 года, которым разделялось расследование в суде гражданского и уголовного исков, а сторона публичного обвинения в лице королевских прокуроров поручила предъявлять обвинение в совершении преступлений, влекущих за собой позорящие и мучительные наказания¹.

В дальнейшем прокуратура Франции претерпела различные преобразования. Тем не менее, ее основное предназначение оставалось неизменным: обеспечение незыблемости держателя верховной власти в государстве. Эти функции прокуратуры были особенно важны в связи с распространением казнокрадства, взяточничества, бороться с которыми представлялось возможным лишь с помощью специальной государственной службы. Не случайно именно прокуратура Франции послужила образцом для создания аналогичных правовых институтов в других странах, в том числе и в России².

Казахстан почти три столетия находился в составе Российской империи, а затем Советского Союза, поэтому развитие орга-

¹ Бессарабов В. Г. Прокуратура России в системе государственного контроля. — М., 1999. — С. 149.

² Басков В. И. История прокуратуры Российской империи. — Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11. Право, 1997. № 2. — С. 3—4.

нов прокуратуры в республике неразрывно связано с эволюцией правовых систем метрополии, различных правовых институтов и механизмов государственной власти.

В России прокуратура возникла не на пустом месте, она имела, как было указано выше, своих предшественников на поприще государственного контроля, наблюдения за исполнением царской воли и выражающих ее законов, указов, повелений. Одна из первых попыток организовать такое наблюдение и контроль за деятельностью государственного аппарата относится ко второй половине XVII в., когда царь Алексей Михайлович образовал Тайный приказ, основная задача которого состояла в том, чтобы «его царские мысли исполнялись все по его хотению». Однако, после смерти царя этот приказ прекратил свое существование.

В России образование прокуратуры пришлось в эпоху Петра Первого, когда он в процессе реформы государственного управления пришел к выводу о необходимости создания аппарата, призванного следить за исполнением законов и бороться с чиновниками-вымогателями, казнокрадами и взяточниками. С этой целью Петр I в 1711 г. первоначально ввел институт фискалата, который действовал в основном тайно, нелегально. В случаях выявления правонарушений фискал должен был невзирая на лица призвать виновного в Сенат и там его уличать.

Впоследствии в результате дальнейших поисков и сопоставлений было принято решение образовать орган, задачей которого явилась бы борьба с бюрократизмом, противостоящим царской власти и осуществление контроля за государственным аппаратом. Это было важно и для укрепления целостности и единства создавшейся империи.

Такой орган был создан в виде структуры прокурорской власти в лице генерал-прокурора и его подчиненных, отвечавших только перед ним и действовавших от имени верховной власти. С этой целью Указом от **12 января 1722 г.** Петр I учредил прокуратуру (с 1996 г. эта дата отмечается как «День работника прокуратуры Российской Федерации»). 27 апреля 1722 года им был издан Указ «О должности генерал-прокурора», подробно регламентирующий деятельность образованного нового учреждения, определив его статус как «око государево» и «стряпчим о делах государственных».

ных». Органы прокуратуры создавались постепенно в различных губерниях в течение ряда лет. Прокуроры состояли и при коллегиях сената, провинций (губерний) и при надворных судах.

Таким образом, прокуратура, по мысли ее создателя, изначально учреждена как орган надзора за соблюдением законности, интересов высшей власти и государства. Она была утверждена в качестве единой, общегосударственной и строго централизованной системы надзора за исполнением законов, призванной быть оплотом единства законности и правопорядка, институтом особого контроля за деятельностью различных чиновников.

Обеспечению независимости прокуроров от местных влияний в существенной мере способствовал установленный порядок их назначения и освобождения от занимаемой должности. Генерал-прокурор и губернские прокуроры назначались и освобождались рескриптом императора. Прокуроры всех рангов назначались на соответствующие посты пожизненно, то есть прокурор, занимая установленную должность, мог быть уверен в своем будущем и в определенной мере независимым.

Уникальные свойства прокуратуры как государственно-правового института были учтены в важнейшем законодательном акте «Учреждения для управления губерний», принятом 7 ноября 1775 года. «Учреждения», где определили нишу прокуратуры в системе органов государства. Причем с такой точностью и обстоятельностью, которые позволили губернскому прокурору на долгое время стать одной из ключевых фигур в системе государственного административного управления.

Существенные изменения в структуре правовой системы произошли после утверждения в ноябре 1864 г. основных актов судебной реформы, когда был воспринят западноевропейский вариант организации прокуратуры, и она превратилась в основном в орган уголовного преследования.

Ликвидация общенадзорных полномочий прокуратуры, как впоследствии признали политики, государствоведы, ученые, была принята в интересах некоторых властных структур, избегавших прокурорского вмешательства в их деятельность. И в настоящее время нередко возникают подобного рода призывы резкого ограничения надзорных функций прокуратуры.

В этой связи нельзя не привести авторитетнейшее мнение А. Ф. Кони, который говорил, что «отцы Судебных уставов», упразднив прежние довольно широкие надзорные функции прокуратуры, совершили «большую ошибку». Бездумное копирование зарубежных образцов организации прокуратуры, «быть может, и выходило красивым с теоретической точки зрения, но противоречило условиям нашей административной жизни и шло вразрез с внутренними потребностями нашего губернского строя. В торопливом осуществлении страстного желания поскорее расчистить для новых насаждений место, поросшее бурьяном и полусгнившими деревьями, был срублен дуб, стоявший на страже леса...»¹. Мудрые суждения известного ученого, юриста-практика и литератора А. Ф. Кони актуальны и для наших дней. В дальнейшем правительство было вынуждено возродить основные элементы этого надзора.

Де-юре и де-факто точкой отсчета в деятельности института прокурорского надзора в Казахстане следует считать Положение об управлении Туркестанским краем, утвержденное Указом от **12 июня 1886 г.**, в соответствии с которым наряду с учреждением судебной системы и следственных органов устанавливалась система прокурорского надзора. Она была представлена областными и подчиненными им уездными прокурорами, назначаемыми и находившимися в ведении Министерства юстиции. В Положении, в частности ст. 169, устанавливался следующий порядок уголовного судопроизводства с участием прокурора и его функции: «По делам о преступлениях и проступках, ведущих за собой лишение прав состояния, прокурорский надзор поддерживает обвинение на суде, а подсудимому назначается председателем суда защитник из состоящих при суде чиновников, частных поверенных или посторонних лиц, которым закон не воспрещает ходатайство по чужим делам. При недостатке таких лиц защитник не назначается». То есть, на основании смысла этой нормы отсутствие защиты на суде не исключало участие прокурора².

¹ Кони А. Ф. Собрание сочинений. в 8 т.— М., Юрид. лит., 1968.— Т. 5.— С. 7, 21.

² Туякбай Ж. А. Правовые основы государственной политики Республики Казахстан в сфере уголовной юстиции.— Алматы, 2004.— С. 76.

2.2. Прокуратура советского и постсоветского периода

После свержения царского самодержавия и Октябрьского переворота органы прокуратуры были ликвидированы и не функционировали в течение почти пяти лет, в том числе и на территории Казахстана. Декрет о суде за № 1 от 24 ноября 1917 г. упразднил ранее существовавшие дореволюционные судебные органы, адвокатуру, институты судебных следователей и прокурорского надзора.

На территории Казахстана был издан Декрет Совета Народных Комиссаров Туркестанского края от 12 декабря 1917 года. Этим актом упразднялись окружные суды, судебные палаты и все военные суды. Предварительное следствие по уголовным делам возлагалось на местных судей, которое осуществлялось судьями единолично. В своей деятельности суды должны были руководствоваться декретами ВЦИК, СНК, положениями политических программ.

По традиции казахское население, как и раньше, за разрешением своих споров обращалось в суд биев, которые руководствовались обычаями казахов, а русское население — в мировые и окружные суды.

Новая власть только через четыре года признала необходимость создания надзорного органа. Прокуратура, упраздненная без всякого юридического анализа и обоснования, была восстановлена в 1922 г. и последовательно были закреплены все ее надзорные функции.

Таким образом, в 1917—1922 гг. надзор за соблюдением революционной социалистической законности осуществлялся различными органами власти. К ним, в первую очередь, относились высшие органы власти и управления, местные Советы, их исполкомы и наркоматы. В функцию Народного комиссариата рабоче-крестьянской инспекции входило наблюдение за неуклонным осуществлением декретов и постановлений центральной власти, а также рассмотрение заявлений о незаконных действиях должностных лиц. Подобное положение с надзором за законностью не отвечало требованиям времени, в результате чего возникла необходимость в органе, который бы осуществлял надзор от имени государства на единой организационной и правовой основе.

В связи с этим Наркоматом юстиции был подготовлен и опубликован проект Декрета о государственной прокуратуре. В развернувшейся дискуссии о принципах построения, месте и роли прокуратуры в системе государственных органов вначале возобладало мнение о необходимости двойного подчинения органов прокуратуры — центру и местному губисполкому. Однако, Обращение В. И. Ленина в Политбюро ЦК РКП (б) с письмом «О двойном подчинении и законности» сыграло решающую роль в окончательном разрешении вопроса об учреждении советского прокурорского надзора. **26 мая 1922** года было подписано Председателем ВЦИК М. И. Калининым «Положение о прокурорском надзоре». Данный закон вводился в действие с 1 августа 1922 года, где законодательно была закреплена независимость прокуроров от местных органов власти¹.

В дальнейшем, с принятием первых Основ судостроительства Союза ССР и союзных республик, органы прокуратуры строились на принципах централизма и подчинения исключительно соответствующему прокурору республики, подотчетному и подведомственному верховным органам своей республики.

Становление прокуратуры Союза ССР и прокуратуры РСФСР способствовало формированию и становлению прокуратуры в других союзных республиках. ВЦИК первоначально учреждал государственную прокуратуру в составе Наркомюста.

При трибуналах состояли особые прокуроры, подчиненные помощнику прокурора республики. На прокуратуру возлагалось: осуществление надзора от имени государства за законностью действий всех органов власти, хозяйственных, общественных и частных организаций и частных лиц (общий надзор); наблюдение за деятельностью следственных органов и дознанием, за деятельностью органов ОГПУ, поддержание обвинения в суде; наблюдение за правильностью содержания заключенных под стражей.

На территории Казахстана органы прокуратуры были учреждены **13 июля 1922 г.** Постановлением 3-й сессии Казахского Центрального Исполнительного Комитета 2-го созыва, утвердившей «Положение о прокурорском надзоре»². При этом государственная

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 45.— С.198, 201.

² Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства КазАССР, № 10 от 15 июля, ст. 102.

прокуратура учреждалась «в целях обеспечения надзора за соблюдением законов и в интересах правильной постановки борьбы с преступностью» в составе Народного комиссариата юстиции.

Этот исторический для прокуратуры Казахстана документ был подписан в г. Оренбурге, тогдашней столицы республики.

На прокуроров возлагались следующие задачи: осуществление надзора за законностью в деятельности органов власти, хозяйственных учреждений, общественных и частных лиц путем возбуждения уголовного преследования, а также опротестования постановлений, вынесенных в нарушение закона; наблюдение за деятельностью органов следствия и дознания в области раскрытия преступлений, а также за деятельностью Госполитуправления; наблюдение за функционированием мест лишения свободы и исправительно-трудовых учреждений; осуществление прокурорского надзора в Верховном суде Казахской АССР и его коллегиях; производство следствия по предложениям ЦИКа и СНК Казахской АССР.

Прокурор имел право присутствовать на всех заседаниях местных исполкомов с совещательным голосом. Прокуратура с самого начала своей деятельности являлась главным правоохранительным и правозащитным органом в республике. В борьбе с преступностью на прокурора возлагалась руководящая роль. Прокурор республики назначался Центральным Исполнительным Комитетом и он же исполнял обязанности комиссара юстиции.

По Положению о прокурорском надзоре в СССР 1955 года Генеральный прокурор СССР был ответственен только перед Верховным Советом СССР, подотчетен ему, а в период между сессиями Верховного Совета СССР — Президиуму Верховного Совета СССР. Принципы организации и деятельности органов прокуратуры Казахстана советского периода не имели принципиальных отличий от других республик и Союза ССР в целом.

Становление прокуратуры тесно связано с развитием института органов расследования. За этот период органы расследования прошли в своем развитии несколько этапов. На первом этапе (1917—1958 г.) институт органов расследования развивался под влиянием уголовно-процессуального законодательства СССР и РСФСР. Первоначально, после упразднения ранее существовавшие-

го института судебных следователей, ведение предварительного следствия по уголовным делам было возложено на местных судей единолично. В целях борьбы с контрреволюцией, мародерством, саботажем и другими опасными преступлениями были созданы революционные трибуналы, избираемые губернскими и городскими Советами. При Советах были образованы особые следственные комиссии для ведения предварительного следствия по делам, подсудным революционным трибуналам.

В октябре 1919 г. была создана Туркестанская краевая революционно-следственная комиссия, входившая первоначально в состав отдела внутреннего управления Военно-Революционного Комитета края, а затем с октября 1920 г. — в состав НКВД Киргизской (Казахской) АССР.

Декретом ВЦИКа от 21 октября 1920 г. были упразднены Революционно-следственная Комиссия при Кирревкоме и следственные комиссии при окружных, уездных комитетах, окончательно установлен институт единоличных следователей. Тогда народные следователи оказались в ведении народных судей, следователи по важнейшим делам — при отделах юстиции и при Наркомате юстиции Киргизской (Казахской) АССР.

Для усиления борьбы с преступностью, согласно Положению о Советской Рабоче-крестьянской милиции, утвержденному ВЦИКом 27 декабря 1921 г., была создана Рабоче-крестьянская милиция Киргизской (Казахской) АССР. Следователи, находившиеся в подчинении суда, Постановлением КазЦИКа и СНК Казахской ССР были переданы в органы прокуратуры только в **1928 году**. С этого момента все вопросы, возникающие в стадии предварительного следствия, стали разрешаться только прокурором.

УПК РСФСР того времени позволял следователям с разрешения прокурора передавать органам дознания любое дело, по которому законом было обязательно производство предварительного следствия, что привело к стиранию грани между следствием и дознанием и, таким образом, к расследованию милицией большинства преступлений.

С годами компетенция прокуроров постепенно расширялась и впоследствии возникла необходимость преобразования прокуратуры в самостоятельный орган общегосударственного масштаба.

Утвержденное 17 декабря 1933 г. «Положение о прокуратуре Союза ССР» определило правовой статус Прокуратуры СССР как самостоятельного государственного органа. Прокуратура Верховного Суда СССР была упразднена. В качестве структурных подразделений в прокуратуру вошли военная и транспортная прокуратура.

В 1936 г. с получением Казахстаном статуса союзной республики, начался новый этап развития и укрепления государственных органов, в том числе и органов прокуратуры. Десятый чрезвычайный съезд Советов Казахстана принял Конституцию Республики, законодательно закрепившую вхождение Казахской Советской Социалистической Республики в Союз ССР. **11 ноября 1936 г.** за подписью первого прокурора Казахской ССР С. Ескараева был издан приказ о разделении наркомата юстиции и прокуратуры.

В соответствии с Конституцией СССР от 7 октября 1977 года Верховным Советом СССР 30 ноября 1979 г. был принят закон «О прокуратуре СССР», который впервые на законодательном уровне определил правовой статус этого органа. В системе органов прокуратуры были образованы транспортные прокуратуры, действующие на правах областных, районных или городских прокуратур. В Казахстане транспортные прокуратуры были созданы приказом Генерального прокурора СССР «Об организации работы транспортных прокуратур». На правах областных были образованы Целинная, Западно-Казахстанская и Алма-Атинская (ныне Юго-Восточная) транспортные прокуратуры.

Военная прокуратура ранее входила в единую и централизованную систему органов прокуратуры СССР, с прямым подчинением Генеральному прокурору СССР. На территории Казахстана военная прокуратура впервые появилась в 1931 году в связи с образованием здесь Туркестанского военного округа. В 1969 году, после образования Среднеазиатского военного округа, была создана Военная прокуратура Среднеазиатского военного округа, обслуживавшая воинские части, дислоцированные в Казахстане, Таджикистане и Киргизии. В таком виде органы военной прокуратуры просуществовали вплоть до включения их в единую систему органов прокуратуры независимого Казахстана (7 января 1992 г.). Приказом Генерального Прокурора Республики Казахстан 17 февраля 1992 года в составе Генеральной прокуратуры было образовано Управ-

ление военных прокуратур, преобразованное затем в Главную военную прокуратуру Республики Казахстан.

После провозглашения государственной независимости Республики Казахстан была введена должность Генерального Прокурора Республики. **6 декабря 1991 г.** в стране была образована единая система органов прокуратуры, подчиненная Генеральному Прокурору Республики Казахстан, положившая начало становлению прокуратуры страны.

17 января 1992 г. постановлением Верховного Совета вводится в действие Закон «О прокуратуре Республики Казахстан», которым прокуратура провозглашается органом высшего надзора за точным и единообразным исполнением законов. Указанный закон действовал до **21 декабря 1995 г.**, т.е. до вступления в силу Указа Президента Республики Казахстан, имеющего силу Закона, «О прокуратуре Республики Казахстан». Принятие последнего нормативного правового акта было вызвано тем, что Конституция Республики Казахстан, принятая на республиканском референдуме 30 августа 1995 г., несколько изменила правовое поле деятельности органов прокуратуры. За это время произошли определенные преобразования в правовой сфере нашего государства, которая реформировалась в соответствии с принципами нового государственного устройства, обновления задач, стоящих перед органами прокуратуры. Все это, в свою очередь, требовало внесения соответствующих изменений и дополнений в Указ «О прокуратуре Республики Казахстан».

Принятие Парламентом страны последних изменений и дополнений в законодательство по вопросам прокурорского надзора стало очередным шагом в совершенствовании деятельности органов прокуратуры по защите конституционных прав казахстанцев. Кроме того, в свете введенных новшеств следует отметить, что ими было изменено название действующего нормативного правового акта о прокуратуре — с Указа, имеющего силу закона, на Закон.

Таким образом, современная прокуратура имеет почти трехвековую историю и является результатом длительной эволюции ее правового статуса. С обретением независимости Казахстаном, с 1991 года, начался новый этап развития прокуратуры и института органов расследования. Так, в 1995 г. была произведена существен-

ная реформа предварительного следствия. Указами Президента Республики Казахстан, имеющими силу закона, от 6 октября 1995 г. «О специальных государственных органах РК, осуществляющих дознание и следствие» и «Об образовании Государственного следственного комитета РК» (ГСК) был создан новый вневедомственный правоохранительный орган, который взял на себя функции предварительного следствия органов прокуратуры и внутренних дел. Однако чрезмерная концентрация в подследственности ГСК значительной категории дел, отвлечение сил и средств на расследование не сложных и не представляющих большой общественной опасности уголовных дел, отсутствие взаимодействия с органами внутренних дел, а порой и соперничество их, в целом отрицательно повлияли на эффективность деятельности нового органа расследования.

В связи с этим в целях дальнейшего совершенствования системы правоохранительных органов и повышения эффективности борьбы с преступностью и коррупцией, Президентом 22 апреля 1997 г. был издан Указ «О мерах по дальнейшему реформированию системы правоохранительных органов Республики Казахстан», которым были внесены принципиальные изменения в организацию и полномочия правоохранительных органов, включая ГСК и его органы на местах. В соответствии с этим Указом МВД Республики вновь наделялось правом производства предварительного следствия по делам о преступлениях против собственности, личности и тех видов, которые занимали значительный удельный вес в структуре преступности. На органы ГСК были возложены борьба с экономическими, должностными, воинскими преступлениями, а также особо опасными преступлениями, в частности, организованной преступностью и коррупцией.

Впоследствии Указом Президента «О мерах по укреплению национальной безопасности, дальнейшему усилению борьбы с организованной преступностью и коррупцией» от 5 ноября 1997 г. Государственный следственный комитет был упразднен. Полномочия его по борьбе с организованной преступностью, связанной с коррупцией лиц, занимающих ответственные государственные должности, военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов, специальных служб и судей, а также контрабандой и

наркобизнесом, осуществляемыми преступными сообществами, перешли в Комитет национальной безопасности. Что касается расследования общеуголовной организованной и экономической преступности, то оно было возвращено органам внутренних дел.

Таким образом, прокуратура Казахстана, в отличие от других аналогичных ведомств постсоветских республик, начала функционировать в новых условиях независимости, но без следственного аппарата. Только с 2007 года был исключен конституционный запрет на возможность ведения прокуратурой следствия. И впоследствии внесено дополнение в ч. 3. ст. 191 УПК РК о том, что предварительное следствие по уголовным делам может производиться в случаях, предусмотренных УПК РК и прокурорами.

2.3. Организация и деятельность органов прокуратуры в зарубежных странах

Новая самостоятельная прокуратура суверенного Казахстана, образованная не на пустом месте, имеет определенные исторические корни. К сожалению, с момента распада Советского Союза идут не всегда аргументированные нападки на институт прокуратуры по мотивам, что сегодняшняя прокуратура является «реликтом тоталитарного режима», возникшего в советский период, синонимом беззакония и, естественно, поэтому она должна подлежать ликвидации или радикальному сужению сферы компетенции и объема полномочий.

Действительно, демократические преобразования и формирование основ правового государства требуют закономерного обновления правообеспечивающих институтов. Прошедшая правовая реформа существенно укрепила судебную власть, она освободилась от обвинительной функции и по праву стала сильной и независимой. Однако утверждение, что прокуратура или другие правоохранительные органы ограничивают независимость суда, является искажением действительности. Для убедительности зачастую некоторые оппоненты ссылаются на международные стандарты, на опыт зарубежных правоохранительных систем.

В связи с этим остановимся на общих чертах принципов организации и деятельности прокуратур ряда развитых государств.

Прокуратура существует почти во всех странах, хотя и называется по-разному. С учетом места прокуратуры в системе государственных органов, можно выделить четыре группы стран:

— страны, где прокуратура входит в состав министерства юстиции, хотя при этом может относиться к органам правосудия и действовать при судах, а прокуроры могут принадлежать к судебному корпусу («магистратуре»);

— страны, где прокуратура полностью включена в состав судебной системы и находится при судах, либо пользуется в рамках судебной власти административной автономией;

— страны, где прокуратура выделена в самостоятельную систему и подотчетна парламенту или главе государства;

— страны, где прокуратуры или ее прямого аналога вообще нет.

К *первой группе* стран относятся: США, Франция, Бельгия, Нидерланды, Дания, Польша, Румыния, Израиль, Япония, Эстония и Сирия. При этом между ними имеются определенные отличия. Так, в США и Канаде — Генеральный атторней, в Польше министр юстиции одновременно и Генеральный прокурор. Во Франции и Эстонии эти должности разделены. В большинстве из вышеперечисленных стран прокуроры действуют при судах. Тем не менее законодательство почти всех стран подчеркивает независимость прокурора в суде.

В Бельгии, Франции, Нидерландах, Дании, Финляндии, Швеции принят критерий целесообразности преследования, что дает прокуратуре, при условии соблюдения некоторых ограничений, свободу решать, должно ли дело быть продолжено или нет. В Финляндии прокуроры располагают широкими правами не возбуждать либо прекратить уголовное преследование.

В Японии прокуроры обладают широкими дискреционными полномочиями в вопросе судебного преследования. В США атторней «не привязаны» к судам и имеют полностью самостоятельный по отношению к судебной системе статус. Генеральный атторней США (он же министр юстиции) дает юридические консультации по официальным запросам Президента и глав федеральных ведомств.

Ко *второй группе* стран относятся: Испания, Колумбия, Болгария и Латвия. В Испании, к примеру, органы прокуратуры дей-

ствуют при судах, вплоть до провинциального уровня включительно. Будучи включена в систему судебной власти с функциональной автономией, прокуратура выполняет свою задачу в соответствии с принципами единства действий и иерархической зависимости.

К *третьей группе* стран относятся в основном социалистические (Вьетнам, КНР, КНДР, Куба и Лаос) и постсоциалистические государства (Россия, Украина, Беларусь, Казахстан, Узбекистан, Армения, Таджикистан и Туркменистан). Исходя из анализа конституций и другого законодательства, прокуратуры Азербайджана, Грузии, Латвии, Литвы и Молдовы можно отнести к судебной власти, а Киргизии и Эстонии — к исполнительной. В КНР народные прокуратуры выполняют функции надзора за ведением дел о тяжких преступлениях, в т. ч. органами общественной безопасности и обладают широкими полномочиями. Независимый статус имеют также прокуратуры в странах Латинской Америки, обладающие, как записано в конституциях, «административно-финансовой и функциональной автономией».

К *четвертой группе* стран относится Великобритания, где института прокуратуры вообще нет. Генеральный атторней возглавляет адвокатский корпус, представители которого в необходимых случаях выступают на судебных процессах в качестве обвинителей. Когда же слушаются особо важные уголовные дела, обвинение поддерживает специальное должностное лицо — Директор публичных преследований. В Великобритании Генеральный атторней выступает юридическим советником короны по правовым вопросам, консультирует правительственные департаменты, дает ответы на запросы в Палате общин.

Таким образом, нет единой модели прокуратуры, определенной системы уголовного судопроизводства, определенного типа уголовного процесса или определенной системы правоохранительных органов. Нет единообразия и в выполняемых прокуратурой функциях.

Только на территории Европейского Союза известны три типа правовых систем: романо-германская (континентальная), английского общего права и скандинавская (северная). Соответственно, в государствах Европейского Союза существуют разные по своей организационной форме и функциям модели прокуратуры. Так, в

Испании и Португалии прокуратура является самостоятельным органом, представляющим государство и охраняющим законность. Во *Франции, Бельгии и Италии* прокуратура — это часть судебной власти. В *Германии* — ведомство юстиции в составе исполнительной власти. В некоторых странах континентальной Европы и Скандинавии прокуратура называется «службой государственного обвинения». В *Великобритании и Ирландии* прокурорские функции возлагаются на ряд ведомств, главными из которых является служба Генерального атторнея и служба Директора публичных расследований.

Для так называемой англосаксонской группы стран, к которой относятся США и Англия, характерна своя специфическая система органов прокуратуры.

Прокурорские функции в *США* выполняет атторнейская служба. Генеральный атторней США, являясь главным прокурором страны и высшим должностным лицом федеральных органов юстиции, обладает очень широкими полномочиями и осуществляет разнообразные функции. Под руководством Генерального атторнея находятся Федеральное бюро расследований, федеральные тюрьмы и иные места лишения свободы, служба иммиграции и натурализации, наделенная полномочиями расследования преступлений. Атторнейская служба, выполняя правозащитную функцию, осуществляет уголовное преследование лиц, совершивших преступления и при этом атторнею наделены полномочиями возбуждать уголовные дела, проводить проверки, привлекать к уголовной ответственности, поддерживать обвинение в суде.

Генеральный атторней и подчиненные ему окружные атторнеи (прокуроры) могут прекратить уголовное дело в любой стадии до момента вынесения присяжными своего вердикта. Более того, атторней вправе немотивированно отказаться от обвинения, что автоматически прекращает уголовное преследование. Снижение наказания по мотивам содействия обвиняемому установлению истины возможно исключительно по ходатайству прокурора. На него возложены задачи координации всех федеральных программ правоохранительной деятельности и предупреждения преступности. Атторнеи дают также заключения по законопроектам.

В США последовательно осуществляются меры по развитию правового статуса прокуроров, введению в уголовном процессе

норм, значительно усиливающих положение государственного обвинителя. Таким образом, деятельность американских прокуроров многогранна и многофункциональна.

В *Англии* в системе государственных учреждений нет органов прокуратуры, но есть службы и должностные лица, которые осуществляют отдельные функции, свойственные прокурорскому надзору. Так, к числу названных субъектов следует отнести Службу государственных обвинителей и генерал-атторнея.

Во *Франции* прокуратура является частью судебной власти. Она возбуждает уголовное преследование, осуществляет контроль за предварительным следствием. Должностные лица и агенты полиции находятся под надзором прокурора. Он может поручить им собирание любых сведений, которые считает полезными в интересах наилучшего отправления правосудия. Также он поддерживает обвинение в суде, при этом следует заметить, что прокурор в суде — фигура особая. На прокурора не распространяется понятие «стороны». Прокурор наравне с судьей может задавать подсудимому и свидетелям вопросы в любой момент допроса, причем вопросы прокурора не подлежат отводу. Прокурор может воздействовать на решения о квалификации полицейских служб, вправе отстранять их от должности в случае нарушений служебной дисциплины и требований закона.

В *ФРГ* прокуратура создана по французской модели, она может истребовать от любого государственного органа необходимую информацию, осуществлять расследование самостоятельно либо поручить выполнение следственных действий службам полиции. Прокурор вправе проводить допрос обвиняемого, свидетелей, эксперта и завершить расследование либо путем подачи публичного иска в суд с предъявлением обвинения, либо путем прекращения дела.

В начале 80-х гг. в Германии роль прокуратуры существенно возросла: были созданы специальные отделы по расследованию тяжких, государственных, политических и экономических преступлений. Прокуратура в ФРГ также выполняет задачи координации деятельности правоохранительных органов.

В *Швеции* расследование подавляющего числа дел об уголовных преступлениях ведет полиция, наиболее серьезных дел —

прокуратура. Прокурор вправе отказаться от судебного преследования, даже если речь идет о серьезном преступлении, либо вместо передачи дела в суд предложить обвиняемому уплатить предусмотренный законом штраф, тем самым признав себя виновным.

В настоящее время введен офис прокурора по экономическим преступлениям, к функции прокуратуры отнесен также надзор за соблюдением законности в местах лишения свободы.

В *Португалии* прокуратура в государственном устройстве страны занимает такое же место, как в России и Казахстане. Помимо всего ей положено: обеспечивать по долгу службы защиту наемных работников и их семей и защищать их социальные права; брать на себя (в установленных случаях) защиту коллективных и общих интересов; надзирать за конституционностью нормативных актов; участвовать в процедурах по банкротству и несостоятельности, а также в других процедурах, касающихся государственных интересов; наблюдать за процессуальной деятельностью уголовной полиции; поощрять и осуществлять акции по предупреждению преступности.

Не меньше функций содержится в Органическом статусе прокуратуры *Испании*, где прокуратура является самостоятельным органом, представляющим государство и охраняющим законность.

В *Японии* прокуроры обладают чрезвычайно широкими дискреционными полномочиями. Прокурор может по своему усмотрению воздержаться от обвинения в отношении лица, совершившего преступление и приостановить судебное преследование. По действующим правилам судопроизводства прокурор не обязан предъявлять обвиняемому и его защитнику все доказательства, имеющиеся в его распоряжении. Прокурор также не обязан знакомить со всеми материалами дела до судебного разбирательства и судью, которому он передает лишь обвинительное заключение без каких-либо других документов.

В *Мексике* на прокурора возлагается санкционирование арестов, сбор и представление доказательств вины привлекаемых к ответственности лиц. В *Бразилии* прокурор, помимо поддержания государственного обвинения, осуществляет и административный контроль по вопросам, касающимся гражданских свобод, защиты общественных интересов и коллективных прав. Прокурорские ра-

ботники назначаются пожизненно, и они отвечают за правопорядок, социальные и неотъемлемые личные интересы.

Из правового положения и функций прокуратуры вышеуказанных государств не прослеживаются единые стандарты построения и деятельности прокуратуры в мире как с организационной, так и с функциональной точек зрения. Общими для всех являются только возбуждение уголовного преследования, поддержание обвинения по уголовным делам, участие в гражданском (коммерческом) процессе в публичных интересах, обжалование судебных решений по уголовным и гражданским делам.

Участники многосторонней встречи, организованной Советом Европы совместно с Генеральной прокуратурой Российской Федерации (8—9 января 1997 г.), пришли к выводу, что изменение статуса, структуры, задач и форм работы прокуратуры должно осуществляться гармонично в соответствии с изменениями судебных и правовых систем, частью которых она является. По мнению большинства ученых, исследовавших проблемы прокурорского надзора, наиболее оптимальный путь правового развития заключается во взаимном обогащении различных правовых систем, когда заимствуются отдельные, доказавшие свою полезность и эффективность правовые институты, но при этом в неприкосновенности сохраняются свои национальные институты.

Согласно документам Восьмого Конгресса ООН по предупреждению преступности (1990 г.), каждая система должна быть совместима с культурой и историей страны, принимаема тем обществом, в котором функционирует прокуратура. Если бы имелась необходимость в унификации органов прокуратуры в единый демократический стандарт, утвердившийся в остальном мире, первой бы высказалась *Международная Ассоциация Прокуроров (МАП)*, учрежденная в июне 1995 г. со штаб-квартирой ООН в Вене, которая объединяет индивидуальных и организационных членов из более чем 70 стран, включая Казахстан. Потому в последние годы европейское сообщество начало отходить от односторонней оценки роли прокуратуры, признавая ее уникальность в национальной властной системе. Более того, панъевропейская конференция «Прокуратура в Европе в XXI» (Страсбург, 22—24 мая 2000 г.) в итоговом документе отметила, что исключительно

уголовная сфера была бы слишком ограниченной, поэтому следует рассмотреть роль прокуроров в области гражданского, коммерческого и социального права.

В процессе реализации правовой политики Республики Казахстан, несомненно, возможны определенные коррективы в статусе и функциях прокуратуры, оптимизация отдельных отраслей прокурорского надзора, но при этом реформирование прокуратуры должно идти эволюционным путем в соответствии с объективными потребностями правовой системы страны.

Контрольные вопросы

1. Какие исторические предпосылки явились причиной образования и реформирования органов прокуратуры?
2. Как происходило развитие органов прокуратуры в советский период?
3. Какие исторические этапы прошли органы прокуратуры Казахстана в своем становлении и развитии?
4. Какова перспектива органов прокуратуры Казахстана?
5. В чем заключается сущность организации и деятельности органов прокуратуры в зарубежных странах?

ГЛАВА 3

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ И ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ

3.1. Принципы организации и деятельности органов прокуратуры

Организация и деятельность прокуратуры, осуществляющей высший надзор за точным и единообразным применением законов, указов Президента Республики Казахстан и иных нормативных правовых актов, урегулированы Конституцией и Законом «О Прокуратуре», законодательными актами, международными договорами, ратифицированными Республикой Казахстан, а также приказами Генерального Прокурора Республики Казахстан.

В соответствии со ст. 83 Конституции прокуратура — подотчетный Президенту Республики государственный орган, который принимает меры по выявлению и устранению любых нарушений законности, опротестовывает законы и другие правовые акты, противоречащие Конституции и законам республики, представляет интересы государства в суде, а также в случаях, порядке и пределах, установленных законом, осуществляет уголовное преследование. Прокуратура составляет единую централизованную систему органов и учреждений с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному Прокурору Республики Казахстан.

Организация и деятельность органов прокуратуры осуществляется в соответствии с принципами единства, централизации, независимости, законности и гласности.

Принцип единства означает, что все территориальные и специализированные прокуратуры Казахстана составляют единую систему. Единство прокурорского надзора выражается в единстве принципов организации и деятельности всех прокурорских орга-

нов, единстве стоящих перед ними целей и задач. Каждый прокурор в пределах своей компетенции наделен едиными полномочиями и правовыми средствами их реализации. Вышестоящий прокурор может поручить нижестоящему выполнение своих обязанностей, принять на себя исполнение обязанностей нижестоящего прокурора, изменить или отменить любое его решение (кроме случаев, специально предусмотренных в законе).

Принцип централизации обеспечивает единство прокурорской практики, направляемой и координируемой Генеральной прокуратурой Республики Казахстан. Реализация данного принципа заключается в сочетании единого руководства с инициативой, творческой активностью прокуроров на местах. Централизация системы прокуратуры вытекает из основных задач, выполняемых прокуратурой в государстве, и непосредственно связана с единством прокурорского надзора, вызвана необходимостью обеспечения единой законности на территории республики.

Каждый вышестоящий прокурор несет полную ответственность за правильную организацию работы всех подчиненных ему прокуроров. Принцип централизации реализуется и в том, что назначение прокуроров и их подчиненность идет только по вертикали: нижестоящие подчиняются вышестоящим, а все прокуроры — Генеральному Прокурору. При этом каждый прокурор сохраняет самостоятельность в принятии решений и несет за них полную ответственность. Исходя из указанного принципа, каждый вышестоящий прокурор обязан осуществлять руководство и контроль за деятельностью подчиненных ему прокуроров и несет соответствующую ответственность.

Сущность **принципа независимости** прокурорского надзора состоит в том, что каждый прокурор в своей деятельности независим и при выполнении своих функциональных обязанностей руководствуется законами и изданными в соответствии с ними приказами и указаниями Генерального Прокурора. Согласно этому принципу прокурор огражден от вмешательства кого бы то ни было в его деятельность, осуществляет ее независимо от других государственных органов и должностных лиц, политических партий и других общественных объединений.

Законом закреплены конкретные **правовые гарантии деятельности органов прокуратуры**. В частности, воздействие в

какой бы то ни было форме на прокурора с целью воспрепятствования осуществлению им своих полномочий или принятия им незаконного решения, а также неисполнение постановлений, предписаний, указаний, требований прокуроров влечет ответственность, установленную законом.

По требованию прокуратуры соответствующие органы и полномочные лица обязаны:

1) безвозмездно и с соблюдением установленных законодательными актами Республики Казахстан требований к разглашению сведений, составляющих коммерческую, банковскую и иную охраняемую законом тайну предоставить необходимые материалы и сведения;

2) выделить специалистов для участия в проверке и даче заключения;

3) принять иные необходимые меры для обеспечения надзорной деятельности прокуроров и обеспечения их безопасности.

Поручения прокурора, данные им в пределах своей компетенции, обязательны для органов дознания и следствия. Истребуемая информация предоставляется в органы прокуратуры в установленных законодательством формах, порядке, а также в сроки, определенные прокурором.

Прокуроры в пределах своей компетенции имеют право на беспрепятственный вход в помещения государственных органов, организаций, независимо от форм собственности, безотлагательный прием их руководителями и другими должностными лицами по вопросам проверки, доступ к документам и материалам, ознакомление с судебными делами и их истребование из суда, за исключением случаев, когда материалы дела находятся непосредственно в судебном производстве.

Должностные лица и граждане обязаны явиться по требованию прокурора в установленное им время для дачи показаний. Вызов оформляется письменным уведомлением-повесткой и вручается под расписку. Уведомление может быть также направлено телефонограммой, телеграммой или с использованием других средств связи, обеспечивающих его надлежащую передачу.

Неисполнение законных требований прокурора либо неявка по требованию прокурора без уважительных причин влекут ответ-

ственность, предусмотренную законами Республики Казахстан. Прокурор вправе в случае неисполнения предписаний и постановлений в пределах своей компетенции обратиться к принудительному исполнению.

Прокурор не обязан давать каких-либо объяснений по существу находящихся в его производстве дел и материалов, а также представлять их кому бы то ни было для ознакомления иначе как в случаях и порядке, предусмотренных законом. Никто не вправе разглашать материалы проверок и дел без разрешения прокурора, в производстве которого они находятся, до их завершения.

Однако независимость органов прокуратуры вовсе не означает отрыва прокуроров от местных органов власти и управления. Свои организационные мероприятия по укреплению законности прокуроры решают в тесном взаимодействии с местными представительными и исполнительными органами. Принцип независимости прокуратуры имеет государственное и политическое значение, так как лишь при последовательном соблюдении этого принципа прокуратура может выполнять возложенные на нее задачи по осуществлению высшего надзора, укреплению законности в республике.

Одним из важнейших принципов организации и осуществления надзора является **принцип законности** как необходимое условие реализации всех остальных принципов, как важнейшее средство укрепления и развития государственности. Законность — общеправовой принцип, правовой фундамент демократического государства. В демократическом, правовом государстве признание принципа законности равнозначно утверждению верховенства права.

Таким образом, принцип законности является фундаментальным принципом при осуществлении своей деятельности всеми судебными и правоохранительными органами. Принципы как волевой акт государства должны быть выражены в праве, закреплены в законе. А если они закреплены в нормах права, то они приобретают значение обязательных для исполнения основополагающих правил. Нарушение же их, пренебрежение установленными принципами отрицательно влияет на состояние правосознания и подрывает стабильность правопорядка.

Принцип законности для действующей правовой системы всегда был традиционной аксиомой справедливости и целесообразно-

сти, важным инструментом защиты интересов государства в обеспечении дисциплины и правопорядка.

Главным требованием законности является обеспечение верховенства закона по отношению к подзаконным актам органов власти и органов местного самоуправления. Этот принцип имеет особое значение для прокурорского надзора, поскольку на прокуратуру возложена обязанность осуществлять надзор за правильным применением законов, поэтому и сама она обязана точно и неуклонно соблюдать законы. Вся работа прокуратуры может быть надлежащей лишь при условии соблюдения и точного применения законов прокурорами. Каждое их действие, любой акт реагирования должен быть основан на законе и не выходить за его пределы.

Принцип законности правового государства существенно отличается от социалистической законности советского режима. Если фундаментальной основой последнего были интересы государства, стоявшего над личностью и обществом, то в условиях утверждения государства правовым провозглашается примат прав и свобод личности, интересов гражданского общества.

Реализация *принципа гласности* обеспечивается специальными структурными подразделениями Генеральной прокуратуры, а на местах — помощниками прокуроров, отвечающих за связь со средствами массовой информации. В Законе записано: «Органы прокуратуры действуют гласно в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства республики об охране прав и свобод граждан, защите государственных секретов». Согласно этому положению Генеральный Прокурор информирует Президента Республики, органы государственной власти о состоянии законности в стране, о работе прокуратуры по ее укреплению. Следует отметить, что не вся информация о работе прокуратуры может быть предана гласности. Если предание информации гласности может причинить вред интересам государства или гражданина, гласность не допускается.

Регламент работы Генеральной прокуратуры определяет формирование и порядок организационно-распорядительной, планово-аналитической и контрольно-исполнительской деятельности центрального аппарата, а также служит типовым проектом для Регламента аналогичной работы нижестоящих прокуратур.

Работа органов прокуратуры оценивается исходя из эффективности защиты прав человека, вовлеченного в сферу уголовного судопроизводства, законности дачи санкций на производство следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий, обоснованности предания обвиняемых суду, качеству поддержания государственного обвинения в суде, своевременности восстановления нарушенных прав граждан (возмещение материального и морального ущерба потерпевшему и т.д.), своевременного выявления и пресечения любых нарушений законности; своевременного опротестования незаконных актов.

3.2. Система и структура органов прокуратуры. Функции и основные направления деятельности органов прокуратуры

Прокуратура Казахстана в соответствии со ст. 83 Конституции Республики, ст.ст. 3 и 4 Закона «О Прокуратуре» составляет единую централизованную систему органов и учреждений с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному Прокурору и от имени государства осуществляющих высший надзор за точным и единообразным применением Конституции, законов, указов Президента Республики и иных нормативных правовых актов. Система организации органов прокуратуры построена на принципах централизации, единства прокурорского надзора, общих принципах взаимосвязи и взаимодействия элементов структуры.

Единую систему органов прокуратуры Республики Казахстан образуют Генеральная прокуратура, прокуратуры областей, прокуратуры городов республиканского значения и столицы республики, межрайонные, районные, городские и приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры. Генеральная прокуратура Республики Казахстан призвана обеспечивать слаженную работу всех органов и учреждений прокуратуры по реализации функций прокуратуры.

Генеральный Прокурор Республики Казахстан назначается на должность Президентом Республики с согласия Сената Парламента сроком на пять лет и подотчетен Президенту Республики. Гене-

ральный Прокурор имеет первого заместителя и заместителей, которые назначаются на должность и освобождаются от должности по его представлению Президентом Республики. В Генеральной прокуратуре образуется коллегия в составе Генерального Прокурора, его первого заместителя и заместителей, а также других руководящих работников органов прокуратуры. Коллегия Генеральной прокуратуры формируется и возглавляется Генеральным Прокурором. Коллегия является совещательным органом, ее решения реализуются приказами Генерального Прокурора.

Генеральный Прокурор и его первый заместитель имеют старших помощников и помощников. Структуру Генеральной прокуратуры составляют департаменты, управления и отделы. Отделы могут быть самостоятельными (на правах управлений) либо входить в состав департаментов и управлений. В департаментах, управлениях и отделах устанавливаются должности старших прокуроров и прокуроров.

В составе прокуратуры республики образована также Главная военная прокуратура, возглавляемая Главным военным прокурором и Комитет по правовой статистике и специальным учетам, а также Институт изучения проблем законности, правопорядка и повышения квалификации кадров органов прокуратуры имени С. Ескараева. Органы прокуратуры через подразделения Комитета по правовой статистике и специальным учетам осуществляют формирование правовой статистики и ведение специальных учетов. Институт при Генеральной прокуратуре является государственным учреждением, образованным для научных исследований и повышения квалификации кадров органов прокуратуры.

Также функционирует Департамент специальных прокуроров Генеральной прокуратуры Республики Казахстан, который является самостоятельным структурным подразделением и обеспечивает производство предварительного следствия специальными прокурорами по сложным и значимым уголовным делам независимо от установленной законом подсудственности.

Вторым звеном органов прокуратуры являются *прокуратуры областей, городов Астаны и Алматы, а также специализированные прокуратуры на правах прокуратур областей*. Прокуратуры областей и приравненные к ним прокуратуры возглавляются

соответствующими прокурорами, назначаемыми с согласия Президента Республики Генеральным Прокурором. Прокуроры областей и приравненные к ним прокуроры имеют первых заместителей и заместителей, старших помощников и помощников. Заместители прокуроров областей могут быть назначены начальниками соответствующих управлений областных прокуратур. В прокуратурах областей и приравненных к ним прокуратурах имеются управления и отделы. Начальники управлений и отделов соответственно являются старшими помощниками и помощниками прокуроров областей. В управлениях и отделах устанавливаются должности старших прокуроров и прокуроров.

Следующим основным звеном органов прокуратуры являются *прокуратуры городов и районов, приравненные к ним военные и иные специализированные прокуратуры*, возглавляемые соответствующими прокурорами, назначаемыми Генеральным Прокурором Республики Казахстан. Городские, районные и приравненные к ним прокуроры имеют заместителей, старших помощников и помощников. Специализированные прокуратуры руководствуются теми же законами, что и территориальные прокуратуры, выполняют общие для всех органов прокуратуры задачи, с разницей, что их деятельность ограничивается специальными объектами или отдельными отраслями прокурорского надзора.

К специализированным прокуратурам относятся военные, транспортные, природоохранные, а также прокуратуры специальных объектов.

Как и любая система государственных органов, система органов прокуратуры представляет совокупность взаимосвязанных между собой органов, составляющих единое целое. Для системы прокуратуры характерны связи между элементами структуры как по вертикали,— для внутреннего управления системой по подчиненности, так и по горизонтали, для взаимодействия равнозначных органов и подразделений внутри системы и с другими органами и системами.

Вспомогательную систему составляют: делопроизводство, организация и ведение учета, отчетности, систематизация законодательства, материально-технического и финансового обеспечения.

Отлаженная организация работы и целенаправленное управление обеспечивают слаженность и правильность функционирова-

ния всей прокурорской системы как единого органа, направляют деятельность прокуроров и сотрудников органов прокуратуры на выполнение сложных и ответственных практических задач.

Улучшение организации работы органов прокуратуры, совершенствование ее стиля и методов руководства, контроля исполнения является одним из основных направлений в деятельности Генеральной прокуратуры.

В целях реализации ст. 13 Закона Республики Казахстан от 12 января 2007 г. «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц», а также обеспечения надлежащей работы по личному приему физических лиц и представителей юридических лиц, повышения ответственности сотрудников, руководителей органов и учреждений прокуратуры Республики Казахстан в этой работе, приказом Генерального Прокурора Республики Казахстан от 27 февраля 2008 г. № 10 утверждены Правила личного приема физических лиц и представителей юридических лиц в органах и учреждениях прокуратуры Республики Казахстан.

Личный прием физических лиц и представителей юридических лиц проводится Генеральным Прокурором Республики Казахстан, его заместителями, начальниками структурных подразделений Генеральной прокуратуры, прокурорами областей и приравненными к ним, прокурорами городов, районов и их заместителями, руководителями научных и иных учреждений при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан в соответствии с утвержденными графиками.

Функции прокуратуры органически взаимосвязаны с функциями государства, в особенности с его функцией обеспечения законности и правопорядка, поэтому через правовую категорию «функции» раскрываются структура, содержание, пределы и другие особенности ее деятельности.

В. П. Рябцев определяет функции надзорного органа как такой вид его деятельности, который предопределяется социальным предназначением прокуратуры, выраженным в его задачах, характеризуется определенным предметом ведения, направлен на решение этих задач и требует использования присущих ему полномочий и правовых средств. Важнейшим условием эффективности де-

ятельности прокуратуры является внутренняя взаимозависимость и взаимообусловленность функций¹.

И. Ж. Бахтыбаев считает, что функции прокуратуры представляют собой систему взаимосвязанных, взаимодополняемых и взаимообусловленных функций высшего надзорного органа государства, то есть, это относительно самостоятельные виды деятельности органов прокуратуры по выполнению поставленных перед ней целей и задач, осуществляемых посредством предоставленных ей полномочий и правовых средств. Соблюдение и защита конституционных прав и свобод человека и гражданина являются правоохранительным предназначением органов прокуратуры и пронизывают все функции и подфункции надзорного органа, составляют конституционную сущность его деятельности².

Наряду с функциями прокуратуры существуют **основные направления и содержание деятельности органов прокуратуры**. В соответствии с ст. 4 Закона «О прокуратуре» в целях обеспечения верховенства Конституции и законов, защиты прав и свобод человека и гражданина, осуществляя высший надзор за точным и единообразным применением Конституции, законов и указов Президента Республики Казахстан и иных нормативных правовых актов, прокуратура от имени государства:

— выявляет и принимает меры к устранению нарушений Конституции, законодательных актов и актов Президента Республики;

— осуществляет надзор за законностью оперативно-розыскной деятельности, дознания и следствия, административного и исполнительного производства;

— представляет интересы государства в суде;

— опротестовывает законы и другие правовые акты, противоречащие Конституции и законам Республики;

— в порядке и в пределах, установленных законом, осуществляет уголовное преследование;

— формирует государственную правовую статистику с целью обеспечения целостности, объективности и достаточности ста-

¹ Рябцев В. П. Прокурорский надзор: Курс лекций.— М.: Норма, 2006.— С. 73.

² Бахтыбаев И. Ж. Концептуальные основы деятельности прокуратуры Республики Казахстан по обеспечению законности.— Алматы: Жеті Жарғы, 2008.— С. 179.

тистических показателей, ведет специальный учет, осуществляет надзор за применением законов в сфере правовой статистики и специальных учетов.

На современном этапе организация работы органов прокуратуры тесно связана с решением задач социально-экономического развития республики, с задачами, поставленными Президентом страны перед органами прокуратуры. В организационной деятельности органов прокуратуры всех уровней, любого прокурорского работника центральное место занимает совершенствование стиля, форм и методов осуществления прокурорского надзора и управления им.

Совершенствование стиля и методов управления — процесс целенаправленный и весьма длительный. Он может быть осуществлен на основе системного подхода, обеспечивающего учет главных системообразующих факторов и, на наш взгляд, зависит от реализации трех основных направлений: политического, организационного и психологического.

Политическое направление включает отношения «государство — прокуратура» и «народ — прокуратура». Здесь нет противопоставления. Реальное правовое содержание этих отношений определяет место прокуратуры в государственном устройстве и ее значение как органа, стоящего на страже законности, и, в конечном счете, интересов народа.

Организационное направление может быть определено как совершенствование отношений субъектов и объектов управления, вышестоящих и нижестоящих прокуратур. Такие отношения определяются реальным сочетанием централизма и самостоятельности всех звеньев прокурорской системы, власти центра и самостоятельности периферии. Данное направление предполагает решение многих проблем и задач. Необходима ориентация надзора и управления им на обеспечение строжайшего применения действующего законодательства, его концентрация на правовом обеспечении с учетом глобальных изменений в политической, экономической и социальной сферах, надзора за исполнением законодательства в борьбе с преступностью. Этот путь реализуется в планах работы Генеральной прокуратуры и подчиненных ей органах. Существенным резервом демократизации следует признать повышение роли

коллегий и оперативных совещаний в управлении подчиненными органами, улучшении организации работы аппаратов соответствующих прокуратур.

Психологическое направление призвано изменить отношения в системе «прокуратура — прокурор», в которой личность является самостоятельной ценностью управления. Важно в полной мере реально восстановить профессиональное и личное достоинство прокурора.

Анализ научной литературы по проблемам управления показывает, что резервы повышения эффективности труда в большей степени связываются с демократизацией отношений между руководителями и подчиненными, работниками одного уровня, при этом акценты делаются на психологии управления. Здесь немаловажную роль играют достоинство и авторитет личности, гуманизация управления, формирование здоровых отношений в коллективе на основе сотрудничества и справедливой оценки результатов труда каждого работника прокуратуры.

При этом неотъемлемой составной частью профессиональной компетентности прокурора является не только глубокое знание права, теории и практики прокурорского надзора, но и основ конкретной экономики, современных методов управления, знания и умения в вопросах организации работы прокуратуры.

Наряду с профессионализмом нравственные черты личности руководителя являются основополагающими в управленческой деятельности, определяя высокий моральный уровень взаимоотношений между руководителями и подчиненными, создавая благоприятный нравственно-психологический климат в коллективе, атмосферу творчества, которая способна обеспечить устранение сугубо административный стиль управления.

3.3. Акты прокурорского надзора

Перечень актов прокурорского надзора приведен в ст. 18 Закона РК «О Прокуратуре». К ним относятся: **протест, постановление, предписание, заявление, санкция, указание, представление, разъяснение закона**. Акты прокурорского реагирования представляют собой предусмотренные Законом «О Прокуратуре» формы реали-

зации полномочий прокурора по устранению нарушений закона, пресечению правонарушений, восстановлению законности, ликвидации вызванных нарушениями Закона негативных последствий.

Как известно, применение того или иного акта прокурорского надзора зависит от характера нарушений законов, их причин, от распространенности нарушений, вредных последствий, степени вины правонарушителей.

Реагирование прокурора на нарушения законности, бесспорно, должно быть своевременным, оперативным, обоснованным, упреждающим, комплексным, адекватным и законченным. Только при этом меры прокурорского воздействия будут наиболее результативными.

Нередко в прокурорской практике мы сталкивались с фактами, когда внесенные по результатам проверки акты прокурорского реагирования оставались без надлежащего исполнения. Это сказывалось на эффективности работы, серьезно подрывало не только авторитет прокурора, но и в целом отражалось на темпах обеспечения и укрепления законности. С внесением новых изменений и дополнений в Закон «О Прокуратуре» полномочия прокуроров значительно усилены, предусмотрены гарантии и меры принудительного исполнения некоторых правовых актов прокурора.

Протест прокурора — это документ прокурорского реагирования на противоречащие Конституции, законам и актам Президента РК нормативные и иные правовые акты, решения и действия государственных органов и должностных лиц.

Протест приносится в орган или должностному лицу, издавшим незаконный или необоснованный акт. Прокурор вправе принести протест в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу. Прокурор определяет это в зависимости от конкретных обстоятельств. Закон придает этому документу особое значение и поэтому устанавливает предельный (не более 10 дней) срок его рассмотрения.

В протесте прокурор требует отмены незаконного акта либо приведения его в соответствие с Конституцией и законами РК, а также прекращения незаконного действия должностного лица и восстановления нарушенного права. Он вправе также приостановить исполнение опротестованного акта либо действия до приня-

тия решения по протесту. Опротестование законов не приостанавливает их действия.

Прокурор вправе в апелляционном или надзорном порядке опротестовать приговор, решение или иное постановление суда. Если опротестование выходит за пределы его компетенции, соответствующий прокурор обращается с представлением о принесении протеста к вышестоящему прокурору. Сроки рассмотрения протеста в суде определяются процессуальным законодательством.

Другим актом прокурорского надзора является **постановление**. Оно выносится о возбуждении уголовного дела, дисциплинарного производства, производства об административном правонарушении, о производстве проверки применения закона, выемки, досмотра, наложения ареста, об отмене или снятии мер запретительно-ограничительного характера, о приостановлении действия незаконного правового акта о принудительном исполнении требований прокурора, о доставлении (приводе), а также в иных случаях, предусмотренных законом.

В связи с внесенными изменениями в Закон «О Прокуратуре» постановление прокурора в вопросах исполнения приобрело обязательную силу. Оно должно исполняться в установленный законом либо прокурором срок и его неисполнение влечет предусмотренную законами ответственность.

Здесь надо быть особенно внимательными и очень взвешенно подходить к вопросу о вынесении постановлений о принудительном исполнении требований прокурора, а также об отмене или снятии мер запретительно-ограничительного характера. Постановления об отмене или снятии мер запретительно-ограничительного характера, наложенные государственными органами и их должностными лицами, необходимо выносить при обнаружении явных и грубых нарушений законности.

Другие постановления прокурора, — такие, как о производстве выемки, досмотра, наложении ареста — исполняются с учетом требований, предусмотренных специальным законодательством. Ныне усилены гарантии исполнения требований прокурора. Законом пополнен перечень обязанностей должностных лиц и граждан в связи с требованиями прокуроров, а также ответственность за их умышленное неисполнение, имеющих существенное значение для нашей деятельности.

Обязательному исполнению должностными лицами и гражданами подлежат и требования прокурора о явке в прокуратуру в установленное им время для дачи объяснений по проводимым проверкам. В случае неявки к указанному сроку прокурор вправе своим постановлением обеспечить принудительный привод, осуществляемый органами внутренних дел в течение 24-х часов. Вызов оформляется письменным уведомлением-повесткой и вручается под расписку. Уведомление может быть также направлено в форме телефонограммы, телеграммы или с помощью других средств связи, обеспечивающих его надлежащую доставку.

За невыполнение требований прокурора и уклонения от явки по вызову прокурора в соответствии со ст. 521 и 522 Кодекса РК об административных правонарушениях предусмотрена ответственность.

Очень важным является дополнение, позволяющее эффективно влиять на пресечение нарушений закона в социально-экономической сфере — это право прокурора назначать экспертизу, а в целях выявления скрытых преступлений — требовать от компетентных органов осуществления оперативно-розыскных мероприятий с последующим уведомлением об их результатах.

Предписание об устранении нарушения закона как акт прокурорского надзора вносится прокурором и направляется органу или должностному лицу, правомочному устранить допущенное нарушение. В нем должны содержаться указания на нормы Конституции, законов и актов Президента Республики Казахстан, которые нарушены, характер правонарушения и конкретные предложения о мерах по их устранению.

Предписание по новому закону — это иной акт надзора. Оно может вноситься только при совокупности основных признаков, когда:

- 1) нарушение закона носит явный характер, т.е. нет никаких сомнений по поводу нарушения закона;
- 2) нарушением создана угроза причинения существенного вреда правам и свободам человека и гражданина, охраняемым законом интересам юридических лиц, общества и государства, если оно не будет устранено незамедлительно.

При выборе необходимого по ситуации акта надзора и принятии решения в пользу предписания прокурорам необходимо строго ру-

ководствоваться данными требованиями. Предписание подлежит обязательному исполнению в срок, установленный прокурором. Об исполнении предписания незамедлительно сообщается прокурору.

Обжалование предписания вышестоящему прокурору либо в суд не приостанавливает его исполнения, если только оно не будет приостановлено вышестоящим прокурором либо судом. Следует иметь в виду, что предписание не может вноситься на нормативные правовые акты.

Заявление — иск прокурора в суд может быть направлен для восстановления нарушенных прав и защиты интересов государства, физических и юридических лиц, а также в связи с отклонением или оставлением без рассмотрения актов прокурорского надзора. Прокурор вправе своим постановлением приостановить действие опротестованного акта до рассмотрения заявления судом.

Санкцию прокурор дает на обыск и выемку в случаях, предусмотренных уголовно-процессуальным законодательством; отстранение обвиняемого от должности, помещение подозреваемого или обвиняемого в медицинское учреждение для производства экспертизы; проведение оперативно-розыскных мероприятий и следственных действий, затрагивающих охраняемые Конституцией и законом тайну переписки, телефонных переговоров, телеграфных сообщений и почтовых отправлений, а также право на неприкосновенность жилища; задержание иностранцев для выдворения в административном порядке и в иных случаях, прямо предусмотренных законом.

Важным шагом в защите прав человека и гражданина является введение законом новых оснований санкционирования, в т. ч. негласное прослушивание и запись разговоров с использованием видео- и аудиотехники или иных специальных технических средств, а также прослушивание и запись переговоров, ведущихся с телефонов и других переговорных устройств; доступ государственных органов и их должностных лиц (за исключением сотрудников Национального банка) к документам, содержащим банковскую тайну; арест на деньги и другое имущество физических и юридических лиц, находящихся в банках, и приостановление расходных операций на банковских (за исключением корреспондентских)

счетах физических и юридических лиц; объявление международного розыска в отношении лица, совершившего преступление на территории республики и скрывшегося от следствия. Санкция на совершение указанных действий дается либо в ней отказывается в течение 24-х часов.

Важно, чтобы в этих вопросах по республике соблюдалась единая практика, особенно в вопросах порядка и условий санкционирования распоряжений налоговых органов о приостановлении расходных операций по банковским счетам налогоплательщиков.

Указание прокурор дает: органам дознания и следствия в связи с возбуждением и расследованием уголовных дел; органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность; в других случаях, установленных законодательством.

Представление прокурора — это правовой акт прокурорского надзора об устранении нарушений закона, причин этих нарушений и способствовавших им условий, лишения неприкосновенности лиц, обладающих этим правом в соответствии с Конституцией Республики Казахстан. Оно подлежит рассмотрению должностным лицом или органом в месячный срок с обязательным принятием мер по устранению нарушений законности, а также причин и условий, способствующих им. Прокурор вправе участвовать при рассмотрении представления. О результатах рассмотрения представления и принятых мерах должно быть сообщено прокурору.

При наличии достаточных оснований полагать, что незнание или неправильное понимание законов может повлечь его ненадлежащее применение органом или должностным лицом, либо гражданином, прокурор **разъясняет содержание закона**, а в необходимых случаях сообщает и о предусмотренной ответственности за нарушение закона. В случаях несоответствия закону проекта правового акта прокурор разъясняет требования закона органу или должностному лицу, принимающему акт.

Законом предусматривается возможность принудительного исполнения некоторых актов надзора. К ним относятся предписания и постановления прокурора. В случае их неисполнения в добровольном порядке прокурор в соответствии со ст. 26-1 Закона «О Прокуратуре» вправе в пределах своей компетенции

обратить их к принудительному исполнению. Статья 520 Кодекса об административных правонарушениях предусматривает ответственность должностных лиц за оставление без рассмотрения представления прокурора или несвоевременный ответ на него. Обязанность по исполнению предписаний и постановлений прокурора возлагается на судебных исполнителей. Однако следует иметь в виду, что нельзя обращать к принудительному исполнению требования, предусматривающие принудительное лишение имущества, так как такое оно может быть произведено не иначе как по решению суда. Необходимость принудительного исполнения постановлений и предписаний прокурора обусловлена наличием таких жизненных ситуаций, когда только незамедлительное устранение нарушений закона может предотвратить тяжкие последствия.

К примеру, несмотря на запрет отключения от электроэнергии объектов, имеющих стратегическое значение, энергетики нередко за долги прекращают подачу электричества на военные объекты или в больницы в тот момент, когда на операционном столе находятся люди. В последнем случае администрация больницы, конечно, может обратиться в суд, однако судебная процедура занимает недели и месяцы, тогда как создавшаяся ситуация грозит смертью людей.

Другой пример. Коммерческими структурами за пределы Казахстана порой за бесценок вывозится стратегическое сырье. Предписание прокурора о приостановлении такого экспорта не всегда исполняется своевременно. И хотя впоследствии судом действие коммерческих структур признается незаконным, однако стратегическое сырье вернуть в Казахстан уже становится невозможным. В таких ситуациях только прокурор может оперативно вмешаться и устранить нарушение закона.

Не менее важным явилось и такое нововведение, усиливающее полномочия прокурора, как ответственность государственного органа за неуведомление или несвоевременное уведомление прокурора о действиях требующих такого уведомления. Введение обязательного уведомления прокурора контролирующими и надзорными органами при принятии ими мер запретительно-ограничительного характера, затрагивающих права предприни-

ГЛАВА 4



ОРГАНИЗАЦИЯ И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫХ ПРОКУРАТУР

мателей (приостановление или запрещение эксплуатации отдельных производственных объектов, видов работ, производства и т.д.) — это новые нормы в нашем законодательстве.

Такие уведомления должны направлять:

— органы санитарно-эпидемиологической службы, должностные лица которой вправе запрещать и приостанавливать отдельные виды деятельности хозяйствующих субъектов в случае выявления нарушений санитарных правил и норм, гигиенических нормативов, а также если дальнейшее осуществление такой деятельности создает угрозу жизни и здоровью человека;

— органы пожарной безопасности, охраны окружающей среды, обладающие аналогичными полномочиями в случае нарушений соответствующих правил и норм подконтрольных им сферах;

— таможенные органы в случае принятия ими решения об уничтожении товаров, а также когда ими произведены действия, требующие санкции прокурора, но произведены без таковой.

Таким образом, прокуроры, уведомленные о принятии указанных мер, получают возможность оперативно и своевременно реагировать на факты нарушения законности. Следует иметь в виду, что в Кодекс об административных правонарушениях введена ст. 521-1, предусматривающая ответственность за неуведомление или несвоевременное уведомление прокурора о производстве государственным органом действий, требующих такого уведомления в соответствии с законодательством.

Контрольные вопросы

1. Какими законами регулируется деятельность органов прокуратуры?
2. Какие принципы определяют организацию и деятельность органов прокуратуры?
3. В чем состоит деполитизированность органов прокуратуры?
4. Дайте характеристику системы органов прокуратуры.
5. В чем заключаются правовые гарантии деятельности прокуратуры?

Военная прокуратура в период советского режима входила в единую и централизованную систему органов прокуратуры и была основным правоохранительным органом в Вооруженных Силах СССР, осуществлявшим высший надзор за точным и единообразным исполнением законов. На нее также возлагалось производство предварительного следствия по уголовным делам, отнесенным к ее подсудности. Главный военный прокурор был подчинен только Генеральному прокурору СССР.

На территории Казахстана военная прокуратура впервые появилась в 1931 году в связи с образованием Туркестанского военного округа. В декабре 1933 года Военная прокуратура вошла в состав органов Прокуратуры Союза ССР и была преобразована в Главную военную прокуратуру с соответствующими территориальными подразделениями на местах.

Затем, Главная военная прокуратура претерпела еще две реорганизации, в 1943 году ее переименовали в Главную военную прокуратуру Вооруженных Сил СССР, а в 1950 году — в Главную военную прокуратуру Советской Армии и Военно-Морского флота.

Следует учесть, что кроме военной прокуратуры в систему органов военной юстиции Союза ССР входили Военная коллегия Верховного суда СССР; военные трибуналы; Управление военных трибуналов Министерства юстиции СССР и органы дознания, каковыми в соответствии с Основами уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик являлись также командиры воинских частей, соединений и начальники военных учреждений; органы военной контрразведки Комитета государственной безопасно-

сти (КГБ) СССР. Последние были наделены правом осуществлять оперативно-розыскную деятельность.

В 1969 году, после образования Среднеазиатского военного округа, была создана Военная прокуратура Среднеазиатского военного округа, обслуживавшая воинские части, дислоцированные в Казахстане, Таджикистане и Киргизии. Таким образом, к моменту распада Советского Союза Казахстан практически не имел своих (республиканских) органов военной юстиции.

В таком виде органы военной прокуратуры просуществовали вплоть до 1992 г., когда Постановлением Президиума Верховного Совета Республики Казахстан от 7 января 1992 г. за № 1100-Х11 военные прокуратуры, дислоцированные на территории суверенного Казахстана, были включены в единую систему органов прокуратуры республики.

В развитие этого решения 17 февраля 1992 года приказом Генерального Прокурора Республики Казахстан в составе Генеральной прокуратуры было образовано Управление военных прокуратур, преобразованное затем в Главную военную прокуратуру Республики Казахстан.

Казахстан после распада Союза ССР образовал центральные органы военного управления, в частности, Государственный комитет обороны Республики Казахстан, которому были подчинены воинские подразделения, дислоцированные на территории страны, ранее подчинявшиеся Среднеазиатскому военному округу и некоторым другим военным округам Министерства обороны СССР. Указом Президента Республики Казахстан от 7 мая 1992 г. Государственный Комитет обороны был преобразован в Министерство обороны Республики Казахстан. В апреле 1993 г. для обеспечения незыблемости границ, суверенитета, территориальной целостности, безопасности Республики и защиты ее от внешних посягательств, охраны и обороны государственных и военных объектов был принят Закон РК «Об обороне и Вооруженных Силах РК», где ст. 4 был определен состав и предназначение Вооруженных Сил Республики Казахстан.

В тот период прокуратура республики осуществляла предварительное следствие, поэтому в составе данного управления функционировала следственная часть, состоявшая из следователей, рас-

следовавших уголовные дела, отнесенные к их подследственности. Наряду с органами прокуратуры, предварительное следствие в тот период осуществляли МВД и образованный на базе КГБ при Совете Министров Казахской ССР Комитет национальной безопасности (КНБ) РК.

Как известно, обеспечение высокой дисциплины и соблюдение правопорядка в войсках зависит от эффективности деятельности органов военной юстиции. Система органов военной юстиции Казахстана, ставшая преемницей соответствующих органов бывшего СССР, за эти годы подверглась серьезным изменениям.

Военная прокуратура, являясь основным правоохранительным органом в системе учреждений военной юстиции Казахстана, осуществляет высший надзор за законностью в Вооруженных Силах, других войсках и воинских формированиях Республики Казахстан и действует от имени государства, в интересах обеспечения верховенства закона, укрепления законности и правопорядка.

В настоящее время систему органов военной прокуратуры составляют *Главная военная прокуратура, военные прокуратуры округов, гарнизонов и войск*. Главную военную прокуратуру возглавляет Главный военный прокурор, который назначается Президентом Республики Казахстан по представлению Генерального Прокурора Республики Казахстан.

Структура и штатная численность, дислокация военных прокуратур, а также расходы по обеспечению их деятельности устанавливаются Главным военным прокурором с согласия Генерального Прокурора Республики Казахстан в пределах бюджетных ассигнований. В республике образованы Восточный, Западный, Центральный и Южный военные округа; Акмолинский, Актауский, Алматинский, Атырауский, Аягузский, Гвардейский, Капшагайский, Кызылординский, Костанайский, Петропавловский, Сарыозекский, Талдыкорганский, Уральский, Усть-Каменогорский и Шымкентский гарнизоны.

Организация, порядок деятельности военной прокуратуры определяются Конституцией, Законом Республики Казахстан «О Прокуратуре», другими законодательными актами республики, международными договорами, ратифицированными Республикой Казахстан, а также положениями, приказами и инструкциями Ге-

нерального Прокурора Республики Казахстан и Главного военного прокурора.

Ныне, в силу своего статуса военная прокуратура является координатором деятельности органов военного управления и уголовного преследования страны по вопросам обеспечения правопорядка, строгого соблюдения законности, от эффективной деятельности которой зависит обеспечение высокой дисциплины и правопорядка в войсках.

Военная прокуратура в пределах своей компетенции направляет свою деятельность на обеспечение воинской дисциплины и установленного порядка несения военной службы, конституционных и иных прав и свобод военнослужащих, прав и законных интересов воинских частей, учреждений, военно-учебных заведений, предприятий и организаций Вооруженных Сил РК.

Все своей деятельностью военная прокуратура способствует должностным лицам Вооруженных Сил, всем военнослужащим, призванным на сборы военнообязанным, гражданскому персоналу точно и неуклонно исполнять Конституцию, законы Республики Казахстан, воинские уставы и военную присягу.

Военная прокуратура организуется и действует на основе принципов подчинения нижестоящих прокуроров вышестоящему и Генеральному Прокурору Республики Казахстан; независимости от каких бы то ни было местных и военных органов; невмешательства в деятельность военной прокуратуры при осуществлении ею своих полномочий, установленных законом; обязательности исполнения военными органами, должностными лицами и гражданами правовых актов военной прокуратуры, вынесенных на основе закона и в пределах установленной компетенции; гласности в пределах, не противоречащих требованиям законодательства.

Военная прокуратура выявляет и принимает меры по устранению нарушений законов, воинских уставов и других нормативных правовых актов, допущенных командирами (начальниками), другими должностными лицами Вооруженных Сил, всеми военнослужащими, призванными на сборы военнообязанными, гражданским персоналом Вооруженных Сил при выполнении им обязанностей по службе, а также лицами, в отношении которых имеется специальное указание в законодательстве.

Военные прокуроры посредством возложенных законодательством функций надзора обеспечивают права и свободы военнослужащих, членов их семей и других граждан, соответствие закону правовых актов и действий военных органов, должностных лиц и гражданского персонала Вооруженных Сил. Принимают меры к выявлению и устранению любых нарушений законности в сфере воинских правоотношений, причин и условий, им способствующих, восстановлению нарушенных прав. Военные прокуроры не подменяют военные органы и не вмешиваются в их оперативную деятельность, частную жизнь военнослужащих и других граждан.

Предметом надзора военной прокуратуры за оперативно-розыскной деятельностью является соблюдение прав и свобод военнослужащих в ходе осуществления оперативно-розыскной деятельности, а также законность актов и действий органов, уполномоченных на проведение оперативно-розыскной деятельности в Вооруженных Силах. Главный военный прокурор осуществляет надзор за законностью оперативно-розыскной деятельности органов МВД, КНБ РК, включая военную контрразведку, органов военной разведки Министерства обороны РК, органов Пограничной службы КНБ РК, а также Службы охраны Президента Республики Казахстан в пределах предоставленных полномочий.

Военные прокуроры осуществляют надзор за законностью актов и деятельностью органов дознания в Вооруженных Силах, в органах Управления военной контрразведки КНБ РК с соблюдением установленного законодательством порядка разрешения заявлений и обращений о совершенных преступлениях и проведения расследования.

Военные прокуроры представляют интересы государства в военных судах, дислоцированных на территории Республики Казахстан. В ходе уголовного, гражданского или иного судопроизводства, в апелляционном и надзорном порядках военные прокуроры осуществляют свои полномочия в соответствии с Законом «О Прокуратуре», уголовно-процессуальным, гражданско-процессуальным и другим законодательством. В пределах своей компетенции опротестовывают нормативные правовые акты, противоречащие Конституции и законам республики.

Военная прокуратура участвует в разработке командованием, органами воспитательной и социально-правовой работы Воору-

женных Сил мер по укреплению дисциплины и правопорядка, предупреждению преступлений и иных правонарушений, в подготовке предложений об усовершенствовании военного законодательства и пропаганде законов в войсках. Военные прокуроры осуществляют надзор за законностью нахождения военнослужащих на войсковых и гарнизонных гауптвахтах, в дисциплинарных частях, при исполнении наказания, назначенного военным судом; за соблюдением установленного законодательством порядка и условий содержания осужденных в названных учреждениях, охраной их прав и свобод; законностью исполнения судебных решений, вынесенных военными судами республики.

Военная прокуратура осуществляет уголовное преследование в соответствии с Конституцией, в порядке и пределах, установленных Законом «О Прокуратуре» и УПК РК по всем воинским преступлениям, совершенным военнослужащими, проходящими военную службу по призыву или контракту, призванными на воинские сборы, в отношении которых имеются специальные указания в законодательстве Республики Казахстан, а также гражданским персоналом Вооруженных Сил в связи с исполнением им служебных обязанностей или в расположении воинских частей, соединений и учреждений.

В отдельных случаях соответствующие полномочия военным прокурорам могут быть предоставлены Генеральным Прокурором Республики Казахстан.

Главная военная прокуратура обеспечивает согласованность действий военных прокуратур гарнизонов, войск, анализирует практику применения законов в Вооруженных Силах, вырабатывает рекомендации по совершенствованию прокурорского надзора в сфере воинских правоотношений, взаимодействует с руководством военных органов по обеспечению законности и правопорядка в войсках, контролирует работу военных прокуратур по надзору за применением законов. Она так же, как и военные прокуратуры гарнизонов и войск, является самостоятельным юридическим лицом.

Военным прокурором являются: Главный военный прокурор, его заместители, старшие помощники и помощники, начальники управлений и отделов Главной военной прокуратуры и их заместители, все нижестоящие военные прокуроры, их заместители,

старшие помощники и помощники. Главный военный прокурор и подчиненные военные прокуроры в пределах своей компетенции, определенной Законом «О Прокуратуре», Положением о военной прокуратуре, обладают всеми полномочиями и правовыми гарантиями деятельности прокуроров и осуществляют их в соответствии с законодательством Республики Казахстан.

Главный военный прокурор руководит деятельностью всех военных прокуратур, а именно:

- контролирует осуществление надзора за точным и единообразным применением законов, указов Президента Республики Казахстан и иных нормативных правовых актов в Вооруженных Силах;

- обеспечивает законность оперативно-розыскной деятельности, дознания и следствия; принимает меры к выявлению и устранению нарушений законов;

- опротестовывает правовые акты, противоречащие Конституции и законам Республики Казахстан;

- издает приказы, распоряжения и указания, обязательные для всех военных прокуроров;

- обеспечивает подбор, расстановку, воспитание и повышение квалификации кадров военных прокуратур;

- проводит аттестацию военных прокуроров;

- руководит работой коллегии Главной военной прокуратуры;

- устанавливает обязанности должностных лиц в Главной военной прокуратуре и осуществляет контроль за их выполнением;

- отчитывается перед Генеральным Прокурором Республики Казахстан о деятельности военной прокуратуры;

- осуществляет иные полномочия, предоставленные ему законодательством, приказами, распоряжениями и указаниями Генерального Прокурора Республики Казахстан.

Объектами надзора Главного военного прокурора и органов военной прокуратуры в соответствии с нормативными актами Генерального Прокурора являются:

- Министерство обороны Республики Казахстан, Генеральный штаб Вооруженных Сил Республики Казахстан, подчиненные им департаменты, главные управления, управления, службы и отделы;

— виды Вооруженных Сил, округа, объединения, соединения и воинские части;

— военные предприятия, учреждения и организации, военные учебные заведения;

— органы военного управления и военные комиссариаты, а также иные государственные органы по вопросам применения Закона РК «О всеобщей воинской обязанности и военной службе»;

— Комитет национальной безопасности РК по вопросам осуществления военного управления воинскими подразделениями, частями и соединениями КНБ и Пограничной службы КНБ РК;

— воинские подразделения, части и военные учебные заведения КНБ РК;

— Пограничная служба КНБ РК, ее структурные подразделения, воинские части и соединения;

— Комитет Внутренних войск МВД РК, его структурные подразделения, воинские части и учебные заведения ВВ МВД РК;

— Управление Командующего Республиканской Гвардией, его структурные подразделения и воинские части;

— Агентство РК по чрезвычайным ситуациям по вопросам, связанным с осуществлением военного управления и гражданской обороны, а также воинские части и подразделения гражданской обороны;

— Военно-следственный департамент МВД РК, входящие в его состав управления, подразделения и военно-следственные органы;

— органы военной полиции Вооруженных Сил Республики Казахстан и Пограничной службы КНБ РК, внутренних войск МВД РК.

Заместители Главного военного прокурора осуществляют общее руководство управлениями Главной военной прокуратуры в соответствии с основными направлениями деятельности органов прокуратуры, определенными им Главным военным прокурором.

Заместители Главного военного прокурора вправе давать указания, обязательные для выполнения военными прокурорами округов, гарнизонов и войск, начальниками и военными прокурорами управлений Главной военной прокуратуры в пределах предоставленных полномочий; взаимодействовать с военными органами по

вопросам укрепления воинской дисциплины, законности и правопорядка; осуществлять контрольные функции за деятельностью нижестоящих военных прокуратур, вносить предложения по совершенствованию стиля и методов руководства военными прокурорами, осуществлять руководство Главной военной прокуратурой в отсутствие Главного военного прокурора, а также выполнять обязанности, возложенные нормативными актами Главного военного прокурора.

Начальники управлений Главной военной прокуратуры в своей служебной деятельности руководствуются требованиями действующего законодательства, приказами и указаниями Главного военного прокурора.

В Главной военной прокуратуре образуется коллегия в составе Главного военного прокурора (председатель) и других руководящих работников военной прокуратуры. Персональный состав коллегии утверждается Генеральным Прокурором Республики Казахстан по представлению Главного военного прокурора. Коллегия Главной военной прокуратуры рассматривает наиболее важные вопросы деятельности военных прокуратур, заслушивает отчеты заместителей и начальников отделов Главной военной прокуратуры, нижестоящих военных прокуроров, обсуждает вопросы подбора, расстановки и воспитания кадров, проекты приказов Главного военного прокурора.

Военные прокуроры в соответствии со своей компетенцией вправе присутствовать на заседаниях коллегий, военных советов, служебных совещаниях военных органов, участвовать в обсуждении вопросов применения законов и воинских уставов, укрепления законности и воинской дисциплины, предупреждения правонарушений и правового воспитания военнослужащих.

Особенностью службы в органах военной прокуратуры в отличие от территориальных прокуратур является наличие у военных прокуроров статуса военнослужащих Вооруженных Сил РК. Для поступления на службу в органы военной прокуратуры лицо призывается в соответствии с установленным порядком на действительную военную службу.

На должность военного прокурора назначаются граждане Республики Казахстан из числа проходящих военную службу по

контракту или призыву офицеров, имеющих, как правило, высшее юридическое образование, отвечающие требованиям ст.48 Закона РК «О Прокуратуре».

Военнослужащие органов военной прокуратуры имеют правовые и социальные гарантии и льготы, медицинское, пенсионное и другие виды обеспечения, установленные законодательством для военнослужащих. Военные прокуроры за счет государства обеспечиваются вещевым имуществом. Финансирование военных прокуратур осуществляется Генеральной прокуратурой Республики Казахстан за счет государственного бюджета.

4.2. Транспортные и иные специализированные прокуратуры

В народнохозяйственном комплексе нашей страны особое значение имеет транспорт. Ныне действующая система органов прокуратуры Республики Казахстан, осуществляющих надзор на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, сформировалась сравнительно недавно, в 1980 году. На территории Казахстана были созданы три транспортные прокуратуры на правах областных (по количеству тогда железных дорог), а именно: Алматинская, Целинная, Западно-Казахстанская, которые в настоящее время переименованы соответственно в ***Юго-Восточную, Центральную и Западную региональные транспортные прокуратуры.***

Создание системы транспортных прокуратур было обусловлено недостатками не только в сугубо технологической и организационной сфере, но и из-за фактов несохранности перевозимых грузов, различных нарушений государственной дисциплины. В этих условиях образование транспортных прокуратур стало актуальной мерой, направленной на усиление прокурорского надзора, его глубокую специализацию и обеспечение надежной и бесперебойной работы железнодорожного, водного и воздушного транспорта.

В силу принципа единства организации и деятельности органов прокуратуры все общие положения, сформулированные в Законе Республики Казахстан «О Прокуратуре», распространяются и на деятельность транспортных прокуратур. Генеральный Прокурор Республики, придавая важное значение работе транспортных

прокуратур по обеспечению надзора за применением законов на транспорте и повышению эффективности их деятельности, конкретизировал объекты надзора транспортных прокуратур. В частности, на транспортных прокуроров возложен надзор за применением законов:

— уполномоченными государственными органами на транспорте;

— хозяйствующими субъектами железнодорожного, водного, воздушного, трубопроводного транспорта, а также организациями, осуществляющими строительство и эксплуатацию объектов транспортной инфраструктуры.

На сегодня основными задачами надзора на транспорте считаются:

— защита интересов государства и национальной безопасности, в т. ч. исключение фактов терроризма, провоза наркотических средств, незаконной миграции и т.д.;

— безопасность на железнодорожном, водном, воздушном, трубопроводном транспорте и объектах транспортной инфраструктуры;

— экологическая защищенность природной среды от деятельности всех видов транспорта, в особенности при перевозке опасных, разрядных и других видов груза;

— сохранность перевозимых стратегически важных грузов (зерно, нефть, нефтепродукты, военное оборудование и т.д.);

— защита прав пассажиров и других потребителей транспортных услуг.

Происходящая реструктуризация на железнодорожном транспорте, изменения в воздушной и водной отраслях, сосредоточение рычагов управления транспортом в центральных органах требует совершенствования прокурорского надзора и поиска новых подходов как практического, так и организационного характера.

В соответствии с приказом Генерального Прокурора вопросы безопасности движения на транспорте проверяются по мере необходимости, но не реже двух раз в год, а в судоходстве — в период навигации. Не реже одного раза в полугодие требуются обобщение состояния законности по безопасности движения поездов, воздушного и водного транспорта, причин и условий, создающих чрезвычай-

чайные ситуации на транспорте и своевременное информирование Генеральной прокуратуры.

В случаях возникновения чрезвычайных ситуаций, создающих реальную угрозу безопасности движения поездов, полетов и судоходства, сотрудники транспортных прокуратур обязаны выехать на место происшествия и принимать соответствующие меры реагирования. По каждому факту таких происшествий в течение 24 часов направляются спецсообщения в Генеральную прокуратуру.

При значительной отдаленности транспортных прокуратур на места чрезвычайных происшествий должны выезжать близлежащие территориальные прокуроры с сообщением об этом в Генеральную прокуратуру и последующей передачей всех первоначально собранных материалов проверке соответствующему транспортному прокурору. По выявленным нарушениям законности на транспорте транспортные прокуроры обязаны принимать меры прокурорского реагирования в отношении должностных лиц предприятий и организаций, независимо от форм собственности и их ведомственной принадлежности.

Согласно данным Министерства транспорта и коммуникаций Республики Казахстан, протяженность магистральных железнодорожных путей Республики составляет более 13,5 тыс. км., из которых более 5 тыс. км. составляют двухпутные линии. На этих путях имеется 9122 искусственных сооружения, в т.ч. 3530 мостов.

С учетом изношенности железнодорожных путей, локомотивного парка, оборудования, средств сигнализации и связи транспортные прокуроры обязаны систематически проверять и анализировать состояние безопасности движения в поднадзорных регионах, разбираться с каждым случаем грубого нарушения закона, принимать исчерпывающие меры к устранению допущенных нарушений.

В деятельности транспортных прокуроров по борьбе с нарушениями законности и преступностью важное значение имеют тесная координация и взаимодействие с территориальными прокурорами и органами внутренних дел на транспорте.

Одним из приоритетных направлений в деятельности транспортных прокуратур является надзор за применением законодательства в деятельности *гражданской авиации*, где в настоящее

время сложилось самое нелегкое положение из всех трех видов транспорта. Эти проблемы возникли, в первую очередь, из-за непродуманности структурных преобразований ранее сложившегося комплекса предприятий гражданской авиации, а ныне раздробленного на множество самостоятельных хозяйственных субъектов, а также тяжелого финансового положения отдельных авиакомпаний. Сокращение расходов на ремонтные работы и старение самолетного парка страны отрицательно влияет на обеспечение безопасности полетов, что требует усиления прокурорского надзора.

Сложное положение и на водном транспорте. Протяженность судоходных водных путей составляет более 4 тыс. км.; по данным специалистов большинство судов морально и физически устарело. Флот, насчитывающий около 1000 единиц, находится в технически неудовлетворительном состоянии, при этом значительное количество речных и морских судов запрещены для эксплуатации. Поэтому задачей транспортных прокуроров является обеспечение надзора за соблюдением законодательства, регулирующего деятельность речного и морского транспорта, за применением всего комплекса предусмотренных законом мер по предупреждению и запрещению использования судов, не отвечающих техническим требованиям.

По-прежнему остается актуальным надзор за соблюдением законодательства, направленного на обеспечение сохранности перевозимых грузов. По существующим положениям на транспорте железнодорожные накладные, дорожные ведомости, отправительские документы сопровождают груз от станции отправления до станции назначения. Одним из способов хищения груза являются умышленное разъединение документов с грузом лицами, ответственными за его сохранность. При перевозке грузов, кроме хищений и разъединений их от документов, имеют место факты недостачи мест и веса, течи нефтепродуктов, ненадлежащей охраны и сопровождения грузов, неудовлетворительного технического состояния подвижного состава. Работниками станций зачастую нарушается порядок приема грузов, технических условий их погрузки и крепления. Руководителями станций зачастую не принимаются меры к устранению условий совершения хищений грузов. Кроме того, имеются факты, когда работники военизированной службы охраны грузов сами совершают кражи.

Сопутствующими условиями создавшейся ситуации являются низкий профессиональный уровень работников, отсутствие надлежащего контроля со стороны ответственных должностных лиц, недостаточность технического оснащения работ по осмотру, ремонту подвижного состава, отсутствие должного финансирования подразделений железнодорожного транспорта.

Одним из приоритетных направлений в деятельности транспортных прокуратур является надзор за применением законодательства об обеспечении *прав и законных интересов пассажиров*. В пассажирских поездах по-прежнему допускаются серьезные нарушения, связанные с ненадлежащим санитарным и техническим состоянием подвижного состава, провозом неоплаченного багажа и безбилетных пассажиров. В связи с этим транспортные прокуроры должны усилить надзор за соблюдением законов и ведомственных нормативных актов ревизорским аппаратом, который в соответствии с новым административным законодательством наделен правом рассмотрения административных материалов по безбилетному провозу пассажиров и неоплаченного груза багажа.

Прокурорский надзор *за расследованием уголовных дел* по фактам нарушений правил безопасности движения и эксплуатации транспорта имеет целью реализацию задач уголовного процесса, изложенных в ст. 8 УПК РК — быстрого и полного раскрытия преступлений, изболечение и привлечение к уголовной ответственности лиц, их совершивших.

В этом плане осуществление надзорных функций за предварительным следствием по делам о нарушениях правил безопасности движения и эксплуатации транспорта не отличается от аналогичной деятельности по другим категориям дел, и прокурор использует те же приемы и методы надзора. Следует учесть, что в соответствии с Уголовным кодексом РК (ст. 295) под транспортом понимаются все виды железнодорожных, морских, речных и воздушных транспортных средств, в т. ч. морские и речные маломерные суда.

Отличительной чертой крушений, аварий и катастроф на железнодорожном, водном и воздушном транспорте является многообразие их видов как в отношении нарушений правил безопасности движения, полетов и судоходства, так и их последствий.

Важным обстоятельством, подлежащим выяснению по каждому делу, является вид нарушения безопасности движения, полетов и судоходства. Возбуждение уголовного дела не должно откладываться до окончания служебного расследования, ибо промедление, когда для этого имеются достаточные основания, затрудняет действия следователей по сбору и исследованию доказательств в условиях быстро изменяющейся обстановки на месте происшествия.

Процесс доказывания по делам о преступлениях, совершенных на транспорте, усложняется трудностями, возникающими при проведении первоначальных следственных действий (например, таких, как осмотр места происшествия, который по делам этой категории имеет свою специфику). В определенных случаях место происшествия отличается большой протяженностью, отдаленностью, сложностью рельефа, а подчас быстро меняющаяся обстановка, связанная с мероприятиями по восстановлению движения либо ликвидации последствий катастрофы, требует от работников правоохранительных органов оперативности и правильной организации своей деятельности.

Предмет доказывания по делам о преступлениях данного вида также имеет свои отличительные особенности, которые вытекают из сложной структуры самого события, состоящего как бы из двух частей: нарушения правила (например, правила об остановке поезда перед запрещающим сигналом светофора) и собственно крушения (например, столкновения поездов). Обе эти части должны быть тщательно исследованы и доказаны, равно как установлена причинная связь между первым (нарушение правила) и вторым (крушение).

Встречаются случаи, когда работники транспорта, прибыв первыми на место происшествия и пытаясь избежать ответственности за упущения, приведшие к аварии, умышленно вносят в документы служебного расследования неправильные данные, искажающие истинные обстоятельства происшествия либо затрудняющие установление фактического положения вещей.

Используя право ознакомления с ходом и материалами служебного расследования, прокурор должен обращать внимание на то, чтобы составление важных документов, фиксирующих обстановку, поручалось специалистам, входящим в группу служебного рас-

следования совместно с работниками, ответственными за состояние данного хозяйства с тем, чтобы в этих документах особенно тщательно фиксировалось состояние и показания важнейших приборов и средств управления транспортом.

В ходе служебного расследования изымаются документы и предметы, которые могут иметь значение для установления причин аварии. В этой связи прокурору необходимо проследить, чтобы все документы и предметы, которые впоследствии могут быть использованы в качестве доказательств, были собраны, сохранены и переданы следователю.

Значительный материальный ущерб, причиняемый в результате крушений, аварий и катастроф, имеет сложный состав и включает в себя сумму ущерба, нанесенного подвижному составу, воздушному судну, пути, различным сооружениям (строения пути, сигнальные и другие устройства) ущерба, связанного с повреждением и утратой груза, багажа, со стоимостью восстановительных работ, возмещением ущерба, причиненного здоровью людей. Все эти данные в ходе расследования должны быть точно установлены и обоснованы доказательствами.

Важное значение в правильном и полном проведенном расследовании имеет точное и обоснованное указание на все пункты специальных правил, обеспечивающих безопасность движения, полетов и судходства.

Дела о нарушениях правил движения относятся к категории весьма сложных. Поэтому прокурору, даже хорошо знающему материалы уголовного дела, на этой стадии следует внимательно отнестись ко всем ходатайствам обвиняемых и их адвокатов о дополнении следствия, о проверке обстоятельств, выяснение которых они считают весьма важными. Изучая материалы уголовного дела, поступившие с обвинительным заключением, прокурор в соответствии с УПК проверяет правильность ссылки на правила безопасности движения, которые были нарушены, обоснованность утверждения о наличии причинной связи между нарушениями правил безопасности движения и наступившими последствиями. Очень важное значение имеет установление характера последствий и размеров ущерба, вызванного нарушением правил безопасности движения. Одним из наиболее эффективных доказа-

тельств вероятности наступления в конкретной ситуации тяжких последствий является заключение судебно-технической экспертизы. Поэтому следует добиваться от экспертов детального анализа обстановки и обоснования выводов.

В целом при осуществлении прокурорского надзора, кроме законодательных актов, касающихся деятельности правоохранительных актов, необходимо использовать основные законы и подзаконные акты, регулирующие правоотношения на железнодорожном, водном, воздушном и трубопроводном транспорте, а также в организациях, осуществляющих строительство и эксплуатацию объектов транспортной инфраструктуры.

Создание специализированных органов прокуратуры обусловлено объективной необходимостью осуществления прокурорской деятельности в определенных сферах правовых отношений, характеризующихся такой спецификой, которая не может быть надлежащим образом обеспечена территориальными органами прокуратуры. Специализированные органы прокуратуры играют важную роль в решении задач обеспечения законности и правопорядка в специфических сферах, имеющих особую важность для страны и где при осуществлении прокурорского надзора требуется определенный специфичный подход.

К иным специализированным прокуратурам относятся:

— *природоохранные* (Атырауская, Акмолинская, Алматинская, Восточно-Казахстанская, Карагандинская, Кызылординская, Мангыстауская, Уральская);

— прокуратуры по *надзору за законностью в исправительных учреждениях* (Алматинская, Акмолинская, Восточно-Казахстанская, Карагандинская);

— прокуратуры, осуществляющие *надзор на объектах особой важности и особо режимных объектах* (г. Байконур Кызылординской области, г. Курчатова Восточно-Казахстанской области, г. Приозерск Карагандинской области, п. Таукент Южно-Казахстанской области).

Все эти прокуратуры обладают статусом районной прокуратуры и действуют в пределах своей компетенции.

Специализированные прокуратуры не подменяют территориальные, а дополняют их деятельность, обеспечивают законность

по основным направлениям прокурорского надзора во взаимодействии с ними. Перед ними стоят такие же задачи, что и перед всеми органами прокуратуры. На них распространяются общие принципы организации и деятельности прокуратуры, поэтому они руководствуются теми же законами, что и территориальные прокуратуры и используют одинаковые для всех средства прокурорского надзора. Различие заключается только в том, что для более эффективного и оптимального осуществления прокурорского надзора в специфических объектах в них используется так называемый производственный принцип организации работы.

Контрольные вопросы

1. Какие критерии лежат в основе деления прокуратур на территориальные и специализированные?
2. Каковы основные направления деятельности военной прокуратуры?
3. Каковы основные направления деятельности транспортной прокуратуры?
4. Каковы основные направления деятельности природоохранной прокуратуры?
5. В чем состоит взаимодействие между территориальными и специализированными прокуратурами?

ГЛАВА 5

СИСТЕМА ПРАВОВОЙ СТАТИСТИКИ И СПЕЦИАЛЬНЫХ УЧЕТОВ

5.1. Основные этапы развития и задачи органов прокуратуры в сфере правовой статистики и специальных учетов

Статистика глубокими корнями уходит в древнюю историю человечества. Как неотъемлемая часть государственного управления, статистика тесно связана с государством. Насколько уровень организации государства был высок, настолько усложнялась и расширялась статистическая деятельность. В настоящее время существенно возросла важность правовой статистической информации для управления общественными процессами и принятия правильных решений, в том числе для предупреждения и борьбы с преступностью. Правовая статистика является необходимым элементом информационной системы демократического общества, обеспечивающим государство данными о правовом, экономическом, демографическом и социальном положении в стране. Без данных правовой статистики невозможно совершенствование деятельности правоохранительных органов — судов, прокуратуры, органов юстиции, внутренних дел и юстиции.

Термин «*статистика*» (от лат. «status» — (статус), означает «положение, состояние вещей». Первоначально под статистикой понимали совокупность знаний в государстве, затем статистикой стали называть сбор и обработку данных о массовых явлениях и, наконец, особую отрасль науки.

Выдающийся вклад в развитие общей статистической науки принадлежит видному бельгийскому астроному, социологу, математику А. Кетле, названному «отцом моральной статистики». Огромное значение имеют его научные исследования для таких важных отраслей статистики как экономическая, демографиче-

ская и моральная статистики. Благодаря усилиям А. Кетле была организована Центральная бельгийская статистическая комиссия и первый международный статистический конгресс в г. Брюсселе в 1953 году.

В Казахстане правовая статистика появилась лишь в период существования Советского Союза и сформировалась как неотъемлемая часть советской юридической системы.

23 сентября 1918 года решением коллегии Народного Комиссариата внутренних дел РСФСР утверждено Положение о статистическом отделе и уголовной регистрации Комиссариата внутренних дел. Этим актом было положено начало созданию информационной службы органов внутренних дел. С этого момента территориальные аппараты статистических отделов НКВД становятся постоянной составляющей системы внутренних дел.

В мае 1941 года регистрационно-учетные аппараты при главных управлениях и самостоятельных отделах были упразднены, а их функции переданы в 1-е спецотделы НКВД СССР. В 1960 году функции первого спецотдела переданы в Центральную оперативно-справочную картотеку, образованную при МВД СССР, и создан Главный информационный центр при республиканских МВД, УВД. До этого не было общесоюзного единого учета преступлений. Преступность условно оценивалась по данным о судимости.

Важным шагом в становлении единства статистического учета и повышения ее прикладной роли в борьбе с преступностью явилось утверждение Прокуратурой СССР в конце 1960 г. Инструкции об едином учете преступлений, которая явилась обязательной для исполнения как для органов прокуратуры, так и для органов МВД. Эти мероприятия явились начальным этапом возрождения единого учета регистрируемых преступлений, создания единой системы уголовно-правовой статистики как важнейшей части правовой статистики. Впервые данной инструкцией в качестве оценки эффективности деятельности органов уголовного преследования принята формула раскрываемости преступлений.

Только в 1961 году в первый раз была получена союзная информация о количестве преступлений, зарегистрированных в стадии возбуждения уголовного дела, либо после разрешения первичного материала. Основным документом, определяющим и регламен-

тирующим систему учета преступлений и лиц, их совершивших, являлась Инструкция от 30 декабря 1965 г. «О едином учете преступлений».

В Казахстане информационный центр МВД был создан в 1970 году. Правовая статистика в республике появилась лишь в период существования Советского Союза и сформировалась как неотъемлемая часть советской юридической статистики. Статистика о преступности находилась в ведении Главного управления милиции СССР; статистика исправительно-трудовых учреждений — в Народном комиссариате юстиции СССР; статистика правонарушений несовершеннолетних осуществлялась Народными комиссариатами просвещения союзных республик.

Отсутствие единого органа, синтезирующего данные о преступности, осужденных, деятельности органов по борьбе с преступностью привело к тому, что стало невозможно получить полную картину состояния преступности в стране. Наличие больших различий в статистических формах органов охраны общественного порядка, суда, прокуратуры, узковедомственный подход к статистической отчетности, отсутствие единого учета преступности привели к тому, что результаты сопоставления этих данных оказались крайне противоречивыми и не отражали действительной картины состояния и динамики преступности в стране.

В 1992 году информационный центр был преобразован в информационно-вычислительный центр МВД РК. В октябре 1995 года он передан только образованному Государственному следственному комитету. В марте 1996 года служба была преобразована в Главный центр криминальной полиции.

До 22 апреля 1997 г. сведения о преступности, об административных правонарушениях в обобщенном виде имелись только в Информационном центре МВД Республики, в Центре криминальной информации Государственного следственного комитета Республики, в Министерстве юстиции в объеме рассмотрения дел судами.

Показатели эффективности работы органов внутренних дел ранее формировались этими же органами, что приводило к тотальной распространенности нарушений учетно-регистрационной дисциплины, фактической трансформации их в повседневную практику правоохранной деятельности, препятствующей адекватной оценке

криминогенной ситуации. На практике это приобрело характер масштабного обмана государства и общества.

Существовавшие нормативные правовые акты решали эту проблему лишь отчасти, так как они не распространялись на органы правосудия и государственной безопасности. Требовались дальнейшие меры по совершенствованию учета, надежного обеспечения объективной оценки статистических данных.

Поэтому Указом Президента Республики от **22 апреля 1997 г.** «О мерах по дальнейшему реформированию системы правоохранительных органов Республики Казахстан» на базе статистических служб Министерства внутренних дел и бывшего Государственного следственного комитета был учрежден Центр правовой статистики и информации при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан. Принятием данного акта ознаменовано завершение важного этапа правовой реформы — впервые в своей истории правовая статистика передана в ведение надзорного органа.

Необходимость образования подобного органа, имеющего специфические функциональные и организационные особенности, было вызвано пороками прежней информационно-статистической системы, исключающей достоверное отображение криминогенной действительности и состояния борьбы с преступностью. В этих условиях единственной структурой, реально противостоящей подобному развитию событий, были органы прокуратуры.

В 1999 году Центру придан статус Департамента Генеральной прокуратуры. Издание Генеральным Прокурором приказов №№ 30, 31 «Об организации деятельности органов государственной правовой статистики» и «О Центре (Департаменте) правовой статистики и информации при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан», на основании которых Центр был наделен контрольной функцией в сфере государственной правовой статистики, было установлено вертикальное подчинение региональных центров Департаменту. Это было еще одним знаменательным этапом не только окончательной интеграции правовой статистики в систему органов прокуратуры, но и придание самостоятельного статуса в организационно-контрольной и кадровой деятельности¹.

¹ Агманов А. Б. Правовой статистике и информации — 5 лет. — Астана, 2002. — С. 8—17.

Прошедшие годы подтвердили оправданность этого шага: из узковедомственной информационно-справочной структуры МВД — ГСК специальные учеты трансформировались в высокотехнологичную информационно-аналитическую систему органов государственной правовой статистики, обеспечивающую правоприменительную и правосудную практику, эффективно ограждающую государственную службу от лиц, дискредитировавших себя совершением коррупционных или умышленных административных правонарушений. Сочетание статистики и надзорной функции в одном ведомственном исполнении позволили обеспечить получение объективной и достоверной информации о криминогенной ситуации в стране.

В целях дальнейшего совершенствования правовой статистики Указом Президента Республики Казахстан от **28 марта 2003 г. за № 1050** на базе Центра правовой статистики и информации при Генеральной прокуратуре с передачей его функций и полномочий по управлению имуществом и делами образовано государственное учреждение — **Комитет по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры Республики Казахстан.**

В соответствии с Положением Комитет является ведомством, осуществляющим в пределах компетенции Генеральной прокуратуры Республики Казахстан функции и полномочия государственного органа по формированию правовой статистики и ведению специальных учетов, а также надзор в этой сфере.

Комитет возглавляет Председатель, который назначается на должность и освобождается от должности Президентом Республики Казахстан по представлению Генерального Прокурора Республики Казахстан. Председатель комитета имеет заместителей, которые назначаются на должности и освобождаются от должностей Генеральным Прокурором Республики Казахстан по представлению Председателя Комитета.

Комитет имеет управления по правовой статистике и специальным учетам в областях, гг. Астане и Алматы и приравненные к ним военное управление и региональные транспортные управления, которые подчиняются Председателю комитета.

Деятельность территориальных органов комитета регламентируется соответствующим Положением об Управлениях комитета

по областям, гг. Астане и Алматы и приравненным к ним. Управление возглавляет начальник, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Председателем комитета. Начальник Управления имеет заместителей, которые назначаются на должности и освобождаются от должностей Председателем комитета по представлению начальника Управления.

Начальник Управления по принципу единоначалия организует работу Управления, руководит ею и несет персональную ответственность за выполнение возложенных на Управление задач; в установленном порядке и сроки обеспечивает представление в Комитет по правовой статистике и специальным учетам статистических отчетов, учетных актов и материалов для формирования централизованных специальных учетов, отчет о результатах деятельности Управления; направляет прокурору города информацию о состоянии отчетной и учетной дисциплины по итогам полугодия и года.

22 декабря 2003 г. был принят **Закон «О государственной правовой статистике и специальных учетах»**. Необходимость его разработки была предусмотрена Программой борьбы с преступностью в Республике Казахстан на 2000—2002 годы, утвержденной постановлением Правительства от 31 октября 2000 года. Содержащиеся в законе нормы направлены на четкое определение специальной терминологии, используемой в сфере правовой статистики и специальных учетов. В частности, положениями данного закона раскрываются понятия «государственная правовая статистика», «ведомственный учет», определены субъекты правовой статистики и специальных учетов, предусмотрены гарантии прав физических и юридических лиц, сведения о которых стали объектом статистической информации.

Предметом государственной правовой статистики является количественная сторона массовых правовых или других юридически значимых явлений и процессов в конкретных условиях места и времени в целях раскрытия их качественного своеобразия, тенденции и закономерности их развития. Предметом же специальных учетов — документированная информация, характеризующая совокупность массовых правовых или других юридически значимых явлений путем статистического наблюдения.

Основные задачи государственной правовой статистики и ведения специальных учетов состоят в эффективном и достаточном информационном обеспечении государственных органов, физических и юридических лиц о состоянии законности и правопорядка в стране на основе единых статистических принципов и стандартов; совершенствовании и развитии государственной правовой информационной статистической системы.

Нормы принятого закона детально регламентируют ответственность, права и обязанности уполномоченного органа, которым является Комитет по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры.

В соответствии с **Концепцией развития правовой статистики и специальных учетов на 2009—2011 годы**, утвержденной приказом Председателя Комитета по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры Республики Казахстан от 19 сентября 2008 года № 103 о/д основными направлениями совершенствования государственной правовой статистической системы являются:

В уголовно-правовой сфере — дальнейшее развитие Единой унифицированной статистической системы (ЕУСС), а также создание единой информационной базы правоохранительных органов о движении осужденных (арестованных) с проработкой вопроса по изданию нормативного правового акта, регулирующего данный вопрос.

На первоначальном этапе создание единой унифицированной статистической системы в уголовно-правовой сфере позволило автоматизировать формирование объективных и достоверных данных о состоянии преступности, деятельности органов уголовного преследования, прокуратуры.

Тем самым обеспечено прозрачное статистическое наблюдение за уголовным процессом и государства объективными и достоверными данными о состоянии преступности, деятельности органов уголовного преследования, прокуратуры. Следующим этапом внедрения ЕУСС является переход формирования статистических отчетов в гражданско-правовой и административно-правовой сферах на автоматизированный режим.

Перевод статистических отчетов о работе прокурора, судов в автоматизированный режим формирования позволит оперативно

получать и выдавать необходимую статистическую информацию о работе прокурора и судов по всем направлениям их деятельности. Кроме того, высвободит сотрудников органов прокуратуры, судов от проведения сверки и сдачи отчетов.

Полученные сведения из Единой автоматизированной информационной системы учета обращений лиц позволят более эффективно и адресно реагировать на нарушения прав физических и юридических лиц.

В сфере специальных учетов — развитие системы для электронного ведения специальных учетов, создание интегрированной системы электронного ведения информационных учетных документов для субъектов правовой статистики и специальных учетов.

В результате объединения и модернизации информационных систем правоохранительных органов, обеспечения их взаимодействия с другими компонентами «электронного правительства», будут повышены эффективность и качество информационно-аналитической деятельности субъектов правовой статистики и специальных учетов, и создана автоматизированная база данных движения осужденных лиц.

Таким образом, создание и внедрение новейших информационных систем и современных информационных технологий позволит автоматизировать основные направления деятельности Комитета и оптимизировать количество формируемых Комитетом отчетов.

О деятельности Комитета по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры Республики Казахстан более подробную информацию можно получить через подведомственный сайт: www.pravstat.kz.

5.2. Организация работы в сфере правовой статистики и специальных учетов

Обеспечение объективной статистической информацией структур государственной власти и субъектов правовой статистики во многом зависит от надлежащей организации работы. Согласно статьям 6 и 7 Закона Комитет формирует государственную правовую статистику, ведет специальные учеты, за исключением оперативных, ведомственных учетов и учета лиц, сотрудничающих на конфиденциальной основе с органами.

Государственная правовая статистика и специальные учеты осуществляются *на принципах:*

— единства управления государственной правовой информационной статистической системой;

— целостности, объективности, достаточности, стабильности и сопоставимости правовой статистической информации;

— доступности и открытости правовой статистической информации в пределах, установленных законодательством Республики Казахстан;

— неукоснительного соблюдения прав и законных интересов человека и гражданина, юридических лиц и государства.

С учетом этих принципов Комитет по правовой статистике и специальным учетам должен в первую очередь уделять внимание организации работы его территориальных органов, оказывать им практическую помощь с тем, чтобы своевременно вскрывались и предупреждались упущения и недостатки в их работе.

Особого внимания требует работа по планированию, повышению эффективности проверок деятельности территориальных органов правовой статистики, субъектов правовой статистики и специальных учетов, а также контроль за фактическим исполнением дела.

Компетенция уполномоченного органа предусмотрена в ст.6 Закона «О государственной правовой статистике и специальных учетах» от 22 декабря 2003 г. В соответствии с ним в целях реализации государственной политики в области формирования государственной правовой статистики и ведения специальных учетов Комитет по правовой статистике и специальным учетам:

— формирует государственную правовую статистику;

— ведет специальные учеты, за исключением оперативных и ведомственных учетов и учета лиц, сотрудничающих на конфиденциальной основе с органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность;

— осуществляет надзор за целостностью, объективностью, достоверностью, достаточностью сведений государственной правовой статистики и специальных учетов, предоставляемых субъектами правовой статистики и специальных учетов, а также определяет методику сбора, регистрации, обработки, накопления, свода и хранения информации в данной сфере;

- проводит правовые статистические наблюдения;
- осуществляет информационно-аналитическую деятельность в сфере правовой статистики и специальных учетов;
- ведет учет проверок, проводимых уполномоченными государственными органами, осуществляющими контрольные и надзорные функции;
- разрабатывает и реализует программы по развитию государственной правовой статистики и специальных учетов;
- взаимодействует с государственными органами по вопросам правовой статистики и специальных учетов;
- осуществляет международное сотрудничество в области правовой статистики и специальных учетов;
- координирует статистическую деятельность государственных органов при разработке и реализации программ государственной правовой статистики и специальных учетов;
- разрабатывает статистические принципы и стандарты, методику в сфере государственной правовой статистики и специальных учетов;
- разрабатывает нормативные правовые акты по вопросам правовой статистики и специальных учетов, обязательные для всех субъектов правовой статистики и специальных учетов.

Комитет и его территориальные органы в пределах своих полномочий имеют **право:**

- получать безвозмездно от субъектов правовой статистики и специальных учетов правовую статистическую информацию по вопросам государственной правовой статистики и ведения специальных учетов, ведомственную статистическую отчетность, документы и формы первичного учета, а также другую информацию для производства статистических данных и ведения специальных учетов;
- осуществлять контроль и надзор за целостностью, объективностью, достоверностью и достаточностью правовой статистической информации, предоставляемой субъектами правовой статистики и специальных учетов, без вмешательства в процессуальную деятельность суда и органов уголовного преследования;
- осуществлять комплекс контрольных и надзорных мер, направленных на выявление и устранение нарушений законодатель-

ства Республики Казахстан в области правовой статистики и специальных учетов;

- вносить представления в целях устранения нарушений законности по вопросам правовой статистики и специальных учетов;
- отказывать в регистрации актов о назначении проверок хозяйствующих субъектов в случаях выявления нарушений законодательства Республики Казахстан при их назначении;
- осуществлять иные права в соответствии с законами Республики Казахстан.

Комитет и его территориальные органы в пределах своих полномочий **обязаны** обеспечить:

- сбор, обработку, накопление, свод и актуализацию информации в сфере государственной правовой статистики и ведения специальных учетов;
- согласование и утверждение программы проводимых правовых статистических наблюдений с центральным исполнительным органом, осуществляющим руководство государственной статистикой;
- правовой статистической информацией государственных органов;
- на безвозмездной основе правовой статистической информацией, сведениями специальных учетов субъектов правовой статистики и специальных учетов в пределах, объемах и в сроки, которые установлены нормативными правовыми актами Республики Казахстан;
- информационно-справочное обслуживание физических и юридических лиц в пределах, объемах и в сроки, установленные нормативными правовыми актами Республики Казахстан за счет их средств, поступающих в республиканский бюджет в соответствии с законодательством Республики Казахстан;
- сохранность получаемых сведений, составляющих государственные секреты и охраняемые законом тайны;

Комитет и его территориальные органы также обязаны пресекать факты нарушений учетно-регистрационной и отчетной деятельности. В борьбе с преступностью определенные проблемы возникают при приеме, учете и регистрации преступлений. На практике нередки случаи, когда отдельные должностные лица с

целью показа мнимого благополучия в борьбе с преступностью избегают регистрации нераскрытых преступлений.

Определенные права имеют и **субъекты правовой статистики и специальных учетов**. Так, в пределах своих полномочий они имеют **право**:

— вносить предложения о мерах по совершенствованию государственной правовой статистики и специальных учетов;

— проводить ведомственные правовые статистические наблюдения и вести оперативные, ведомственные учеты, предназначенные для обеспечения оперативно-розыскной и служебной деятельности, в соответствии с законодательством Республики Казахстан.

В то же время субъекты правовой статистики и специальных учетов **обязаны**:

— предоставлять уполномоченному органу информационно-учетные документы, иные необходимые материалы и сведения в порядке, пределах, объемах и в сроки, которые установлены уполномоченным органом;

— обеспечивать целостность, объективность, достоверность и достаточность правовой статистической информации и в пределах своих полномочий осуществлять контроль за полнотой и достоверностью отражения правовой статистической информации;

— обеспечивать сохранность получаемых сведений, составляющих государственные секреты и охраняемую законом тайну;

— регистрировать акты о назначении проверок, проводимых в соответствии с законодательством Республики Казахстан.

Данным законом также гарантированы **права физических и юридических лиц**. Так, в ходе регистрации, накопления, обработки, хранения и предоставления правовой статистической информации уполномоченным органом принимаются меры, предусмотренные законодательством Республики Казахстан, по охране сведений, составляющих государственные секреты и охраняемую законом тайну.

Правовая статистическая информация о конкретных явлениях, процессах и лицах, составляющих данные следствия и дознания, не подлежит разглашению. Она может быть передана гласности с разрешения следователя, дознавателя, прокурора и суда в том объеме, в каком ими будет признано это возможным, если это не про-

тиворечит интересам расследования и не связано с нарушением прав, свобод, охраняемых законом интересов других лиц. В целях соблюдения прав и законных интересов человека и гражданина, юридических лиц и государства обеспечивается сохранность всей первичной правовой статистической информации, предоставленной в уполномоченный орган.

Уполномоченный орган обязан обеспечить каждому гражданину возможность ознакомиться с затрагивающими его права, свободы и интересы сведениями, содержащимися в отношении его в специальных учетах. Факт незаконного внесения сведений о нем в специальные учеты может быть обжалован в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан.

Правовая учетная регистрация осуществляется уполномоченным органом и его территориальными органами путем приема, учета и систематизации гражданско-правовой, уголовно-правовой и административно-правовой документированной информации.

Специальные учеты предназначены для информационного обеспечения:

- 1) деятельности государственных органов по совершенствованию законодательства Республики Казахстан;
- 2) правоприменительной деятельности государственных органов;
- 3) физических и юридических лиц в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан.

Уполномоченный орган осуществляет также ведение **следующих видов специальных учетов**:

- 1) лиц, совершивших преступления, привлекаемых к уголовной ответственности;
- 2) дактилоскопический учет задержанных, арестованных и осужденных;
- 3) лиц, скрывшихся от дознания, следствия, суда и отбытия наказания;
- 4) без вести пропавших лиц;
- 5) трупов, личность которых не установлена;
- 6) лиц, привлеченных к административной ответственности;
- 7) лиц, признанных судом недееспособными;
- 8) лиц, лишенных права занимать определенные должности;

- 9) лиц, совершивших коррупционные правонарушения;
- 10) всех проверок деятельности хозяйствующих субъектов;
- 11) лиц, привлеченных к ответственности за совершение экстремизма, и организаций, признанных судом экстремистскими.

Объектом специального учета на территории Республики Казахстан может быть физическое лицо независимо от происхождения, социального, должностного и имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, гражданства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, места жительства или любых иных обстоятельств, а также юридическое лицо. Не требуется согласие объекта учета для включения сведений о нем в систему специальных учетов уполномоченного органа, если иное не предусмотрено законом. Не требуется согласие объекта учета на использование сведений о нем государственным органом при решении задач, входящих в его компетенцию, если иное не предусмотрено законом.

Фамилия, имя, отчество, дата рождения, место рождения лица, а также факт изменения этих данных лицом, равно как и сами прежние данные, не являются личной или семейной тайной. Лицо не вправе запрещать или разрешать включение этих, а также иных сведений, полученных законным путем, в специальные учеты.

Создание в Генеральной прокуратуре независимого информационно-статистического органа стало оптимальным средством решения важных проблем. Наполненная новым содержанием правовая статистика включает не только последовательную цепь учетных и отчетных функций о деятельности органов расследования и правосудия, о криминальных лицах, но и дополнительные полномочия контроля за достоверностью информации. Следует отметить, что указанный шаг полностью коррелируется с научными рекомендациями и выводами ведущих ученых — криминологов, так как практически ими всеми признавалась необходимость создания единого централизованного органа в области правовой статистики и обязательность его формирования на вневедомственной основе.

В целях повышения достоверности, полноты, оперативности и доступности правовой статистической информации для заинтересованных государственных органов и населения страны первоочередными направлениями Комитета являются максимальная авто-

матизация систем государственной правовой статистики и ведения специальных учетов и приближение их к международным стандартам.

В последние годы важное значение придается упорядочению проверок, осуществляемых государственными органами. В целях дальнейшего совершенствования статистической отчетности о регистрации актов о назначении проверок и приведения в соответствие с нормами Закона Республики Казахстан от 17 июля 2009 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам частного предпринимательства» Приказом Генерального Прокурора Республики Казахстан от 24 декабря 2009 года № 71 утверждена **Инструкция о ведении единой государственной регистрации, учета и контроля проверок, осуществляемых государственными органами Республики Казахстан**. Единая государственная регистрация, учет и контроль проверок осуществляется в целях:

— сбора, учета, анализа и предоставления государственным органам, физическим и юридическим лицам достоверной и достаточной правовой статистической информации, формируемой по результатам проверок, проведенных государственными органами Республики Казахстан;

— повышения эффективности и качества правозащитной деятельности в стране при планировании и оптимизации проверок деятельности субъектов частного предпринимательства, государственных учреждений и государственных предприятий, осуществляющих хозяйственную деятельность.

Процедура государственной регистрации включает в себя регистрацию акта о назначении проверки, о продлении, приостановлении, возобновлении срока проведения проверки, отказ в регистрации акта о назначении проверки, учет сведений о проверке и ее результатах и снятие с учета в органе по правовой статистике и специальным учетам непроведенной проверки.

Регистрация акта о назначении проверки осуществляется органом по правовой статистике и специальным учетам до начала проверки по месту регистрации объекта проверки или по месту осуществления им своей деятельности. Для регистрации в орган по правовой статистике и специальным учетам предоставляется акт о

назначении проверки в двух экземплярах (оригинал и заверенная копия), заполненная учетная карточка сведений о проверке, осуществляемой государственным органом Республики Казахстан.

В случае проведения внеплановой проверки на объектах, находящихся на значительном отдалении от места расположения контролирующих и регистрирующих органов, регистрация акта о назначении проверки осуществляется в течение следующих пяти рабочих дней после начала проверки.

При регистрации акта о назначении внеплановой проверки сотрудник государственного органа представляет оригинал и копию документа, послужившего основанием для назначения проверки, за исключением случаев, предусмотренных законами Республики Казахстан. Оригинал документа, послужившего основанием назначения проверки, возвращается сотруднику государственного органа, а копия остается в органе по правовой статистике и специальным учетам.

Сотрудник органа по правовой статистике и специальным учетам, получив информационные учетные документы, не позднее трех часов с момента представления акта о назначении проверки на регистрацию вносит запись в Журнал регистрации актов о назначении проверок, осуществляемых государственными органами Республики Казахстан. Одновременно проверяет своевременность представления документов для регистрации, соблюдение государственным органом принципа территориальности при назначении проверки.

Субъекты государственной регистрации участвуют в формировании Единой системы учета проверок. В этих целях ими на постоянной и непрерывной основе создаются ведомственные системы учета проверок, а также выявленных нарушений в соответствии с проверочными листами и принятыми по ним мер административного воздействия.

5.3. Организация прокурорского надзора за законностью приема, регистрации и учета заявлений, сообщений и иной информации о преступлениях и происшествиях

Неоценимую помощь в борьбе с этим явлением оказывает Инструкция «***О приеме, регистрации, учете и рассмотрении заявле-***

ний, сообщений, жалоб и иной информации о преступлениях, происшествиях» и согласованная с субъектами правовой статистики.

Согласно данной Инструкции субъектами правовой статистики являются органы уголовного преследования и суды. Любое (письменное или устное) обращение о совершенном или готовящемся преступлении подлежит регистрации в установленном порядке. Вся информация о преступлениях и происшествиях в зависимости от содержания и формы поступления подразделяется на заявления, сообщения о преступлениях и иную информацию.

К ***заявлениям и сообщениям*** о преступлениях, являющимся поводами к возбуждению уголовного дела, в соответствии со ст. 177 Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан, относятся:

- заявления граждан;
- явка с повинной;
- сообщения должностного лица государственного органа или лица, выполняющего управленческие функции в организации;
- сообщение в средствах массовой информации;
- непосредственное обнаружение сведений о преступлении должностными лицами или органами, правомочными возбудить уголовное дело.

Иную информацию составляют сообщения, поступившие по телефону (телефаксу), телетайпу, факсимильной связью, телерадиосообщения, исходящие от:

- лечебных учреждений об обращении граждан с телесными повреждениями, происхождение которых может быть результатом преступления;
- подразделений миграционной полиции об утрате гражданами паспортов при обстоятельствах, указывающих на признаки преступления;
- органов дорожной полиции, финансовой полиции, таможенной службы, государственной службы охраны, государственной противопожарной службы, дежурных подразделений воинских частей Вооруженных Сил, войск Министерства внутренних дел и других.

Перечисленная информация подлежит обязательной регистрации в Книге (Журнале) учета заявлений и информации, с прове-

дением проверки и регистрацией, а также принятием одного из процессуальных решений, предусмотренных ст. 185 Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан.

Сообщениями следует рассматривать также:

- оповещения об иных происшествиях, событиях и фактах криминального свойства;
- сведения об авариях, эпизоотиях, стихийных бедствиях и несчастных случаях с людьми;
- сведения об иных действиях противоправного характера.

Заявления могут быть письменными или устными. Письменное заявление должно быть подписано лицом, от которого оно исходит. Письменными являются заявления граждан, сообщения предприятий, учреждений и организаций, акты о непосредственном обнаружении сведений о преступлении должностными лицами и органами, правомочными возбудить уголовное дело (рапорт, служебная записка), письменное сообщение должностного лица государственного органа или лица, осуществляющего управленческие функции в организации (выделенные материалы, материалы проверок, акты, справки и заключения), явка с повинной, сообщения, опубликованные в средствах массовой информации, письменное обращение о безвестном исчезновении, оставленных младенцах и обнаруженных трупах, бедствиях, авариях, эпизоотиях и других происшествиях, а также анонимные заявления о совершенном или готовящемся преступлении.

Сигналы, поступившие по телефону, телетайпу, телеграфу, в виде срабатывания сигналов охранной сигнализации, а также по ведомственным каналам радиосвязи дежурных нарядов органов уголовного преследования, являются устными. Устное заявление или сообщение, заявленное при производстве следственного действия и в ходе судебного разбирательства, вносится в соответствующий протокол. В иных случаях составляется отдельный протокол, который подписывается заявителем и должностным лицом, принявшим заявление. Заявитель предупреждается об уголовной ответственности за заведомо ложный донос по ст. 351 Уголовного кодекса Республики Казахстан, о чем в протоколе делается отметка, которая удостоверяется подписью заявителя.

Орган уголовного преследования обязан незамедлительно принять, зарегистрировать и рассмотреть заявление и иную информа-

цию о любом готовящемся или совершенном преступлении (далее — обращения) независимо от времени и места их совершения, подследственности, а также полноты сообщаемых сведений. Органами уголовного преследования, имеющими дежурные части, прием обращений ведется круглосуточно.

Заявителю, непосредственно обратившемуся в орган уголовного преследования, выдается документ (талон) о регистрации с указанием лица, принявшего обращение, времени его регистрации и рассмотрения. Об отказе в приеме заявления орган уголовного преследования обязан уведомить заявителя в письменной форме с указанием причины отказа.

Талоны-уведомления являются бланками строгой отчетности, которые регистрируются и хранятся в течение 3-х лет в секретариате и выдаются оперативному дежурному, а также участковому инспектору населенных пунктов, где отсутствуют дежурные части полиции. Талоны используются при сверках полноты регистрации информации о преступлениях, при проверках работы должностных лиц, в чьи обязанности входит прием информации.

Заявление и сообщение о преступлении, зарегистрированное по общим правилам входящей корреспонденции, подлежат перерегистрации в книге учета заявлений в течение суток.

Прием обращения, поступившего в канцелярию (секретариат) органов уголовного преследования по почте, телеграфу, факсимильной связью либо нарочным, ведется по общим правилам входящей корреспонденции данного органа, обеспечивается его регистрация в соответствии с настоящей Инструкцией. Запрещается передача в канцелярию (секретариат) обращений, поступивших в дежурную часть, без предварительной регистрации в этой части и письменного указания руководителя органа уголовного преследования.

Сообщения о преступлениях и происшествиях, о которых дежурным подразделениям дорожной полиции, финансовой полиции, таможенной службы, государственной службы охраны, государственной противопожарной службы, медицинских вытрезвителей, специальных приемников, исправительных учреждений, следственных изоляторов, изоляторов временного содержания, центров воспитания, адаптации, изоляции и реабилитации несо-

вершеннолетних, приемников-распределителей, воинских частей Вооруженных сил, других войск и воинских формирований Республики Казахстан стало известно в связи с несением службы, немедленно передаются в дежурные части соответствующего органа по территориальности.

При подаче обращения заявитель может пользоваться любым языком, которым он владеет. Ответ о принятом решении дается на государственном языке либо на языке обращения.

Книга учета заявлений и журнал учета информации, которые являются документами строгой отчетности, подлежат заведению районными, городскими (на правах районных), областными, городскими (на правах областных) и приравненными к ним органами уголовного преследования, органами прокуратуры, включая их центральные аппараты. Проверка обращения без регистрации в книге учета заявлений и журнале учета информации запрещается.

Запрещается принятие решения о возбуждении уголовного дела, отказе в возбуждении уголовного дела, передаче по подследственности, территориальности, подсудности без предварительной регистрации обращения в книге учета заявлений.

Заявление и сообщение о преступлении, направленное по подследственности, территориальности снимается с учета и подлежит регистрации в органе, получившем его. В случае возвращения материала об этом делается отметка в книге учета заявлений по первоначальной регистрации заявления и сообщения. Срок рассмотрения исчисляется с момента поступления обращения по подследственности, территориальности в органе, получившем его.

Факт осуществления проверки должен иметь документальное подтверждение в виде рапорта должностного лица, проводившего проверочные действия, с наличием визы руководства органа уголовного преследования с согласием о принятом решении, изложенном в рапорте. Указанные материалы подлежат хранению в специальном наряде канцелярии (секретариата) в номенклатурном деле.

Анонимная информация, зарегистрированная в журнале учета информации, в случае письменного подтверждения подлежит переносу в книгу учета заявлений, о чем в журнал учета информации вносится запись.

В соответствии со ст. 185 Уголовно-процессуального кодекса РК о каждом обращении либо непосредственном обнаружении признаков преступления (за исключением не подтвердившихся или ложных) дознаватель, орган дознания, начальник следственного отдела, следователь или прокурор принимают одно из следующих решений:

- о возбуждении уголовного дела;
- об отказе в возбуждении уголовного дела;
- о передаче заявления или сообщения по подследственности, а по делам частного обвинения — по подсудности.

О принятом решении письменно сообщается заявителю и ему одновременно разъясняется право на обжалование решения.

Согласно ч. 4 ст. 187 Уголовно-процессуального кодекса при наличии в поступившем обращении признаков нарушения политических, трудовых, семейных и иных прав граждан, а также нарушения законных интересов организаций, защищаемых в порядке гражданского судопроизводства, одновременно с отказом в возбуждении уголовного дела заинтересованным лицам должны быть разъяснены права и порядок обращения в суд для восстановления нарушенных прав и интересов в порядке гражданского судопроизводства.

В целях полного и всестороннего контроля за порядком приема, регистрации, учета и разрешения обращений субъектами данной статистики создается комиссия, осуществляющая сверки учетно-регистрационных материалов. Деятельность комиссии регламентируется в ведомственном порядке и обеспечивается начальником органа уголовного преследования.

Уголовное дело **частного обвинения** возбуждается лицом (несколькими лицами) путем подачи в суд жалобы о привлечении лица к уголовной ответственности. При подаче жалобы в орган дознания следователю или в прокуратуру она направляется в суд. В этом случае суды являются субъектами данной статистики только в части приема, регистрации, учета и рассмотрения жалоб по делам частного обвинения.

Поступившее в суд обращение о преступлении, подлежащее рассмотрению не в порядке частного обвинения, направляется прокурору, о чем заявитель уведомляется.

Жалоба должна содержать наименование суда, в который она подана, описание события преступления, место и время совершения преступления с указанием доказательств, просьбу о принятии судом дела к производству, сведения о лице, привлекаемом к уголовной ответственности, список свидетелей, вызов которых в суд необходим. Жалоба подписывается подавшим ее лицом. Анонимные жалобы к производству не принимаются.

Прокурор вправе возбудить производство по делу частного обвинения и при отсутствии жалобы потерпевшего, если деяние затрагивает интересы лица, находящегося в беспомощном или зависимом состоянии либо по другим причинам не способного самостоятельно воспользоваться принадлежащими ему правами.

Если поданная жалоба не соответствует требованиям закона, судья предлагает подавшему ее лицу привести ее в соответствие с указанными требованиями и устанавливает для этого срок. В случае неисполнения указания судья своим постановлением уведомляет об этом лицо, ее подавшее, и возвращает жалобу без рассмотрения. В случае соблюдения отмеченных требований судья, рассмотрев жалобу, в течение трех суток выносит постановление:

- о принятии жалобы к своему производству;
- о передаче жалобы по подследственности или подсудности;
- об отказе в принятии жалобы к производству.

Заявление, сообщение, содержащее признаки какого-либо преступления, скрытое лицом, получившим его непосредственно, либо не зарегистрированное исполнителем в книгу учета заявлений и сообщений о преступлениях, является укрытым от регистрации.

В сфере оперативно-справочной и уголовной регистрации осуществляются пофамильный и дактилоскопический учет лиц, совершивших преступления, и осужденных лиц, скрывшихся от органов следствия, дознания, суда, задержанных в порядке ст. 132 УПК РК, пропавших без вести и трупов неизвестных граждан, а также угнанного и похищенного транспорта.

Учитывая, что достоверность учета преступлений имеет важное значение, установлена периодичность проведения проверки учетно-регистрационной дисциплины в органах уголовного преследования и судах (по делам частного обвинения)

Общеизвестно, что коррупция для любой страны представляет собой серьезную угрозу для безопасности государства и общества.

Закон «О борьбе с коррупцией», принятый 2 апреля 1998 г., придал деятельности правоохранительных органов более конкретный, целенаправленный характер. В реализации задач по борьбе с коррупцией органы правовой статистики являются важным инструментом информационно-статистического обеспечения эффективной надзорной деятельности органов прокуратуры.

Учет субъектов коррупционных правонарушений стал органичной и постоянно востребованной частью системы информационно-статистического обеспечения законодательства о государственной службе. В соответствии со ст. 10 Закона «О государственной службе» на службу не может быть принято лицо, которое в течение года перед поступлением на нее привлекалось к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционного правонарушения, на которое в указанный период налагалось административное взыскание в судебном порядке за умышленное правонарушение, имеющее ко времени поступления на службу не погашенную или не снятую в установленном законом порядке судимость. В целях информационно-справочного обеспечения исполнения указанной законодательной нормы в банк данных органов правовой статистики постоянно вносятся сведения в отношении лиц, привлеченных к дисциплинарной, административной ответственности за совершение правонарушений, связанных с коррупцией.

Немаловажное значение имеет совершенствование координации и взаимодействия прокуроров и сотрудников правовой статистики.

PS

В настоящее время пересматриваются подходы к оценке работы, создававшие условия для гонки за показателями, устранены возможности для искажения сведений о результатах борьбы с преступностью.

В целях обеспечения достоверности правовой статистики принято решение о введении учета потерпевших лиц и о внедрении новых подходов к раскрываемости. Поэтому немаловажным моментом работы стал вопрос о пересмотре формулы расчета процента раскрываемости преступлений, который является одним из определяющих критериев оценки деятельности органов уголовного преследования.

Также специалистами Комитета разработан программный продукт — электронная книга учета заявлений (КУЗ). Новшество позволяет в режиме реального времени на основе сведений статистических карточек выводить на компьютере руководства органов внутренних дел и надзирающего прокурора информацию о ходе регистрации и принятия процессуальных решений по заявлениям и сообщениям о преступлениях и происшествиях¹.

Контрольные вопросы

1. На какие основные этапы можно разделить развитие органов правовой статистики и специальных учетов?
2. В чем состоят основные задачи государственной правовой статистики и ведения специальных учетов?
3. Какие права имеют Комитет по правовой статистике и специальным учетам и его территориальные органы?
4. Какие знаете виды специальных учетов?
5. В чем заключается Концепция развития правовой статистики и специальных учетов на 2009—2011 годы?

¹ Ахметжанов М. «Розовые очки» статистике не к лицу // Казахстанская правда. 2010. 4 июня.

ГЛАВА 6

КООРДИНАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ

6.1. Правовые основы координации правоохранительных органов: сущность и цели координационной деятельности

Координация (от лат. со — совместно, ordinatio — упорядочение) означает «согласование, упорядочение, приведение в порядок, в соответствие». Применительно к деятельности правоохранительных органов под координацией обычно понимается взаимосогласованная деятельность различных государственных органов и выработка совместных действий по наиболее важным вопросам борьбы с преступностью и укреплению правопорядка, а также по достижению общей цели.

Перед правоохранительными органами стоят весьма сложные и ответственные задачи по борьбе с преступностью и устранению причин, их порождающих. Для того чтобы обеспечить быстрое и полное раскрытие каждого преступления, произвести по каждому уголовному делу полное, объективное, всестороннее расследование, с обеспечением неотвратимости наказания за совершенное преступление и чтобы при этом были соблюдены требования закона и норм уголовно-процессуального права, нужна согласованная, скоординированная работа всех правоохранительных органов.

Следует иметь в виду, что понятия «координация» и «взаимодействие» тесно связаны между собой. Разница их только в том, что задачи координации по своему содержанию более конкретны, носят целенаправленный характер и рассчитаны на продолжительный период времени. При взаимодействии же у ее участников, как правило, отсутствуют какие-либо обязанности по выработке и применению единых мер, по распределению сил и средств, по установлению спроса за исполнение рекомендуемых мероприятий.

«Характерным недостатком имеющихся определений понятия координации,— как отмечает М. С. Шалумов,— является то, что они трактуют ее как «согласование деятельности», «форму совместного принятия и реализации решений», «разработку и осуществление согласованных действий», не учитывая, что координация есть не сама совместная деятельность правоохранительных органов, а государственная функция, которой наделены исключительно органы прокуратуры. Осуществляя функцию координации, прокурор воздействует на деятельность правоохранительных органов по борьбе с преступностью путем ее объединения и согласования. Согласование можно рассматривать в данном случае как способ объединения действий, а согласованную деятельность — как положительный результат такого объединения»¹.

Координационная деятельность правоохранительных органов в настоящее время прочно вошла в повседневную практику борьбы с преступностью и иными правонарушениями. В Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года обращено особое внимание на важность дальнейшего повышения эффективности координирующей функции органов прокуратуры по отношению к правоохранительной деятельности, в том числе посредством соответствующей правовой регламентации этой функции.

Целесообразность наделения органов прокуратуры приоритетной ролью в координационной деятельности убедительно обосновал А. Я. Сухарев, который отметил: «Принятое на высшем государственном уровне решение о координационных полномочиях прокуроров не случайно. Оно родилось после длительного и всестороннего изучения прошлого опыта, взглядов и позиций научных и политических кругов. Это изучение показало не только предпочтительность, но и безальтернативность прокуратуры в качестве координирующего центра борьбы с преступностью. И это понятно, прежде всего, в силу универсальности ее надзорных функций, распространяющихся и на координируемые органы, деятельного участия во всех сферах судопроизводства, широты диа-

¹ Шалумов М. С. Проблемы функционирования российской прокуратуры в условиях формирования демократического правового государства. Дисс... д.ю.н.— Екатеринбург: Уральская государственная юридическая академия, 2002.— С. 247.

пазона выхода на властно-управленческие и общественные структуры, от которых зависит эффективность правоприменительной и профилактической работы»¹.

И. Ж. Бахтыбаев справедливо заметил, что «данное обоснование, безусловно, приемлемо и к казахстанской действительности. В дополнение к сказанному необходимо отметить, что прокуратура, выполняя координирующую роль, является, прежде всего, надзорно-процессуальным органом, что позволяет ей соблюдать процессуальную самостоятельность каждого правоохранительного органа, оставаясь при этом, как это предназначено законом, органом надзора за соблюдением законности в деятельности всех правоохранительных органов»².

Общеизвестно, что органы прокуратуры занимают особое место в системе правоохранительных органов и, как было подчеркнуто в новой Концепции правовой политики Республики Казахстан, является ядром правоохранительной системы страны. Именно у прокуроров сконцентрированы данные об уровне законности и правопорядка, структуре и динамике преступности в республике, крае, области, городе и районе.

Если органы внутренних дел не всегда осведомлены о конечном результате судебного разбирательства расследованного ими уголовного дела, о деятельности суда по осуществлению правосудия, в целом по району, области, республике, о практике назначения меры наказания, о состоянии исполнения судебных приговоров и постановлений, а другие правоохранительные органы относительно проблем органов внутренних дел, то прокуроры знают о конечном результате деятельности всех правоохранительных органов.

Содержание, предмет и правовое урегулирование координационной деятельности прокуратуры в процессе ее развития по различным причинам неоднократно менялись и имеют свою историю развития. В нормативных актах 20-х прошлого века руководящая роль прокуратуры в этом деле была отражена с достаточной чёткостью и полнотой. Так во временной инструкции Наркомюста 1922 г. губернским прокурорам предписывалось: периодически созы-

¹ Российский прокурорский надзор: Учебник / Под ред. А. Я. Сухарева.— М., 2001.— С. 253.

² Бахтыбаев И. Ж. Концептуальные основы деятельности прокуратуры Республики Казахстан по обеспечению законности.— Алматы, 2008.— С. 288.

вать губернские совещания по борьбе с преступностью в составе прокурора (председатель) и членов совещания — председателя суда, председателя революционного трибунала, заведующего РКИ и начальника губернского ОГПУ. Целью таких совещаний было: объединение усилий всех органов по борьбе с преступностью, выработка необходимых мероприятий в этой области и обсуждение вопросов о правильной деятельности исправительно-трудовых учреждений, уголовного розыска и милиции.

Однако уже в начале 30-х гг. координации стало уделяться все меньше внимания. Нормы о координации отсутствовали и в Положениях о прокурорском надзоре 1933 и 1955 годов.

Координации деятельности правоохранительных органов стали уделять должное внимание только после совещания, созванного ЦК КПСС в 1962 году. Руководящая роль органов прокуратуры в координации была определена постановлением ЦК КПСС от 25 января 1972 года. В качестве одного из основных моментов была названа необходимость реального обеспечения координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью

Координация как функция прокуратуры получила более конкретное правовое закрепление в Законе «О Прокуратуре СССР» от 30 ноября 1979 года. В ст. 3 Закона, определяющей основные направления деятельности прокуратуры, указывалось, что прокуратура осуществляет координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступлениями и иными правонарушениями. Координацию, как в центре, так и на местах, обеспечивали координационные советы — постоянно действующие совещательные органы. Советы состояли из руководителей органов внутренних дел, прокуратуры, юстиции и суда; возглавляли их Генеральный прокурор и соответствующие прокуроры.

Позже неоднократно предпринимались попытки изъять функцию координации у прокуратуры и возложить ее на специально создаваемые государственные структуры, в частности, на Временный комитет по борьбе с преступностью (1989 г.), Комитет по координации деятельности правоохранительных органов (1991 г.), а также различные временные и постоянные комиссии в органах исполнительной власти.

В Законе «О прокуратуре Республики Казахстан», принятом после провозглашения независимости от 17 января 1992 г., не было

нормы, позволяющей органам прокуратуры осуществлять координацию деятельности правоохранительных органов. Только Законом РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам материального и пенсионного обеспечения сотрудников органов прокуратуры Республики Казахстан» от 14 июля 1994 г. на прокуратуру были возложены задачи по координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступлениями и иными правонарушениями.

Однако Указом Президента Республики Казахстан, имеющим силу Закона, от 21 декабря 1995 г. за № 2709 «О прокуратуре Республики Казахстан», органы прокуратуры вновь были лишены этой функции.

Такое отношение к данной функции органов прокуратуры связано с неоднозначной позицией законодателя в плане осуществления координации деятельности правоохранительных органов. Одни считали, что с преступностью должны бороться правоохранительные органы, занимающиеся раскрытием и расследованием преступлений, а прокурор обязан только осуществлять надзор за деятельностью этих органов. Другие утверждали, что прокуратура как надзорный орган, обладающий широкими полномочиями и осуществляющий высший надзор за применением законов и иных нормативных правовых актов, должна обеспечить высокую организационную согласованность и эффективность в борьбе с преступностью.

Впоследствии возобладало мнение, что для обеспечения задач уголовного процесса по раскрытию преступлений, изобличению и привлечению к уголовной ответственности лиц, их совершивших, действительно нужна согласованная, скоординированная работа всех правоохранительных органов.

В связи с этим функция прокуратуры по координации деятельности правоохранительных органов была восстановлена Законом Республики Казахстан от 2 июля 1998 г. № 266-1, которым были внесены соответствующие изменения в ныне действующий Закон РК «О Прокуратуре». В частности, пп. 5 п. 5 ст. 12 названного Закона изложен в следующей редакции: Генеральная Прокуратура РК «взаимодействует с другими республиканскими правоохрани-

тельными органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и следствие, в обеспечении законности и правопорядка и координирует их деятельность».

Таким образом, координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью и иными правонарушениями на сегодняшний день возложена на органы прокуратуры и является одним из важных направлений в их деятельности.

Координация деятельности правоохранительных органов означает разработку и практическую реализацию совместных мероприятий по наиболее актуальным проблемам борьбы с преступностью и иными правонарушениями, укреплению законности и правопорядка. В основе координации деятельности правоохранительных органов лежит единство целей и задач по укреплению законности и правопорядка, усилению борьбы с преступностью и устранению причин и условий, способствовавших совершенному преступлению.

Сущность координации — во взаимосогласовании, концентрации кадров и средств и упорядочении деятельности различных органов по достижению общей цели. Цели и задачи правоохранительных органов едины. Они состоят в том, чтобы принимать необходимые меры по усилению борьбы с преступностью, обратив особое внимание на организацию глубокой аналитической работы, позволяющей своевременно выявлять наиболее неблагоприятные участки, разработать предложения по предупреждению преступности и концентрировать усилия правоохранительных органов на преодоление негативных тенденций в состоянии преступности и правопорядка.

При осуществлении координации деятельности правоохранительных органов очевидна руководящая роль органов прокуратуры. Она обусловлена тем, что в соответствии со ст. 83 Конституции Республики Казахстан осуществление высшего надзора за точным и единообразным применением законов, указов Президента и иных нормативных правовых актов на территории республики за законностью оперативно-розыскной деятельности, дознания и следствия, административного и исполнительного производства возложено на органы прокуратуры.

Кроме того, в соответствии с Указом Президента Республики Казахстан от 22 апреля 1997 г. «О мерах по дальнейшему реформированию системы правоохранительных органов Республики Казахстан» в целях совершенствования системы правоохранительных органов, повышения эффективности борьбы с преступностью и коррупцией, на базе Центра криминальной информации Государственного следственного комитета, статистических служб Министерства внутренних дел и Министерства юстиции был образован Центр правовой статистики и информации при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан, впоследствии преобразованный в Комитет по правовой статистике и специальным учетам, позволяющий органам прокуратуры обеспечивать достоверное отражение криминальной ситуации и результатов правоохранительной деятельности.

На практике осуществление высшего надзора за законностью в стране позволяет органам прокуратуры располагать более полными сведениями о состоянии борьбы с преступностью, о роли в этом деле каждого из правоохранительных органов, а также наличии у них обширной и объективной информации о совершенных преступлениях, их раскрываемости, качествах расследования, причинах и условиях, способствующих их совершению, о результатах рассмотрения уголовных дел в судах. Вот почему обязанность по руководству координацией деятельности правоохранительных органов возложена именно на органы прокуратуры, а не на какой-либо иной государственный правоохранительный орган.

Немаловажным является и тот факт, что органы прокуратуры осуществляют свою деятельность независимо от государственных органов и должностных лиц.

Важное значение в усилении координирующей роли прокуроров имеет «Положение о Координационном Совете правоохранительных органов Республики Казахстан», утвержденное решением от 5 декабря 2007 года.

Данное решение было утверждено совместным приказом Генерального Прокурора, Председателя Комитета национальной безопасности, Министра внутренних дел, Министра юстиции, Председателя Агентства Республики Казахстан по борьбе с экономической и коррупционной преступностью (финансовой по-

лиции), Министра финансов, Министра по чрезвычайным ситуациям Республики Казахстан. Координационный Совет является консультативно-совещательным органом, решения которого носят рекомендательный характер.

Председателем Координационного Совета правоохранительных органов является Генеральный Прокурор Республики Казахстан; на него возложена и организация работы данного Совета.

Основными задачами Координационного Совета являются:

1) координация деятельности правоохранительных органов и их нижестоящих структур, выработка предложений по улучшению правоохранительной деятельности,

совершенствованию ее правового регулирования;

2) совместный анализ состояния преступности и выработка стратегии борьбы с преступностью и другими правонарушениями, привлечение к этой работе государственных органов, общественных организаций и средств массовой информации. Определение основных приоритетов в работе системы правоохранительных органов регионов с наиболее неблагоприятной криминогенной обстановкой, реализация комплекса мер по профилактике и предупреждению тяжких, особо тяжких преступлений в этих регионах и в целом по стране;

3) разработка, согласование и выполнение совместных мероприятий по борьбе с наиболее опасными и распространенными преступными посягательствами, экономическими преступлениями, коррупцией, наркобизнесом, терроризмом, незаконной миграцией, деятельностью организованных преступных группировок и сообществ;

4) анализ деятельности правоохранительных органов по защите конституционных прав и свобод граждан, интересов государства при производстве уголовного преследования, обеспечения принципа неотвратимости наказания за совершенное преступление. Разработка и дача указаний и методических рекомендаций, информационных писем по основным и наиболее актуальным направлениям деятельности и устранению нарушений законности;

5) формирование единообразной практики применения законодательства, направленного на борьбу с преступностью и другими правонарушениями. Выработка и внесение предложений Пре-

зиденту Республики Казахстан, в Правительство Республики Казахстан о совершенствовании законодательства, направленных на укрепление законности и правопорядка.

Координационный Совет состоит из постоянных членов и членов с временно делегированными полномочиями. *Постоянными членами* Координационного Совета являются: Генеральный Прокурор Республики Казахстан; Председатель Комитета национальной безопасности Республики Казахстан; Министр внутренних дел Республики Казахстан; Министр юстиции Республики Казахстан; Председатель Агентства Республики Казахстан по борьбе с экономической и коррупционной преступностью (финансовой полиции); Министр финансов Республики Казахстан; Председатель Комитета таможенного контроля Министерства финансов Республики Казахстан; Министр по чрезвычайным ситуациям Республики Казахстан.

Членами Координационного Совета *с временно делегированными полномочиями* являются: Председатель Комитета по судебному администрированию при Верховном Суде Республики Казахстан; Председатель Налогового комитета Министерства финансов Республики Казахстан; Председатель Комитета уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Республики Казахстан; Директор Пограничной службы Комитета национальной безопасности; Директор Центра судебной экспертизы Министерства юстиции.

Председатель Координационного Совета из числа работников Генеральной прокуратуры Республики Казахстан назначает секретаря Координационного Совета, который руководит Секретариатом Координационного Совета. В состав Секретариата входит по одному сотруднику правоохранительного органа, руководитель которого является постоянным членом Координационного Совета.

Работа Координационного Совета строится на основе совместных принятых полугодовых планов; предложения в планы работы вносятся членами Совета. Совет созывается его председателем по мере необходимости, но не реже одного раза в квартал, при кворуме не менее 2/3 от числа постоянных членов Координационного Совета. По инициативе членов Совета могут созываться его внеочередные заседания.

Подготовка материалов на рассмотрение Совета осуществляется руководителем ведомства, указанного в плане работы первым. На основе представленных материалов секретарем Совета готовится повестка дня, которая после утверждения председателем Совета, не позднее, чем за 7 дней до начала заседания с приложением всех необходимых документов вручается членам Совета. Обеспечение явки приглашенных на заседание Совета, ознакомление их с соответствующими документами осуществляется ведомством, подготовившим вопрос на рассмотрение Совета. Если вопрос готовился несколькими ведомствами, то указанную работу выполняет секретарь Совета. Решения принимаются простым большинством голосов и реализуются приказами руководителей правоохранительных органов, либо их совместными указаниями, методическими рекомендациями, информационными письмами и т.п. Доработка документов по рассмотренным на Совете вопросам производится не позднее, чем в трехдневный срок ведомствами и лицами, подготовившими вопрос, и представляются Секретарю Совета.

Результаты обсуждения и принятые решения заносятся в протокол, который оформляется в течение пяти дней после проведенного заседания. Протокол подписывается председателем Совета и секретарем, а затем рассылается в правоохранительные и другие органы с приложением соответствующих рекомендательных писем, указаний, приказов либо других документов.

Контроль за исполнением принятых решений осуществляет Секретарь Совета и ответственные работники правоохранительных органов, на которых приказами их руководителей возложена эта обязанность. На заседания координационных совещаний могут быть приглашены представители органов власти, руководители ведомств, контролирующих органов, представители средств массовой информации.

Под председательством Главного военного прокурора, прокуроров городов Астаны, Алматы, областей и приравненных к ним создаются координационные Советы с аналогичными задачами и функциями. Координационные советы правоохранительных органов районов и городов возглавляются прокурорами соответствующих территориальных единиц.

6.2. Основные направления и формы координационной деятельности

Организация координации осуществляется в пределах своей компетенции Генеральным Прокурором РК, прокурорами областей, городов Астаны и Алматы, городов и районов, приравненными к ним военными, транспортными и другими специализированными прокурорами. Однако это не означает, что прокуратура имеет какое-либо преимущество перед другими правоохранительными органами.

Координационный Совет не может принимать решения, ущемляющие или ограничивающие самостоятельность того или иного органа. Каждый из этих органов выполняет свойственные правоохранительному органу обязанности при полной независимости их друг от друга, в том числе и от органов прокуратуры.

В то же время процессуальные полномочия, которыми обладают правоохранительные органы, специфика применения ими различного рода средств борьбы с преступностью и иными правонарушениями, организационная и иная независимость этих органов друг от друга не должны стать препятствием к укреплению и углублению координации, стремлению создать единый фронт для борьбы с преступностью.

Органы внутренних дел, национальной безопасности, финансовой полиции, таможни и другие правоохранительные органы, имея общие цели и задачи в сфере борьбы с преступностью, осуществляют свою деятельность независимо друг от друга, своими специфическими формами и методами в пределах установленной для каждого из них компетенции. Для создания надлежащего заслона преступным проявлениям требуется объединение усилий, согласование действий всех органов правоохранительной системы, что и достигается посредством осуществления координационной деятельности.

При этом правоохранительные органы руководствуются следующими основополагающими принципами, выработанными в процессе координационной деятельности:

— независимость и равенство субъектов координационной деятельности, их процессуальная самостоятельность при реализации совместно выработанных мероприятий;

— стремление к достижению общих целей в борьбе с преступностью с сохранением особенностей процессуальных и оперативно-тактических полномочий;

— соблюдение требований закона и норм уголовно-процессуального права в разработке и реализации намеченных мероприятий как процессуального, так и оперативно-розыскного характера;

— объединение усилий правоохранительных органов для достижения наилучших результатов в более сжатые сроки, с наименьшими затратами сил и процессуальных средств;

— обеспечение планомерности, целеустремленности и эффективности в осуществлении кардинальных мер по борьбе с преступностью;

— установление единого подхода к решению сложных правовых проблем, устранение дублирования, параллелизма в работе, местнического и ведомственного подхода к решению возникающих вопросов.

Для достижения целей координационной деятельности ее участники используют различные формы совместных взаимосвязанных действий. Эти формы в своей основе имеют результаты практической деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Основными формами координации являются:

— проведение координационных совещаний руководителей правоохранительных органов;

— обмен информацией по вопросам борьбы с преступностью;

— совместные выезды в регионы для проведения согласованных действий, проверок и оказания помощи местным правоохранительным органам в борьбе с преступностью, изучения и распространения положительного опыта;

— создание следственно-оперативных групп для расследования конкретных преступлений;

— взаимное использование возможностей правоохранительных органов для повышения квалификации работников, проведение совместных семинаров, конференций;

— издание совместных приказов, указаний, подготовка информационных писем и иных организационно-распорядительных документов;

— выпуск совместных бюллетеней (сборников) и других информационных изданий;

— разработка и утверждение согласованных планов координационной деятельности;

— совместное проведение проверок применения законов по различным вопросам;

— совместная разработка предложений для включения в региональные программы борьбы с преступностью.

Перечень этих форм не является исчерпывающим и на практике могут применяться и иные формы координации. Сложившиеся формы способствуют укреплению деловых контактов работников правоохранительных органов, помогают им сосредоточить усилия на решении актуальных проблем в борьбе с преступностью. Формами координации, кроме проведения совещаний, могут быть составление совместных планов, проверки организации работы, направление подчиненным органам писем, методических рекомендаций и т.п.

Необходимым условием успешной работы координационных советов является *планирование координационных мероприятий*, предварительная подготовка, вопросов, выносимых на обсуждение, а также информационно-аналитическая работа. На данной стадии осуществляются: сбор и анализ соответствующей информации; предварительное формулирование целей и задач в рамках рассматриваемой проблемы; определение путей и средств их достижения; подготовка проекта итогового документа и т.п.

Анализ состояния борьбы с преступностью требует оценки уровня преступности, ее распространенности, а также структуры, динамики, раскрываемости и иных показателей, связанных с преступными проявлениями, причинами и условиями, способствующими их совершению.

Изучение накопленного в этом деле опыта позволяет констатировать, что подготовительная работа должна проводиться рабочей группой, состоящей из представителей всех ведомств. Такая группа может создаваться руководителями правоохранительных органов в каждом конкретном случае, но она может быть и постоянной, что позволит ее членам приобрести необходимый опыт в аналитической и иной работе, связанной с подготовкой вопросов

для обсуждения на заседаниях координационного совета. Общее руководство осуществляет прокурор. Располагая обширной информацией о состоянии законности и принимаемых мерах по ее укреплению, прокурор определяет основные цели и задачи подготовительной работы, распределяет обязанности между членами рабочей группы.

Определенный интерес представляет процедура обсуждения вопросов, выносимых на координационные советы. Характер доклада, его направленность во многом определяют содержание и направленность выступлений других участников, что, в конечном итоге, находит свое отражение в итоговом документе, принимаемом координационным советом.

Наиболее распространенной и повсеместно применяемой формой координации является организация и проведение межведомственных совещаний. Они посвящаются, главным образом, обсуждению итогов работы правоохранительных органов по борьбе с преступностью за определенный период — квартал, полугодие, год. На межведомственное совещание может быть также вынесено обсуждение состояния борьбы с определенной категорией преступлений. Может случиться так, что преступление или ряд аналогичных или сходных по способу совершения преступлений длительное время остаются нераскрытыми. Это само по себе может стать самостоятельным поводом для проведения межведомственного совещания прокурорских, следственных и оперативных работников. Проведение таких совещаний и разработка мер оперативного и следственного характера, как правило, дают положительный результат.

Распространенной формой координации являются *совместные выезды работников правоохранительных органов* республики в области, города и районы для проведения проверки и оказания практической помощи местным органам в организации борьбы с преступностью. Выбор объекта проверки определяется состоянием работы по всем направлениям правоохранительной деятельности.

Одной из широко применяемых форм координации является *направление совместных информационных писем и методических рекомендаций*. В информационных письмах дается анализ дея-

тельности органов внутренних дел, прокуратуры и др. по борьбе с преступностью, применению законов, состояния работы по раскрытию и расследованию конкретных преступлений. Эти письма представляют собой итоговый документ обсуждения той или иной проблемы на заседании координационного совета или межведомственного совещания.

В информационных письмах нередко освещается и распространяется положительный опыт работы правоохранительных органов касательно того или иного участка борьбы с преступностью и иными правонарушениями, в т. ч. и состояния координации в деятельности правоохранительных органов.

Важным направлением должна быть координация участия правоохранительных органов в *правотворчестве* с тем, чтобы каждое ведомство проблему совершенствования законодательства по вопросам борьбы с преступностью и правонарушениями не решало самостоятельно, без ведома других членов координационного совета. В связи с тем что ни один из правоохранительных органов не обладает правом законодательной инициативы, очень важна согласованность при постановке вопросов совершенствования правовой базы борьбы с преступностью, а при необходимости — совместная работа для подготовки конкретных законопроектов.

Одной из новых форм координации является развитие международного сотрудничества правоохранительных органов, особенно с постсоветскими республиками. Значение этого важного направления координационной деятельности постоянно возрастает в силу необходимости укрепления связей в сфере борьбы с преступностью с государствами ближнего и дальнего зарубежья. Здесь возможны обобщения практики выполнения международных договоров Казахстана и соглашений по вопросам сотрудничества в борьбе с преступностью и т.д.

Успех координации в существенной степени зависит от активности и инициативности членов Координационного Совета, дальнейшего совершенствования деятельности правоохранительных органов по расследованию преступлений.

В настоящее время на местах накоплен значительный положительный опыт по осуществлению прокурорами руководящей роли в координации. Большинство прокуроров областей надлежащим образом обеспечены функции координационной деятельности пра-

воохранительных органов с соблюдением принципов законности, равенства всех членов совета.

При осуществлении координации следует избирать главные направления в деятельности правоохранительных органов. В их числе такие, как состояние работы по обеспечению конституционных прав человека и гражданина в уголовном процессе, состояние борьбы с коррупцией, соблюдение законности при приеме, учете, регистрации, разрешении заявлений и сообщений о совершенных или готовящихся преступлениях; состояние борьбы с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, состояние борьбы с преступлениями в сфере экономической и финансовой деятельности, состояние борьбы с организованными формами преступности, состояние преступности и раскрываемости преступлений, состояние борьбы с преступностью и искоренение условий и причин, способствующих совершению преступлений, и т.п.

По ранее действующему законодательству и в правоохранительной практике в координации деятельности в борьбе с преступностью активную роль играли судебные органы. Однако с освобождением суда от обязанностей осуществления функции уголовного преследования изменились и формы их участия в координационной деятельности правоохранительных органов. Представители судебной власти в силу их особого статуса не могут стать участниками координационной деятельности.

Председатели судов, судьи могут принимать участие в координационных совещаниях руководителей правоохранительных органов в качестве наблюдателей или лиц, информирующих участников координации о деятельности своих органов. Одной из форм положительного взаимодействия с органами суда может оказаться:

- взаимное информирование о состоянии преступности и судимости;
- использование данных судебной статистики и материалов судебной практики при разработке мер по усилению борьбы с преступностью;
- совместная работа по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики;
- проведение совместных семинаров и конференций;
- подготовка и направление совместных информационных писем, справок и обзоров по рассмотренным делам.

Важную организующую нагрузку несет работа прокурора по *контролю за реализацией решений* координационных советов. Следует иметь в виду, что контроль за исполнением той части согласованных мероприятий, которые выполняются каждым органом самостоятельно, должны осуществлять руководители этих органов. Вместе с тем контроль за выполнением принятого советом решения в целом осуществляет прокурор.

Заслуживает в связи с этим внимания практика, когда координационный совет начинается с отчетов руководителей правоохранительных органов о ходе выполнения решений, принятых на предыдущем совещании. В совокупности с иной информацией прокурор может объективно оценить состояние работы по выполнению того или иного решения координационного совета и при необходимости принять дополнительные меры.

В основе совместной деятельности правоохранительных органов районного и городского звена должен быть план мероприятий координационного совета по борьбе с преступностью в целом. Полагаем, что такой план должен разрабатываться поквартально.

Организирующая роль прокурора в разработке планов согласованных мероприятий состоит в том, что он руководит работой по сбору и анализу соответствующей информации, подготовкой проекта плана; в рабочем порядке знакомит с проектом плана руководителей других правоохранительных органов; организывает доработку проекта с учетом замечаний руководителей других правоохранительных органов; обсуждение плана и утверждение его координационным советом.

Применительно к каждому запланированному мероприятию можно разрабатывать отдельную программу действий, что обеспечит объединение усилий конкретных исполнителей. В программе совместных действий намечается круг вопросов, подлежащих изучению, выяснению и проверке; предусматривается распределение вопросов между участниками реализации данной программы; устанавливаются промежуточные сроки выполнения программы и т.п.

Программа действий строится с учетом компетенции правоохранительных органов и их возможностей. Цели и задачи Координационного совета определяют структурное содержание конкретной программы.

К сожалению, на практике имеет место неполное представительство Координационных советов на районном уровне. В состав Координационного совета правоохранительных органов района, как правило, входят прокурор, начальник районного отдела внутренних дел и председатель налогового комитета. Такая усеченность членов Совета объясняется тем, что областные Департаменты КНБ, финансовой полиции и таможенного контроля в районах не имеют своих структурных подразделений.

Также недостаточно четко регламентирована нормативно-правовая база координационной функции прокуратуры, из-за чего на практике по-разному определяются формы сотрудничества, методы контроля и реализация согласованных мероприятий. Законодатель, возложив ответственность по координации деятельности правоохранительных органов на прокуроров, в то же время не конкретизировал их полномочия. По мнению многих прокуроров, как и раньше координационная деятельность органов прокуратуры ограничивается только созывом совещаний, образованием рабочей группы, назначением ответственных лиц и, в основном, обсуждением вопросов борьбы с преступностью. Тогда как прокуратура, в соответствии с пп. 5 п. 5 ст. 12 Закона РК «О Прокуратуре», взаимодействует с правоохранительными органами и координирует их деятельность *в обеспечении законности и правопорядка*, что, несомненно, является более широкой задачей, чем обеспечение координации только по борьбе с преступностью.

Распространение координационных связей на систему правоохранительных органов вовсе не исключает деловых отношений органов прокуратуры с другими государственными органами и организациями. Прокуратура должна проводить в жизнь активную линию на поддержание постоянного взаимодействия с контролирующими органами. С их помощью достигается более высокая степень полноты выявления и устранения правонарушений, их причин и способствующих им условий.

Контрольные вопросы

1. В чем состоит сущность и значение координации правоохранительных органов в борьбе с преступностью?

2. В силу каких обстоятельств органам прокуратуры принадлежит руководящая роль в координации?

3. Какими нормативными актами определяется координация деятельности правоохранительных органов в борьбе с преступностью?

4. Каков состав Координационного Совета правоохранительных органов Республики Казахстан?

5. В каких организационных формах осуществляется координация деятельности правоохранительных органов?

органов прокуратур СНГ. В этой связи в г. Москве 25 января 2000 г. было принято *Положение о Координационном совете Генеральных прокуроров Содружества Независимых Государств*, утвержденное решением Совета глав государств СНГ.

Основными задачами Координационного совета являются: согласование и объединение усилий, координация действий, расширение сотрудничества прокуратур государств-участников СНГ в защите прав и свобод граждан, укреплении законности и правопорядка, борьбе с преступностью; разработка предложений по сближению национального законодательства; участие в развитии договорно-правовой базы СНГ. Решением Координационного совета Генеральных прокуроров государств-участников СНГ от 22 мая 2003 г. приняты Регламент работы, Положение о Секретариате и Положение о Научно-методическом центре Координационного совета Генеральных прокуроров.

В соответствии с нормами международных договоров, ратифицированных Республикой Казахстан и главы 55 УПК РК, органы прокуратуры наделены исключительными полномочиями по вопросам экстрадиции, уголовного преследования, исполнения следственных поручений, затрагивающих права граждан и требующих санкции прокурора. Генеральная прокуратура является центральным уполномоченным учреждением по исполнению обращений иностранных государств по вопросам оказания взаимной правовой помощи и обеспечения прав и законных интересов иностранных граждан и юридических лиц на территории Республики Казахстан.

Одной из актуальных проблем, стоящих перед странами СНГ, является совершенствование международно-правовой базы сотрудничества по вопросам оказания правовой помощи. В соответствии с международными конвенциями, межгосударственными и межведомственными договорами, соглашениями, а также приказами Генерального Прокурора Республики Казахстан выделяются следующие направления сотрудничества органов прокуратуры:

— межгосударственное сотрудничество в рамках Содружества Независимых Государств по вопросам борьбы с преступностью;

— международное сотрудничество со странами дальнего зарубежья по вопросам оказания правовой помощи по уголовным делам;

— надзор за применением органами уголовного преследования Казахстана норм международных договоров, национального законодательства об оказании правовой помощи по уголовным делам (экстрадиция преступников, их уголовное преследование и исполнение следственных поручений);

— обучение сотрудников органов прокуратуры основам международного сотрудничества правоохранительных органов на базе Института при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан, а также с привлечением международных организаций;

— подготовка проектов международных договоров по вопросам оказания правовой помощи по уголовным делам и участие при их заключении в качестве экспертов.

Как известно, основой для многостороннего сотрудничества между государствами в правовой сфере является создание единого правового пространства. Особенность этой процедуры заключается в том, что перед подписанием и введением в силу многосторонних международных договоров всеми участниками предварительно проводится согласованная работа по унификации национальных законодательств с целью недопущения в правоприменительной деятельности коллизии между нормами международного и национального законодательств.

22 января 1993 г. в г. Минске государствами-участниками СНГ была подписана Конвенция «О правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам». К моменту подготовки и принятия Минской Конвенции 1993 г. в странах СНГ, в частности, в сфере уголовно-правовых и уголовно-процессуальных правоотношений продолжали действовать кодифицированные законы союзных республик, в связи с чем объективно не возникало потребности в сближении законодательств.

В настоящее время в странах СНГ фактически проведены правовые реформы, завершен процесс формирования собственного национального законодательства (УК, УПК, ГК, ГПК и т.д.). В связи с этим, при рассмотрении тех или иных предложений о необходимости внесения изменений и дополнений в материалы действующей Конвенции возникают непреодолимые проблемы, в первую очередь обусловленные различиями национальных законодательств государств-участников СНГ. Все это предопределило необходимость внесения изменений и дополнений в Конвенцию.

Новая редакция Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам подписана Главами государств — участников СНГ 7 октября 2002 г. в г. Кишиневе, которая существенно упрощает многие процедуры оказания правовой помощи. Данная Конвенция ратифицирована шестью государствами: Республикой Казахстан, Республикой Азербайджан, Республикой Беларусь, Республикой Армения, Кыргызской Республикой и Республикой Таджикистан.

При осуществлении сотрудничества с другими государствами-участниками СНГ, для которых Кишиневская конвенция не вступила в силу, продолжают применяться Минская конвенция и Протокол к ней от 28 марта 1997 года.

В последние годы государства больше стали уделять внимание подготовке и заключению двухсторонних договоров, на основе которых участники имели возможность более четко определять свои взаимоотношения, исходя из интересов только двух сторон. Важным событием на пути противодействия транснациональным преступлениям, в частности, такому его опасному виду, как международный терроризм, послужило учреждение системы региональной безопасности «4+п» в зонах Центральной и Юго-Восточной Азии с участием Российской Федерации, Казахстана, Узбекистана, Кыргызской Республики, Таджикистана и КНР.

Также Генеральный Прокурор Республики Казахстан является членом Совета Генеральных Прокуроров стран-участниц *Шанхайской Организации Сотрудничества (ШОС)*. Рабочие экспертные группы Генеральной прокуратуры во взаимодействии с коллегами из зарубежных стран принимают активное участие в выработке решений по проблемам регионального взаимодействия правоохранительных органов. В рамках ШОС Республика Казахстан является участником Шанхайской Конвенции по борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом, активно работает над созданием регионального антитеррористического центра в г. Бишкеке.

Планомерное развитие международного сотрудничества является важнейшей задачей любого государства. Оптимальное решение указанной проблемы в перспективе может быть достигнуто на основе целенаправленной работы по заключению двухсторонних межгосударственных соглашений, а также путем присоединения

Казахстана к международным конвенциям об оказании правовой помощи по уголовным делам и о выдаче преступников.

Из года в год расширяется международное сотрудничество со странами дальнего зарубежья. Расширяя сферу своего сотрудничества, прокуратура Казахстана в 1998 г. вступила полноправным членом в *Международную ассоциацию прокуроров (МАП)* и приняла участие в ее конференциях (Пекин и Кейптаун). Международная ассоциация прокуроров основана 6 июня 1995 г. и в ее состав входят 54 государств. Ассоциация содействует в создании и реализации проектов правовых реформ, борьбе с транснациональной преступностью, а также направляет свои усилия на достижение эффективного и справедливого отправления правосудия, на оказание консультативной помощи и защите прав человека.

Таким образом, *основными направлениями* прокурорского надзора в сфере международного сотрудничества являются:

- оказание правовой помощи по уголовным делам, экстрадиция и транзит.

- передача лица, осужденного к лишению свободы, для отбывания наказания в государстве, гражданином которого оно является;

- разработка международных соглашений в уголовно-правовой сфере;

- надзор за законностью заключения, исполнения и денонсации международных договоров государственными органами;

- координация работы органов прокуратуры с зарубежными и международными организациями;

- иные вопросы международного характера, входящие в компетенцию органов прокуратуры.

Рассмотрение запросов, поступающих из других государств и международных организаций, аккредитованных на территории Республики Казахстан, координируется и осуществляется Департаментом международного сотрудничества Генеральной прокуратуры.

Надзор в сфере международно-правового сотрудничества должен обеспечивать:

- 1) соблюдение прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов общества и государства в процессе заключения, исполнения и денонсации государственными органами международных договоров;

2) обеспечение прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Республики Казахстан;

3) законность заключения, исполнения и денонсации международных договоров государственными органами и должностными лицами Республики Казахстан;

4) исполнение международных обязательств Республики Казахстан по вопросам оказания правовой помощи по уголовным делам, экстрадиции лиц, совершивших преступления, осуществления уголовного преследования, передачи лица, осужденного к лишению свободы, для отбывания наказания в государстве, гражданином которого оно является, транзит, а также рассмотрение иных документов международно-правового характера;

5) осуществление международного сотрудничества органов прокуратуры Республики Казахстан с компетентными органами стран ближнего и дальнего зарубежья, международными организациями и сообществами.

7.2. Международное сотрудничество органов прокуратуры в сфере борьбы с преступностью

Основные положения о порядке взаимодействия органов, ведущих уголовный процесс, с компетентными учреждениями и должностными лицами иностранных государств по уголовным делам регламентированы главой 55 УПК РК.

Образование суверенных государств на территории бывшего СССР, демократизация жизни общества значительно расширили международные контакты Республики Казахстан, упростили въезд и выезд граждан за рубеж. К сожалению, отдельные лица, совершившие преступления, умело пользуются различиями в правовых системах стран, скрываясь от правосудия за пределами своих государств, и нередко получают возможность избежать ответственности. В сложившейся ситуации для изобличения преступников требуется объединение усилий правоохранительных органов многих государств.

Преступность не знает границ, поэтому расширение международного сотрудничества в этой области стало неизбежным и органам прокуратур стран СНГ приходится совместно решать

проблемы, связанные с организацией борьбы с преступностью и нарушениями установленного правопорядка. Казахстан за годы становления суверенитета уделял особое внимание вопросам взаимодействия с другими государствами в борьбе с преступностью, особенно в рамках СНГ.

Первым крупным шагом на пути объединения усилий государств — участников СНГ в борьбе с криминалом стала Программа совместных мер по борьбе с организованной преступностью и иными опасными видами преступлений (1993 г.), правовой базой для которой послужила подписанная главами государств Содружества в Минске Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам. В условиях прозрачности границ, сложной социально-экономической ситуации во многих государствах СНГ шел поиск новых форм сотрудничества, направленных на улучшение информационного обеспечения, гармонизации правовой базы, проведения конкретных согласованных мероприятий силовыми структурами в ходе расследования дел, на эффективное осуществление прокурорского надзора.

В этой связи в мае 1996 г. решением Совета глав государств была утверждена новая Межгосударственная программа совместных мер по борьбе с организованной преступностью и иными видами опасных преступлений на территории государств — участников СНГ. Она сыграла заметную позитивную роль в налаживании и расширении взаимодействия правоохранительных органов Содружества. Во многом благодаря ей совместная работа в правоохранительной сфере стала более динамичной, охватывающей широкий круг вопросов в отношениях между государствами. Организационно-практические мероприятия включали меры по борьбе с терроризмом, заказными убийствами, легализацией преступных доходов, наркобизнесом, контрабандой оружия, радиоактивных веществ, культурных ценностей и другими опасными преступлениями.

25 января 2000 г. Совет глав государств Содружества утвердил Межгосударственную программу совместных мер борьбы с преступностью, в соответствии с которой Правительство Республики Казахстан разработало национальный план действий по ее реализации.

В организационном плане, в отличие от прошлой практики, за выполнение программы и многих намеченных конкретных мероприятий, наряду с государствами Содружества ответственны отраслевые межгосударственные органы, в т. ч. и Координационный совет Генеральных прокуроров.

Казахстан, присоединившись к международным Конвенциям принял на себя ряд важных обязательств. В частности, в соответствии с Венской Конвенцией о консульских отношениях (1963 г.), республика гарантировала своевременно извещать иностранные дипломатические представительства о задержании иностранных граждан, совершивших правонарушения на территории Казахстана. В соответствии с Конституцией РК иностранцы и лица без гражданства в республике пользуются правами и свободами, а также несут обязанности, установленные для граждан РК, если иное не предусмотрено Конституцией, законами, международными договорами. Иностранцами гражданами в Республике Казахстан признаются лица, не являющиеся гражданами Республики Казахстан и имеющие доказательства своей принадлежности к гражданству иного государства.

По общему правилу иностранные граждане несут ответственность за все правонарушения (преступления) наравне с гражданами страны пребывания и по законам этого государства. Некоторые категории иностранцев в силу своего должностного положения, международного статуса, пользуются иммунитетом (неприкосновенностью). Перечень таких лиц предусмотрен Венской Конвенцией о дипломатических отношениях и закреплён в УПК РК. Однако на практике могут возникнуть сложности, связанные с толкованием отдельных положений законов применительно к конкретному иностранцу, задержанному по подозрению в совершении правонарушения. В этом случае сведения о наличии иммунитета могут быть получены через МИД РК.

Межгосударственные отношения по вопросам *уголовного преследования* граждан базируются на договорах о правовой помощи по уголовным делам. Уголовное преследование, как правило, осуществляется по инициативе прокурора, следователя, дознавателя и является правом государства, которое осуществляется посредством решения Генерального Прокурора Республики Казахстан.

Уголовное преследование — многогранное общеизвестное понятие, которое закреплено как в международном, так и в национальном праве. Международные договоры не содержат определение понятия «уголовное преследование». Оно дается в национальных законодательствах государств. Согласно п. 13 ст. 7 УПК Республики Казахстан уголовное преследование (обвинение) — это процессуальная деятельность, осуществляемая стороной обвинения в целях установления деяния, запрещенного уголовным законом, и совершившего его лица, виновности последнего в совершении преступления, а также для обеспечения применения к такому лицу наказания или иных мер уголовно-правового воздействия.

В зависимости от места совершения преступления и гражданства лица, подозреваемого (обвиняемого) в совершении преступления, уголовное преследование осуществляется по поручению компетентного учреждения иностранного государства или по поручению Генерального Прокурора Республики Казахстан, или уполномоченного им прокурора в централизованном порядке путем сношения через компетентные учреждения юстиции. В случае отсутствия Договора о правовой помощи Стороны могут ссылаться на принцип взаимности, когда одна из Сторон берет на себя обязательство осуществить уголовное преследование по поручению другой Стороны. Данный принцип отражен в п. 1 ст. 521 УПК РК.

Таким образом, под *уголовным преследованием* в сфере международного сотрудничества следует понимать акт правовой помощи между государствами, основанный на положениях международных договоров либо на принципе взаимности и нормах национального законодательства, при наличии поручения об осуществлении уголовного преследования в отношении определенного лица, привлекаемого в качестве подозреваемого или обвиняемого для обеспечения неотвратимости наказания за совершенное преступление.

Уголовное преследование гражданина Республики Казахстан, совершившего преступление на территории иностранного государства и находящегося на территории Казахстана осуществляется путем обращения компетентного учреждения иностранного государства об осуществлении уголовного преследования гражданина Республики Казахстан. Следует иметь в виду, что в соответствии с п. 2 ст. 528 УПК РК, доказательства, полученные при расследова-

нии дела на территории иностранного государства уполномоченным на то органом или должностным лицом в пределах их компетенции и по установленной форме, имеют юридическую силу наравне с другими собранными по делу доказательствами.

Уголовное преследование иностранного гражданина, совершившего преступление на территории Республики Казахстан и выехавшего за ее пределы, осуществляется органом, ведущим уголовный процесс, в производстве которого находится дело.

Одним из важнейших инструментов при осуществлении уголовного преследования является *экстрадиция* (выдача) лиц, совершивших преступления. Заметим, что широко применяемые в юридической литературе термины «экстрадиция» и «выдача» являются словами — синонимами. Суть института экстрадиции (выдачи) выражает общепризнанный принцип — «aut dedere aut judicare» — лицо, совершившее преступление, должно понести суровое наказание в стране совершения преступления, либо в стране, где оно было задержано, либо в стране, в наибольшей степени пострадавшей от преступления.

Экстрадиция — это выдача одним государством другому государству лица для привлечения к уголовной ответственности или исполнения приговора, а передача осужденного — передача лица, осужденного к лишению свободы, для отбывания наказания в государстве, гражданином которого оно является. *Транзитная перевозка* означает этапирование по территории Республики Казахстан лиц, выданных одним иностранным государством другому иностранному государству.

Субъектом экстрадиции может быть физическое лицо, обвиняемое в совершении преступления (обвиняемый) или же осужденное за совершение преступления (осужденный). Лицо подлежит экстрадиции при условии его наказуемости по уголовному законодательству договаривающихся сторон. Во всех случаях, согласно международным договорам, подлежат экстрадиции независимо от меры наказания лица, совершившие преступления, связанные с наркотиками, терроризмом и угоном самолетов.

Таким образом, под *экстрадицией* (выдачей) следует понимать акт правовой помощи между государствами, основанный на положениях международных договоров и нормах национального зако-

нодательства, при наличии требования о выдаче, заключающийся в процессе передачи обвиняемого или осужденного в целях привлечения его к уголовной ответственности или для приведения в исполнение приговора суда, вступившего в силу.

Важную норму об экстрадиции содержит ст. 8 УК РК о том, что граждане Республики Казахстан, иностранцы и лица без гражданства, совершившие преступление за пределами Республики Казахстан, могут быть выданы только в соответствии с международным договором Республики Казахстан. Международная договорная практика Казахстана идет по пути невыдачи собственных граждан за совершенные ими ранее преступления вне пределов Казахстана. Более того, в Конституции (ст. 11), в Законе «О гражданстве» (ст. 8), в Уголовном кодексе (ч. 1 ст. 8) предусмотрено положение о том, что Республика Казахстан придерживается принципа невыдачи собственных граждан. Причина невыдачи основывается общепризнанным принципом уважения государственного суверенитета и взаимной ответственностью личности и государства.

Вместе с тем отказ в выдаче лиц, совершивших преступление, не всегда означает, что лицо, совершившее преступление на территории другого государства, остается безнаказанным. В отношении него возможно осуществление уголовного преследования путем направления уголовного дела в компетентное учреждение запрашиваемой Договаривающейся Стороны. Подобная практика характерна для тех случаев, когда отказы в выдаче следуют по причине принадлежности к гражданству того или иного государства.

Экстрадиция между государствами осуществляется в двух направлениях:

— выдача Республике Казахстан лица, совершившего преступление на ее территории (*т.е. выдача в государство*). В этом случае субъектами экстрадиции могут являться не только граждане Республики Казахстан, но и иностранные граждане. К примеру, гражданин Польши совершил преступление на территории Республики Казахстан и скрывается в Российской Федерации. Такое лицо в случае его задержания подлежит выдаче Казахстану;

— выдача Республикой Казахстан иностранца, совершившего преступление на территории иностранного государства и скрывающегося от правосудия в Республике Казахстан (*т.е. выдача из*

государства). Например, гражданин Российской Федерации совершил преступление в России и скрывается в Казахстане. После задержания (ареста) такое лицо подлежит выдаче Российской Федерации.

Основополагающим документом для осуществления экстрадиции является *требование об экстрадиции*. Требование об экстрадиции является официальным межгосударственным документом, исходящим от Генерального Прокурора или уполномоченного им прокурора, адресованное компетентному должностному лицу иностранного государства.

Районной прокуратурой, прокуратурой области о задержании на поднадзорной территории лица в связи с его розыском, объявленным компетентным учреждением иностранного государства для привлечения к уголовной ответственности или приведения приговора суда в исполнение, незамедлительно специальным донесением информируется вышестоящая прокуратура.

В течение семидесяти двух часов с момента задержания должен быть решен вопрос о применении *экстрадиционного ареста* путем направления в суд соответствующего ходатайства прокурора.

Срок экстрадиционного ареста исчисляется с момента задержания лица в связи с его розыском, объявленным компетентным учреждением иностранного государства для привлечения к уголовной ответственности и приведения приговора суда в исполнение, до удовлетворения Генеральной прокуратурой Республики Казахстан требования о выдаче.

Департамент об удовлетворении требования об экстрадиции уведомляет:

1) Комитет уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Республики Казахстан, которому одновременно поручается принять согласованные с компетентными органами иностранного государства меры по приему или передаче экстрадируемого лица;

2) прокуратуру области, представившую ходатайство об экстрадиции или на поднадзорной территории которой находится экстрадируемое лицо, либо орган, ведущий уголовный процесс, непосредственно обратившийся в Генеральную прокуратуру Республики Казахстан с ходатайством об экстрадиции.

При обращении в прокуратуру области осужденного к лишению свободы лица, не являющегося гражданином Республики Казахстан, с заявлением о передаче его для дальнейшего отбывания наказания в иностранное государство прокуратура области представляет в Генеральную прокуратуру все необходимые материалы в отношении осужденного, предусмотренные национальным законодательством и международными договорами.

7.3. Порядок рассмотрения поручений об оказании правовой помощи по уголовным делам

Поручение компетентного *учреждения иностранного государства*, поступившее в Генеральную прокуратуру Республики Казахстан, при отсутствии причин, препятствующих его исполнению, направляется начальником Департамента международного сотрудничества либо его заместителем для организации исполнения в прокуратуру области, на чьей поднадзорной территории необходимо проведение поручаемых процессуальных действий, о чем уведомляется для осуществления ведомственного контроля центральный аппарат соответствующего органа уголовного преследования и компетентного учреждения иностранного государства.

Поручения, поступившие в соответствии с международным договором в прокуратуры областей направляются прокурорами областей в соответствующие поднадзорные органы, о чем информируется компетентное учреждение иностранного государства. Прокуроры областей правомочны реализовывать в рамках своей компетенции положения Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам, совершенной в Кишиневе 7 октября 2002 года, по вопросам, связанным с осуществлением процессуальных действий по уголовным делам; оперативно-розыскных мероприятий, требующих санкции прокурора, а также документам, относящимся к компетенции органов прокуратуры Республики Казахстан.

Прокуроры областей письменно информируют Генеральную прокуратуру Республики Казахстан касающихся уголовных дел, возбужденных:

- 1) по признакам преступлений против основ конституционного строя и безопасности государства;
- 2) по фактам терроризма, экстремизма и сепаратизма;
- 3) по фактам отмывания денежных средств и иного имущества, добытого незаконным путем;
- 4) по признакам преступлений, нанесших значительный ущерб государству;
- 5) по признакам преступлений, вызвавших широкий общественный резонанс;
- 6) в отношении лиц, занимающих ответственную государственную должность.

Данные информации направляются в Генеральную прокуратуру Республики Казахстан в течение двадцати четырех часов с момента поступления поручений.

Генеральная прокуратура Республики Казахстан, получив уведомление органа уголовного преследования об исполнении поручения, информирует об этом компетентное учреждение иностранного государства. Поручения рассматриваются в строгом соответствии с требованиями главы 55 УПК Республики Казахстан, при этом обращается внимание на соблюдение принципа взаимности при оказании правовой помощи с конкретным государством, обязательное наличие в поручении гарантий уполномоченного лица об оказании аналогичной правовой помощи при обращении казахстанской стороны с аналогичным запросом.

При невозможности удовлетворения ходатайства компетентного органа иностранного государства, составляется заключение, утверждаемое начальником Департамента, и уголовное дело (материалы, поступившие для решения вопроса о возбуждении уголовного дела) возвращается с указанием причин, препятствующих его удовлетворению.

В случае удовлетворения ходатайства компетентного учреждения иностранного государства уголовное дело (материалы, поступившие для решения вопроса о возбуждении уголовного дела) направляется начальником Департамента международного сотрудничества для организации расследования (доследственной проверки) в прокуратуру области, на чьей поднадзорной территории необходимо проведение поручаемых процессуальных действий, о чем

уведомляется для осуществления ведомственного контроля центральный аппарат соответствующего органа уголовного преследования и компетентное учреждение иностранного государства.

Вышестоящая прокуратура информируется о результатах:

- 1) уголовного преследования, осуществляемого по обращению компетентного учреждения иностранного государства — до принятия окончательного процессуального решения по уголовному делу;
- 2) розыска лица, осуществляемого по обращению компетентного учреждения иностранного государства о продолжении уголовного преследования.

Вместе с информацией об окончательном процессуальном решении по уголовному делу представляются также копия решения и заключение прокуратуры о его законности и обоснованности, утвержденное, соответственно, районным прокурором, прокурором области либо лицами, исполняющими их обязанности. Вышестоящая прокуратура к установленному ею сроку информируется о результатах доследственной проверки, проведенной по обращению компетентного учреждения иностранного государства о возбуждении уголовного дела.

Поручения органов уголовного преследования о производстве следственных и иных процессуальных действий направляются в компетентные учреждения иностранных государств через Генеральную прокуратуру Республики Казахстан или через уполномоченные областные прокуратуры, если иное не предусмотрено международными договорами. Поручение представляется в Генеральную прокуратуру с ходатайством прокурора области либо лица, исполняющего его обязанности, о его направлении в компетентные органы иностранного государства.

Направление уголовных дел, находящихся в производстве судов, в иностранное государство осуществляется в соответствии с совместным указанием Председателя Верховного Суда РК и Генерального Прокурора РК «О порядке направления уголовных дел, находящихся в производстве судов, в иностранное государство».

Ходатайства органов, ведущих уголовный процесс, о направлении уголовных дел в компетентные учреждения иностранных государств для осуществления уголовного преследования выехав-

ших за пределы Республики Казахстан обвиняемых, не являющихся гражданами Республики Казахстан, подлежат рассмотрению органами прокуратуры республики в срок не более тридцати суток.

В течение такого же срока подлежат рассмотрению ходатайства органов уголовного преследования о направлении в компетентные учреждения иностранных государств материалов, необходимых для решения вопроса о возбуждении уголовного дела в отношении лиц, не являющихся гражданами Республики Казахстан. К материалам дела должно быть приобщено поручение органа, в производстве которого находилось уголовное дело, адресованное компетентным органам иностранного государства, об осуществлении уголовного преследования лица, обвиняемого в совершении преступления на территории Республики.

По результатам рассмотрения ходатайства и изучения материалов уголовного дела начальником подразделения по надзору за законностью следствия и дознания совместно с помощником прокурора по надзору за применением международных договоров составляется заключение о законности принятого в соответствии со ст. 527 УПК РК решения о направлении уголовного дела в иностранное государство, которое утверждается прокурором области либо лицом, исполняющим его обязанности.

При выявлении в прокуратуре области нарушений национального и международного законодательства уголовное дело (материалы) возвращаются соответствующему органу уголовного преследования прокурором области либо лицом, исполняющим его обязанности, с указанием причин, послуживших основанием для отказа в удовлетворении ходатайства о направлении уголовного дела (материалов) и конкретного срока устранения выявленных нарушений.

В случае удовлетворения ходатайства органа уголовного преследования материалы уголовного дела, сроки следствия по которому заблаговременно и в установленном порядке продлены подразделением органов прокуратуры по надзору за законностью следствия и дознания не менее чем на 3 месяца, а также соответствующие заключение прокуратуры области, постановления о возобновлении производства предварительного следствия и направлении уголовного дела по подследственности, направляются в

Генеральную прокуратуру с соответствующим ходатайством прокурора области.

Порядок направления в иностранное государство материалов, необходимых для решения вопроса о возбуждении уголовного дела, направляются органом уголовного преследования в прокуратуру области и рассматриваются органами прокуратуры в порядке, аналогичном порядку изучения уголовных дел, подлежащих направлению в иностранное государство: в вышестоящую прокуратуру вместе с материалами, необходимыми для решения вопроса о возбуждении уголовного дела, направляется удовлетворенное ходатайство.

Генеральной прокуратурой Республики Казахстан в случае удовлетворения ходатайства прокурора области, уголовное дело (материалы, необходимые для решения вопроса о возбуждении уголовного дела) направляется с соответствующим поручением в компетентное учреждение иностранного государства с уведомлением прокуратуры области.

В случае возвращения уголовного дела из компетентного органа иностранного государства Департаментом международного сотрудничества составляется заключение, в котором излагаются причины и обоснованность оставления ходатайства об осуществлении уголовного преследования без удовлетворения. Прокуратура области при возвращении уголовного дела из Генеральной прокуратуры Республики Казахстан рассматривает вопрос о дисциплинарной ответственности сотрудников прокуратур, не обеспечивших надлежащий надзор за расследованием дела и не выявивших нарушения, послужившие основанием для его возвращения, о чем в месячный срок докладывается курирующему заместителю Генерального Прокурора Республики Казахстан.

При этом за выявленные в ходе изучения уголовного дела нарушения норм процессуального законодательства ответственность несут изучавшие его сотрудники подразделения прокуратуры области по надзору за законностью следствия и дознания, за нарушения норм международного законодательства, приказов и указаний Генерального Прокурора РК по линии осуществления надзора в сфере международного сотрудничества — помощники (старшие помощники) по надзору за применением международных договоров.

Возвращенное уголовное дело при наличии оснований для его направления в компетентное учреждение иностранного государства подлежит повторному представлению в Генеральную прокуратуру Республики Казахстан к установленному ею сроку после устранения выявленных в деле нарушений.

Организация надзора в сфере международного сотрудничества осуществляется согласно Инструкции, утвержденной Приказом Генерального Прокурора Республики Казахстан от 18 февраля 2009 года за № 10.

Основными направлениями надзора в сфере международного сотрудничества являются:

— оказание правовой помощи по уголовным делам, экстрадиция и транзит.

— передача лица, осужденного к лишению свободы, для отбывания наказания в государстве, гражданином которого оно является;

— разработка международных соглашений в уголовно-правовой сфере;

— надзор за законностью заключения, исполнения и денонсации международных договоров государственными органами;

— координация работы органов прокуратуры с зарубежными и международными организациями;

— иные вопросы международного характера, входящие в компетенцию органов прокуратуры.

Рассмотрение запросов, поступающих из других государств и международных организаций, аккредитованных на территории Республики Казахстан, координируется и осуществляется Департаментом международного сотрудничества Генеральной прокуратуры Республики Казахстан. Непосредственными исполнителями и соисполнителями международных запросов могут выступать другие структурные подразделения Генеральной прокуратуры и территориальные органы прокуратуры по поручению руководства Генеральной прокуратуры.

Надзор в сфере международно-правового сотрудничества должен обеспечивать:

1) соблюдение прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов общества и государства в процессе заключения, исполнения и денонсации государственными органами международных договоров;

2) обеспечение прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Республики Казахстан;

3) законность заключения, исполнения и денонсации международных договоров государственными органами и должностными лицами Республики Казахстан;

4) исполнение международных обязательств Республики Казахстан по вопросам оказания правовой помощи по уголовным делам, экстрадиции лиц, совершивших преступления, осуществления уголовного преследования, передачи лица, осужденного к лишению свободы, для отбывания наказания в государстве, гражданином которого оно является, транзит, а также рассмотрение иных документов международно-правового характера;

5) осуществление международного сотрудничества органов прокуратуры Республики Казахстан с компетентными органами стран ближнего и дальнего зарубежья, международными организациями и сообществами.

Контрольные вопросы

1. Каковы правовые основы деятельности органов прокуратуры по международному сотрудничеству?

2. В чем заключается сущность международного сотрудничества органов прокуратуры?

3. Каковы задачи международного сотрудничества с органами прокуратуры зарубежных стран?

4. Каковы основные направления прокурорского надзора в сфере международного сотрудничества?

5. Какова компетенция Генеральной прокуратуры Республики Казахстан по оказанию правовой помощи по уголовным делам?

ГЛАВА 8

СЛУЖБА В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРЫ

8.1. Принципы, задачи и приоритетные направления работы с кадрами органов прокуратуры

Прокуратура Казахстана является государственным органом, а ее сотрудники — государственными служащими, осуществляющими должностные полномочия в целях реализации задач и функций государственной власти.

Правовую основу службы в органах прокуратуры составляют Конституция Республики Казахстан, Закон Республики Казахстан «О Прокуратуре» и другие нормативные правовые акты Республики Казахстан, а также приказы Генерального прокурора Республики Казахстан по кадровой работе.

Служба в органах прокуратуры основывается *на принципах*:

- законности;
- казахстанского патриотизма;
- единства системы органов и учреждений прокуратуры с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному Прокурору республики;
- общедоступности, т.е. равного права граждан республики на доступ к службе в органах прокуратуры и продвижения по службе с учетом профессиональной подготовки, моральной и возрастной пригодности, безупречности репутации;
- добровольности поступления граждан на службу в органы прокуратуры;
- профессионализма и компетентности сотрудников прокуратуры;
- подконтрольности и подотчетности прокурорских работников;
- внепартийности службы;
- сочетания гласности и конфиденциальности при подборе, расстановке и использовании кадров органов прокуратуры;

— правовой и социальной защищенности сотрудников прокуратуры;

— поощрения прокурорских работников за примерное исполнение служебного долга и иные отличия по службе;

— личной ответственности за неисполнение либо ненадлежащее исполнение по вине работника возложенных на него служебных обязанностей, совершение административного или иного порочащего проступка;

— непрерывности повышения профессионального уровня и квалификации прокурорских работников.

В Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года отмечено, что правоохранительная деятельность государства требует своего дальнейшего развития и совершенствования. В этой связи главными приоритетами в данной деятельности должны быть: борьба с преступностью, обеспечение законности и общественной безопасности, защита прав и свобод граждан, обеспечение неотвратимости реакции государства на любые правонарушения, быстрое и полное раскрытие преступлений, изобличение и привлечение к уголовной ответственности лиц, их совершивших, профилактика правонарушений, взаимодействие с гражданами в борьбе с преступностью. Для решения этих задач необходимо не только укреплять органы правопорядка, совершенствовать формы и методы их работы, но и обеспечивать стабильность кадровой политики, повышать требования к квалификации и дисциплине сотрудников правоохранительных органов.

Служба в органах прокуратуры — это самостоятельный, специальный вид государственной службы, особенность которой имеет в своей основе организационную природу, как единой государственной системы органов, обеспечивающих выполнение функций высшего надзора за применением законов и нормативных правовых актов. Специфика службы в органах прокуратуры обусловлена функциональным назначением прокуратуры, которая выражается в правоохранительной направленности профессиональной деятельности ее сотрудников.

Организация кадровой работы — служебная обязанность каждого руководителя прокуратуры. Самое высокое искусство руководителя — умение подбирать людей: авторитет руководителя созда-

ется авторитетом его подчиненных. Работа в органах прокуратуры сложна и многогранна. Прокурор, в какой бы отрасли не осуществлял свою деятельность, общается с большим количеством самых разных людей и принимает ответственные решения. В связи с этим сотрудники прокуратуры должны обладать определенными нравственными достоинствами: верность слову, честность, неподкупность, скромность и нетерпимость к любым отклонениям от общепринятой морали. Они должны быть способными противостоять воздействиям на них заинтересованных лиц и уметь оперативно принимать законные решения в неблагоприятной обстановке.

Высокая ответственность прокурора обусловлена также властным характером его деятельности. Особое значение имеет доброжелательность, тактичность и уважительность. Уважение вызывает, соответственно, ответное отношение. Поведение прокурора, занимающего ответственную должность, является ориентиром для рядовых сотрудников. Он своим поведением не только просвещает, но и побуждает их вести себя этично. Ответственное положение прокуроров в обществе обуславливает повышенные требования к нему не только при исполнении им служебных обязанностей. Любые поступки сотрудника прокуратуры, как правило, оцениваются с нравственных позиций по повышенным меркам.

В коллективе прокуратуры, особенно небольшом, все работники тесно взаимосвязаны и эта взаимосвязанность имеет две особенности: зависимость и самостоятельность, сочетание и содержание которых определяется формами деятельности, конкретной ситуацией, уровнем культуры, демократизации и гуманности общества.

Результативность работы органа прокуратуры зависит не только от профессионального уровня работников, но и в немалой степени от их настроения и микроклимата, который во многом определяется стилем делового общения прокурора-руководителя. Хороший коллектив — чаще всего продукт повседневных, длительных усилий руководителя. Деловое общение прокурора имеет свою существенную специфику. Превалирующее значение приобретают такие аспекты, как профессионализм, высокая степень сдержанности и толерантности, дисциплинированность. Взаимное уважение между начальником и подчиненным является абсолютно необходимым уровнем взаимоотношений. Уважение вызывает ответное

уважение. Индивидуальный стиль руководства присущ только данному руководителю и поэтому неповторим.

Наряду с прокурорами-руководителями работу с кадрами в органах прокуратуры осуществляют специальные подразделения, должностные лица, ответственные за кадровое обеспечение соответствующего органа или, в целом, системы органов прокуратуры и именуемыми кадровыми службами.

Задачами кадровой работы являются:

- укрепление всех участков прокурорского надзора сотрудниками, обладающими необходимыми профессиональными и моральными качествами, способными по состоянию здоровья исполнять возложенные на них обязанности;

- улучшение качественного состава руководящих кадров, способных в свете современных требований творчески организовать работу по основным направлениям деятельности органов прокуратуры;

- обеспечение чистоты рядов прокурорских кадров, укрепление дисциплины и законности в деятельности прокуратуры;

- формирование резерва кадров для выдвижения как реального фактора профессионального роста кадров, развития их инициативы и самостоятельности, организаторских способностей;

- совершенствование работы по повышению профессиональной подготовки прокурорских работников и внедрению современных научных методов подготовки и переподготовки кадров;

- укрепление социальной защищенности работников прокуратуры, создание им надлежащих условий труда и быта;

- создание условий для наилучшего использования знаний и передового опыта работников системы прокуратуры, совершенствование методов их деятельности.

В целях надлежащего выполнения задач по улучшению кадровой работы Генеральный Прокурор своим приказом определил следующие приоритетные направления в работе с кадрами:

- обеспечение подбора кадров из числа лиц, обладающих необходимыми профессиональными и моральными качествами, способными по состоянию здоровья исполнять возложенные на них служебные обязанности;

— улучшение качественного состава руководящих кадров, способных в свете современных требований творчески организовать работу по основным направлениям деятельности органов прокуратуры;

— обеспечение чистоты рядов прокурорских кадров, укрепление трудовой и исполнительской дисциплины и соблюдения законности в деятельности органов прокуратуры;

— формирование резерва кадров для принятия в органы прокуратуры и выдвижения на вышестоящие должности;

— совершенствование работы по повышению профессиональной подготовки прокурорских работников и внедрение современных форм и научных методов подготовки и переподготовки кадров;

— укрепление социальной защищенности работников органов прокуратуры, создание им надлежащих условий труда и быта;

— профилактика, выявление и пресечение в собственных рядах правонарушений, связанных с коррупцией, устранение причин и условий, способствующих их совершению.

Генеральный Прокурор поручил департаментам, управлениям и отделам Генеральной прокуратуры, Главному военному прокурору, прокурорам областей и приравненным к ним:

— обеспечить при подборе, расстановке и выдвижении кадров укомплектование подразделений компетентными работниками, обладающими высокими моральными качествами, способными решать поставленные задачи по укреплению законности и правопорядка на уровне современных требований; повысить роль и ответственность в этом членов коллегий, руководителей структурных подразделений Генеральной прокуратуры и прокуратур областей; Главному военному прокурору, прокурорам областей и приравненным к ним лично осуществлять руководство кадровой службой;

— уделять особое внимание нравственному воспитанию кадров, развивать у сотрудников уважение к избранной профессии, принципиальность и беспристрастность, честное исполнение своих служебных обязанностей, творческое отношение к работе;

— в кадровой работе эффективнее использовать аттестование, усилить контроль за реализацией выводов аттестационной комиссии, по результатам аттестации принимать решения о поощрении

отличившихся сотрудников, в т. ч. о присвоении классных чинов, почетных званий, зачислении их в резерв на выдвижение и другие меры поощрения;

— повысить роль и значение Высшей аттестационной комиссии Генеральной прокуратуры в выработке приоритетных направлений кадровой политики и руководстве деятельностью аттестационных комиссий в прокуратурах областей и приравненных к ним. Отчеты председателей аттестационных комиссий рассматривать ежегодно на заседаниях коллегий прокуратур областей и приравненных к ним;

— исключить оказание работникам органов прокуратуры использование служебного положения в какой бы то ни было форме содействия родственникам, занятым предпринимательской деятельностью. По каждому такому факту либо поступившей информации проводить тщательную проверку с незамедлительным информированием Генеральной прокуратуры;

— считать несовместимыми с работой в органах прокуратуры нарушения законности и проступки, порочащие высокое звание работника прокуратуры. По каждому факту неправомерного поведения, злоупотребления служебным положением, нарушения обязанностей по службе, необоснованного выдвижения тщательно разбираться и принимать строгие меры воздействия;

— уделять достаточное внимание созданию действенного резерва кадров на выдвижение. Зачислять в резерв наиболее способных, энергичных работников, постоянно повышать их деловую квалификацию, учить их навыкам руководства, формировать необходимые организаторские способности;

— постоянно совершенствовать планирование, стиль и методы работы, оказывать своевременную практическую помощь молодым работникам и вновь назначенным руководителям прокуратур.

Кадровой службе Генеральной прокуратуры, Главному военному прокурору, прокурорам областей и приравненным к ним поручено систематически изучать и проверять состояние работы с кадрами, организовать распространение и внедрение положительного опыта работы прокуратур, периодически обсуждать на заседаниях коллегии и оперативных совещаниях вопросы подбора, расстановки и воспитания кадров, глубже вникать в вопросы рабо-

ты с молодыми специалистами, развивать связи с юридическими факультетами вузов.

Дано также указание возобновить формы стажирования, наставничества, прохождения студентами практики в органах прокуратуры, постоянно анализировать и своевременно устранять причины текучести кадров, изучать вопросы обеспечения сотрудников жильем, надлежащими условиями труда и быта.

От Института повышения квалификации потребовано повысить эффективность переподготовки кадров, теснее увязывая обучение с задачами, вытекающими из прокурорской практики, в процессе обучения активнее использовать достижения науки и передовой опыт.

Генеральный Прокурор особое внимание обратил на необходимость повышения роли и ответственности кадровых служб за состояние работы с кадрами органов прокуратуры, укомплектования этих служб опытными, квалифицированными и компетентными сотрудниками, способными решать проблемы работы с кадрами.

Организация и повышение эффективности работы с кадрами органов прокуратуры возложены на Департамент кадровой работы и обеспечения внутренней безопасности.

Основными задачами Департамента являются:

- подбор, расстановка и воспитание кадров;
- обеспечение внутренней безопасности;
- обеспечение личной безопасности Генерального Прокурора Республики Казахстан, иных сотрудников органов прокуратуры, охраны зданий прокуратур и пропускного режима.

8.2. Формирование кадров. Общие условия службы

Успешное выполнение органами прокуратуры возложенных на них задач, дальнейшее совершенствование их деятельности невозможно без улучшения работы с кадрами, без воспитания у сотрудников прокуратуры чувства высокой государственной ответственности за порученное дело.

Порядок прохождения службы в органах прокуратуры Республики Казахстан регулируется Положением, утвержденным Указом Президента Республики Казахстан от 20 мая 2008 года № 595.

Кадровая работа обычно начинается с формирования кадров. На должности сотрудников органов прокуратуры принимаются граждане Республики Казахстан, по состоянию здоровья годные к прохождению службы в органах прокуратуры, имеющие, как правило, высшее образование. Прокурорами могут быть назначены граждане, имеющие высшее юридическое образование, обладающие необходимыми моральными и деловыми качествами, годные по состоянию здоровья к прохождению службы в органах прокуратуры, прошедшие обязательную специальную проверку. При их назначении на должность может быть установлен испытательный срок.

Годность гражданина по состоянию здоровья к прохождению службы в органах прокуратуры подтверждается военно-врачебной комиссией, порядок прохождения которой определяется уполномоченными органами.

При поступлении на службу в органы прокуратуры гражданин представляет сведения из налогового органа по месту жительства о сдаче им и супругой (супругом) декларации о доходах и об имуществе, являющемся объектом налогообложения. Непредставление или искажение указанных сведений является основанием для отказа в приеме на службу в органы прокуратуры.

Поступление на службу в органы прокуратуры осуществляется при условии предварительного запроса в республиканский центр данных о кадрах государственных служащих.

Прием на службу в Генеральную прокуратуру осуществляется приказами Генерального прокурора, в Главную военную прокуратуру, в прокуратуры областей и приравненные к ним прокуратуры, в научные организации и организации образования прокуратуры — приказами их руководителей, за исключением лиц, назначаемых на должности Генеральным прокурором.

Порядок прохождения воинской службы в органах военной прокуратуры определяется законами Республики Казахстан «О воинской обязанности и воинской службе», «О статусе и социальной защите военнослужащих и членов их семей», «О Прокуратуре», иными нормативными правовыми актами и вышеуказанным Положением.

Годность к воинской службе в органах военной прокуратуры должна быть подтверждена военно-врачебными комиссиями в по-

рядке, определяемом Правилами проведения военно-врачебной экспертизы в Вооруженных Силах, других войсках и воинских формированиях Республики Казахстан, утвержденными Правительством Республики Казахстан.

Лицо, впервые назначаемое на должность в органы прокуратуры, принимает присягу, текст которой утверждается Президентом Республики Казахстан. Присяга принимается в торжественной обстановке в порядке, определяемом Генеральным прокурором.

Прокуроры областей, районов, городов назначаются Генеральным прокурором сроком на пять лет. Назначения на должности прокуроров областей производятся Генеральным прокурором с согласия Президента Республики Казахстан. Не позднее чем за месяц до окончания пятилетнего срока полномочий прокуроров районов и городов вышестоящий прокурор вносит Генеральному прокурору предложение о назначении прокурора района или города на новый срок либо его перемещении на другую должность. Назначения прокуроров областей на новый срок осуществляются Генеральным прокурором по согласованию с Президентом Республики Казахстан.

Не могут быть приняты на службу в органы прокуратуры:

— признанное судом в установленном порядке недееспособным или ограниченно дееспособным;

— признанное негодным к прохождению службы по состоянию здоровья в соответствии с заключением военно-врачебной комиссии;

— отказавшееся принять на себя ограничения, установленные законом, в целях недопущения действий, которые могут привести к использованию их статуса и основанного на нем авторитета в личных, групповых и иных неслужебных интересах;

— которое в течение двух лет до поступления на службу в органы прокуратуры привлекалось к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционного правонарушения, за исключением дисциплинарного взыскания в виде увольнения;

— на которое в течение года до поступления на службу в органы прокуратуры налагалось в судебном порядке административное взыскание за умышленное правонарушение;

— на которое в течение трех лет до поступления на службу в органы прокуратуры налагалось в судебном порядке административное взыскание за совершение коррупционного правонарушения;

— уволенное с работы за совершение коррупционного правонарушения;

— ранее судимое или освобожденное от уголовной ответственности по нереабилитирующим основаниям;

— уволенное с государственной службы, из правоохранительных органов, судов и органов юстиции по отрицательным мотивам.

Запрещается отказ в приеме на службу в органы прокуратуры по мотивам происхождения, социального, должностного и имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, места жительства или по любым иным обстоятельствам. Отказ в приеме на службу в органы прокуратуры может быть обжалован вышестоящему прокурору либо в суд.

В целях выявления у кандидата на должность прокурора необходимых деловых, моральных и профессиональных качеств с ним проводится собеседование руководителем соответствующего органа прокуратуры, а по его поручению — и иными работниками.

Назначение на должность оформляется приказом соответствующего прокурора, который объявляется работнику под расписку.

Лицам, впервые назначаемым на прокурорские должности в районные, областные и приравненные к ним прокуратуры и не имеющим опыта работы в других правоохранительных органах, в целях проверки их соответствия поручаемой работе устанавливается испытательный срок, который не может превышать трех месяцев. В срок испытания не засчитывается отсутствие лица на работе по уважительным причинам, к которым относятся временная нетрудоспособность, выполнение государственных и общественных обязательств, семейные обстоятельства и другие. В этих случаях продолжительность испытательного срока увеличивается на соответствующее число дней.

По окончании испытательного срока подводятся результаты, о чем составляется справка, которая подшивается в личное дело работника. При положительном результате лицо признается выдержавшим испытание и продолжает работу в занимаемой долж-

ности, а при неудовлетворительном и отрицательном результате спецпроверки подлежит увольнению из органов прокуратуры.

Первый классный чин и первое воинское звание присваиваются Генеральным прокурором. К присвоению первого классного чина и первого воинского звания представляются сотрудники органов прокуратуры, прошедшие аттестацию. Лицам, принятым на службу в органы прокуратуры из Вооруженных Сил, органов внутренних дел, национальной безопасности и других правоохранительных органов, с учетом занимаемой должности, стажа и опыта работы по специальности и наличия специального звания классные чины или воинские звания присваиваются путем приравнивания к воинским или специальным званиям, присвоенным им по прежнему месту службы.

Сотрудники органов прокуратуры, которым присвоены классные чины или воинские звания, состоят в них пожизненно.

Дополнительные требования предусмотрены к кандидатам на должности прокуроров областей и приравненных к ним прокуроров, районных, городских и приравненных к ним прокуроров. На эти должности назначаются лица не моложе 25-ти лет, имеющие стаж работы в органах прокуратуры не менее трех лет. Эти требования обусловлены тем, что перечисленные лица возглавляют самостоятельные звенья прокурорской системы, руководство которыми требует не только необходимого образования, моральных и профессиональных качеств, но и определенного жизненного и практического опыта.

О назначении лиц на должности прокуроров районов, городов и областей публикуются сообщения в печати.

Обеспечение жильем сотрудников органов прокуратуры осуществляется в соответствии с законодательством Республики Казахстан.

Сотрудники органов прокуратуры и члены их семей пользуются медицинским обслуживанием в порядке, установленном Правительством Республики.

Сотрудникам органов прокуратуры при служебном перемещении из одного региона Казахстана в другой и членам их семей оплачиваются расходы по переезду, включая:

— стоимость проезда по железной дороге — по тарифу купейного вагона, по шоссейным и грунтовым дорогам — согласно стоимости проезда в данной местности;

— стоимость провоза имущества.

Ненадлежащее исполнение служебных обязанностей либо совершение правонарушения влечет ответственность, установленную законодательными актами Республики Казахстан. Дисциплинарные взыскания налагаются с учетом тяжести совершенного проступка, обстоятельств, при которых он совершен, а также предшествующего поведения и отношения к службе сотрудника органов прокуратуры.

Порядок проведения служебного расследования (проверки) и наложения дисциплинарных взысканий на сотрудников органов прокуратуры Республики Казахстан за совершение дисциплинарных проступков, иных правонарушений и преступлений определяется Инструкцией, утвержденной приказом Генерального Прокурора от 4 апреля 2005 г.

Служебные расследования (проверки) проводятся уполномоченными лицами в целях полного, объективного и всестороннего исследования обстоятельств совершения незначительных, значительных и серьезных проступков, иных правонарушений и преступлений, выявления причин и условий, способствующих их совершению, установления виновных и обеспечения принципа неотвратимости наказания, либо исключения необоснованного привлечения сотрудников к ответственности.

Дисциплинарный проступок сотрудников есть противоправное, виновное неисполнение или ненадлежащее исполнение сотрудниками возложенных на них функциональных обязанностей, превышение должностных полномочий, если в содеянном не содержится признаков уголовно-наказуемого деяния, нарушение исполнительской и трудовой дисциплины, нарушение норм служебной этики, совершение коррупционного правонарушения, наказуемого в дисциплинарном порядке, а равно несоблюдение установленных антикоррупционным законодательством ограничений.

Служебное расследование есть деятельность уполномоченного лица по сбору и проверке материалов и сведений *о значительном и серьезном проступке* сотрудников в целях полного, всестороннего

и объективного выяснения обстоятельств их совершения, причин и условий им способствовавших.

Служебная проверка есть деятельность уполномоченного лица по сбору и проверке материалов и сведений *о незначительных проступках* сотрудников в целях полного, всестороннего и объективного выяснения обстоятельств их совершения, причин и условий им способствовавших.

Как уже отмечалось, одной из основных задач кадровой работы является укрепление всех участников прокурорского надзора сотрудниками, обладающими необходимыми профессиональными и моральными качествами, способными по состоянию здоровья исполнять возложенные на них обязанности. В выполнении этой задачи важное значение имеет аттестование работников. Умело организованная и правильно проведенная аттестация позволяет выявить все стороны работников, способствует укреплению дисциплины и повышению чувства ответственности.

Порядок проведения аттестации установлен **Положением об аттестации** работников органов прокуратуры РК.

Аттестация военных прокуроров проводится в порядке, предусмотренном этим же Положением, а также разработанным в его развитие и утвержденным Главным военным прокурором Положением об аттестации работников военной прокуратуры, учитывающим особенности прохождения военной службы.

Аттестации подлежат работники, занимающие должности, по которым предусмотрено присвоение классовых чинов, а в органах военной прокуратуры — и воинских званий. Аттестации подлежат прокуроры всех уровней за исключением Генерального Прокурора Республики Казахстан и его заместителей.

Аттестация проводится не реже одного раза в три года. При этом аттестация должна быть проведена не позднее шести месяцев со дня наступления указанного срока.

Сотрудники, получившие новое назначение, проходят очередную аттестацию через год со дня назначения на новую должность. Указанный срок не учитывается при назначении на равнозначную должность, если они не влекут изменений его функциональных обязанностей.

Первичной аттестации подлежат сотрудники органов прокуратуры Республики Казахстан, имеющие высшее юридическое об-

разование и стаж службы в занимаемой должности — не менее одного года.

Первичной аттестации по истечении шести месяцев службы в занимаемой должности, с учетом стажа работы по специальности и квалификации, личных и деловых качеств могут быть представлены работники, принятые на службу в органы и учреждения прокуратуры с должностей по юридической специальности, занимаемых ими в правоохранительных, судебных и иных государственных органах.

При решении вопросов о выдвижении на вышестоящую должность, понижении в должности, об увольнении вследствие существенных упущений в работе или совершения порочащего проступка, а также по просьбе самого работника аттестация проводится досрочно.

Правом аттестования наделены следующие аттестационные комиссии:

— Высшая аттестационная комиссия Генеральной прокуратуры под председательством заместителя Генерального Прокурора РК;

— аттестационная комиссия Генеральной прокуратуры РК под председательством Руководителя Аппарата Генерального Прокурора РК;

— аттестационная комиссия Главной военной прокуратуры под председательством первого заместителя Главного военного прокурора;

— аттестационная комиссия Комитета под председательством первого заместителя председателя Комитета;

— аттестационная комиссия прокуратуры области и приравненной к ней прокуратуры под председательством первого заместителя прокурора;

— аттестационная комиссия Института изучения проблем законности, правопорядка и повышения квалификации работников органов прокуратуры им. С. Ескараева при Генеральной прокуратуре РК под председательством заместителя директора.

Аттестационная комиссия образуется приказом соответствующего руководителя в составе председателя, заместителя председателя, секретаря и членов комиссии, которыми являются руководители структурных подразделений прокуратуры или лица, их заменяющие.

Комиссия является совещательным органом: ее работа планируется. График проведения аттестации утверждается руководством и доводится до сведения аттестуемых работников не менее чем за месяц до начала аттестации. Заседание комиссии проводится и ее решение считается правомочным при присутствии на заседании не менее 2/3 ее состава. Решение считается принятым, если за него проголосовало большинство присутствующих членов комиссии. При равенстве голосов работник признается соответствующим занимаемой должности.

По результатам аттестации работника комиссия вправе внести на рассмотрение руководителя мотивированные предложения о соответствии занимаемой должности, неполном служебном соответствии занимаемой должности, несоответствии занимаемой должности, назначении на должность с понижением, об освобождении от занимаемой должности, увольнении, о зачислении в резерв, назначении на вышестоящую должность, направлении на учебу (стажировку), присвоении первоначального классного чина, присвоении классного чина или очередного воинского звания досрочно, поощрении и распространении положительного опыта работы.

Аттестации утверждаются соответствующим руководителем органа прокуратуры или учреждения. Решение комиссии после его утверждения может быть обжаловано вышестоящему прокурору или в суде. Подача жалобы приостанавливает реализацию выводов аттестационной комиссии.

Утвержденная руководителем органа и учреждения прокуратуры аттестация после ознакомления с ней работника под расписку приобщается к его личному делу.

В целях наиболее оптимальной расстановки кадров в органах прокуратуры формируется кадровый резерв. Это позволяет планомерно осуществлять выдвижение работников на вышестоящие должности, обеспечивать правильное сочетание опытных и молодых перспективных работников.

Организация работы с кадровым резервом возлагается на кадровую службу и осуществляется в тесном взаимодействии с другими структурными подразделениями соответствующих прокуратур.

Предложения о зачислении кандидатур в кадровый резерв предварительно обсуждаются в коллективах, на заседаниях аттестационных комиссий и коллегий прокуратур областей.

Списки резерва периодически пересматриваются на заседаниях коллегии прокуратур и утверждаются соответствующими прокурорами. Решение о зачислении в резерв доводится до сведения сотрудника, а выписка из решения приобщается к материалам личного дела.

Лица, зачисленные в кадровый резерв, проходят специальную подготовку по индивидуальному плану, утвержденному руководителем органа прокуратуры. По результатам проведенной работы на заседаниях коллегий заслушиваются отчеты сотрудников, состоящих в резерве, с дачей соответствующей оценки их пригодности и готовности к замещению вышестоящей должности.

Итоги работы с кадровым резервом подводятся в конце года и рассматриваются на коллегии с внесением изменений и дополнений в действующий резерв.

В целях дальнейшего совершенствования и повышения эффективности работы с резервом для выдвижения на вышестоящие должности в органах прокуратуры Республики Казахстан утверждено *Положение о Квалификационных Советах* по оценке подготовленности резервистов.

Согласно Положению в органах и учреждениях прокуратуры образуются следующие Квалификационные Советы:

— Квалификационный Совет Генеральной прокуратуры под председательством Руководителя аппарата Генерального Прокурора РК;

— Квалификационный Совет Комитета по правовой статистике и специальным учетам под председательством заместителя председателя Комитета;

— Квалификационный Совет Главной военной прокуратуры под председательством заместителя Главного военного прокурора;

— Квалификационные Советы прокуратуры области и приравненной к ней прокуратуры под председательством заместителя прокурора;

— Квалификационный Совет Института изучения проблем законности, правопорядка и повышения квалификации работников органов прокуратуры под председательством заместителя директора.

Квалификационные Советы являются совещательными органами.

Важное значение имеют меры *по повышению профессионального уровня и квалификации сотрудников органов прокуратуры*. Эта работа осуществляется по разным направлениям: индивидуальная учеба, проведение стажировок в вышестоящих органах и в прокуратурах с большим объемом работы; участие в работе совещаний, коллегий, учебно-методических семинарах, научно-практических конференциях, проверках работы прокуратур; оказание сотрудникам практической помощи, изучение ими положительного опыта работы, а также путем подготовки анализов и обобщений временного исполнения обязанностей по вышестоящей должности, проведения других мероприятий, способствующих повышению деловых и нравственных качеств прокурорских работников. В этом деле важная роль отводится Институту изучения проблем законности, правопорядка и повышения квалификации кадров органов прокуратуры при Генеральной прокуратуре РК им. С. Ескараева.

Институт повышения квалификации кадров органов прокуратуры, изучения проблем законности и правопорядка им С.Ескараева является государственным учреждением, образованным в целях повышения профессионального уровня сотрудников органов прокуратуры и практических исследований в соответствии с основными задачами деятельности, определяемыми Генеральной прокуратурой Республики Казахстан.

Деятельность Института по повышению квалификации сотрудников органов прокуратуры состоит в улучшении их профессионального уровня и практических навыков путем подготовки и проведения обучающих семинаров и тренингов по отраслевым, специализированным программам, программам повышения квалификации руководящего состава и резерва.

Исследовательская деятельность Института предполагает:

— участие в нормотворческой деятельности, а также в изучении и разработке правовой и криминологической экспертизы законопроектов и иных нормативных правовых актов;

— изучение правовых проблем обеспечения законности, укрепления правопорядка, противодействия преступности, проведение анализов, обобщений и разработка предложений и рекомендаций;

— участие в проведении совместных научных исследований, прохождении стажировки в соответствии с Соглашениями о сотрудничестве и т.д.

Управление деятельностью Института осуществляется единолично Директором, который осуществляет не только административное руководство, но и является председателем Ученого Совета, участвует в комиссиях по разработке проектов нормативных актов и экспертных совещаниях, проводит научно-практические и научно-теоретические конференции, совещания и семинары, лично читает лекции и проводит семинары перед слушателями.

Департамент кадровой работы Генеральной прокуратуры в соответствии с планами деловых аттестаций обязан утверждать списки сотрудников для повышения их профессионального уровня и квалификации с последующим их направлением в указанный Институт. При этом руководители органов прокуратуры должны проходить обязательные курсы повышения квалификации (не реже одного раза в пять лет), а остальные сотрудники — один раз в три года по занимаемой должности. Наличие свидетельства (сертификата) о прохождении курсов повышения квалификации учитывается при назначении сотрудников на вышестоящую должность.

Специфика работы прокурорских кадров вызывает необходимость воспитания у них нравственной чистоты, верности служебному долгу, ответственности за порученное дело. Работник прокуратуры в своей деятельности обязан:

— быть верным своей присяге, ответственно и добросовестно выполнять служебные обязанности в соответствии с Конституцией, законами и актами Президента Республики Казахстан, общепринятыми принципами морали и совести;

— защищать права и свободы человека и гражданина, интересы государства, быть патриотом своей Родины, сознавать ответственность перед народом и обществом;

— быть объективным и беспристрастным, нетерпимым к любым проявлениям коррупции и другим правонарушениям от кого бы они не исходили;

— при исполнении своих служебных полномочий ставить служебные интересы выше личных;

— проявлять в быту и личной жизни скромность, подавать окружающим своим поведением пример честности, высокой порядочности и такта;

— совершенствовать профессиональные качества, проявлять инициативу и творческий подход к исполнению служебных обязанностей, использовать передовой опыт, оказывать поддержку коллегам в исполнении ими служебных обязанностей;

— при исполнении служебных обязанностей проявлять вежливость по отношению к своим коллегам и обращающимся гражданам, уважать их собственное достоинство и требовать такого же поведения от других;

— правильно и с достоинством принимать критику и замечания коллег, руководителей, а также уметь своевременно признавать допущенные ошибки, проявлять объективность в отношениях с подчиненными.

Сотрудник органов прокуратуры не вправе:

— совершать действия, дискредитирующие Республику Казахстан, государственную власть и органы прокуратуры;

— занимать иные оплачиваемые государственные должности, кроме преподавательской, научной или иной разрешенной законодательством о прокуратуре деятельностью, а также осуществлять предпринимательскую деятельность;

— принимать подарки и различные виды услуг от физических и юридических лиц в связи с выполнением возложенных на него служебных обязанностей;

— не допускать фактов необоснованного вмешательства в предпринимательскую деятельность и случаев лоббирования интересов отдельных хозяйствующих субъектов;

— состоять в партиях и профессиональных союзах, выступать в поддержку какой-либо политической партии.

Авторитет органов прокуратуры напрямую зависит от компетентности, профессиональных, морально-этических и других человеческих качеств каждого ее работника. Сотрудник органов прокуратуры должен осознавать конституционное место и особую роль прокуратуры в системе государственной власти республики и стремиться к укреплению ее престижа, честно и добросовестно исполняя служебные обязанности, а также неукоснительно соблюдая

на службе и в быту требования Кодекса чести сотрудников органов и учреждений прокуратуры и иных общепринятых принципов морали и нравственности.

Контрольные вопросы

1. Какие требования предъявляются к кандидатам на должности прокурорских работников?

2. На каких принципах основывается служба в органах прокуратуры?

3. Какой существует порядок назначения на должность и освобождения от должности прокуроров?

4. Каково значение аттестации прокурорских работников?

5. В чем состоит сущность социальной защиты прокуроров?

ГЛАВА 9

.....

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ЗАКОННОСТЬЮ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ, ОРГАНИЗАЦИЙ И ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ

9.1. Сущность и задачи прокурорского надзора за законностью в деятельности государственных органов, организаций и общественных объединений

Надзор за законностью в деятельности государственных органов, организаций и общественных объединений является одним из основных направлений работы органов прокуратуры, обеспечивающей верховенство Конституции Республики Казахстан, действующих законов и иных нормативных правовых актов, точное и единообразное их применение независимо от ведомственных и местных условий.

Названная отрасль прокурорского надзора ранее традиционно именовалась «общим надзором». Однако этот термин не применяется в действующем Законе «О Прокуратуре», в других нормативных правовых актах и иных официальных документах прокуратуры.

Жесткая критика оппонентов, заинтересованных в сужении функции прокурорского надзора, ссылки на то, что тотальный надзор и неопределенность данной отрасли, с их точки зрения, не вписывающиеся в модель демократических преобразований страны, вынудили практических работников по существу отказаться от употребления этого словосочетания. Но это не означает, что данный термин не имеет права на существование в профессиональной речи, научных и образовательных изданиях, тем более название «общий надзор» является традиционно понятным и привычным для специалистов, отражает многогранный, всеобщий характер данной отрасли и, в определенной мере, отграничивает его от иных отраслей прокурорского надзора.

Сущность и назначение прокурорского надзора за законностью в деятельности государственных органов, организаций и общественных объединений заключается в том, что органы прокуратуры, осуществляя надзор в этой сфере, и прежде всего, в области государственного управления, способствуют выполнению задач, стоящих перед обществом и государством в плане реального обеспечения провозглашенных Конституцией страны прав и свобод человека и гражданина.

Предметом данного направления прокурорской деятельности является надзор за точным и единообразным применением законов, указов Президента страны и иных нормативных правовых актов на территории республики, соблюдением прав и свобод человека и гражданина в социально-экономической сфере. Иными словами, это надзор за соблюдением Конституции и применением законов центральными и местными органами государственного управления, их должностными лицами, а также иными организациями и общественными объединениями.

В сферу надзора рассматриваемой направленности входит, в первую очередь, законность принимаемых названными органами правовых актов, особенно имеющих нормативный правовой характер затрагивающих конституционные права граждан.

В отличие от других видов надзора данная отрасль является наиболее трудоемкой и многогранной, поскольку обуславливается обилием нормативно-правовых актов, большим числом и разнообразием поднадзорных объектов. В круг объектов прокурорского надзора входят представительные и исполнительные органы, министерства и ведомства, комитеты, иные органы государственного и хозяйственного управления и контроля, предприятия, учреждения и организации независимо от формы собственности. Прокуратура обязана также осуществлять надзор за законностью нормативных правовых актов Правительства Республики Казахстан. Надзор за законностью в этой сфере оказывает существенное влияние не только на социально-экономическую ситуацию в обществе, но и влияет на общее состояние законности в стране. Поэтому нам представляется, что прокуратура осуществляет только надзор за законностью в социально-экономической сфере, как полагают некоторые сотрудники, несколько сужает пределы так называемого «общего надзора».

В Законе «О Прокуратуре» (глава 4) надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, интересов юридических лиц и государства выделен как ключевое, приоритетное направление всей деятельности прокуратуры. Акцент на важность обеспечения прав и свобод человека свидетельствует о признании правозащитного потенциала органов прокуратуры в механизме государственной охраны. Прокурорский надзор служит дополнительной гарантией справедливого распределения социальных возможностей, защиты политических, экономических, культурных и иных прав гражданина и человека.

Прокурорский надзор охватывает весь комплекс прав и свобод, установленных Конституцией Республики. Общепринято различать три группы прав и свобод человека и гражданина.

К *первой группе* относятся личные права и свободы: право на жизнь, право на свободу и личную неприкосновенность, право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и достоинства, право на тайну вкладов и сбережений, переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, право на неприкосновенность жилища и др.

Вторую группу образуют политические права и свободы граждан. В данную группу входят: право на свободу мысли и слова, свобода совести, право на объединение, право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования и др.

Третью группу составляют социально-экономические права и свободы человека и гражданина.

В то же время, на наш взгляд, не совсем правильно подчеркивать, что защита прав и свобод личности, а также юридических лиц и государства является предметом только рассматриваемого направления прокурорского надзора.

Как известно, вопросы законодательного обеспечения системы прав человека и общества, их реальных гарантий справедливо рассматривается и в других отраслях прокурорского надзора. Так, оперативно-розыскная деятельность осуществляется специально уполномоченными государственными органами также в целях защиты жизни, здоровья, прав и свобод и законных интересов

граждан, обеспечения безопасности общества и государства от преступных посягательств. Соблюдение прав и свобод личности и общества входит в сферу надзора за законностью следствия и дознания, надзора за применением законов администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу, администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание, надзора за законностью административного производства.

В связи с этим следует учесть, что в данной главе охватывается соблюдение только тех прав и свобод человека и гражданина, интересов юридических лиц и государства, которые не относятся к предмету других отраслей прокурорского надзора.

Как правильно заметили в отдельных российских изданиях, пределы надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина определяются по тем же правилам, что и пределы надзора за исполнением законов (общего надзора). Осуществляя надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, прокуроры исходят из их органической связи с деятельностью прокуратуры по защите интересов государства и общества. Общий надзор обоснованно принято считать эффективным средством раннего предупреждения преступлений¹.

Для общего представления объема работы в этом направлении не будет лишним привести следующие статистические данные. Только за 2009 год по мерам прокурорского реагирования отменено и изменено около 38 тыс. незаконных правовых актов, из них 298 нормативных правовых, из которых 58 прошли государственную регистрацию в органах юстиции. За незаконное издание и применение нормативных правовых актов к различным видам ответственности привлечено более 150 должностных лиц.

В некоторых регионах важнейшие законодательные акты трактовались с местнических позиций (особенно по вопросам земельного законодательства, собственности), устанавливались незаконные запреты и ограничения прав организаций и граждан.

Законом и правовыми актами прокуратуры предусмотрено активное использование правозащитной функции прокуратуры, в т. ч. путем предъявления исков в суде для устранения нарушений

¹ Российский прокурорский надзор // Под ред. А. Я. Сухарева.— М., 2001.— С. 184, 210.

законности, носящих массовый характер, затрагивающих права и свободы значительного числа граждан или лиц, не способных самостоятельно отстаивать свои права и законные интересы по состоянию здоровья или возрасту, а также для защиты интересов государства. Так, только в 2009 году благодаря прокурорскому вмешательству 190 тыс. работникам было выплачено более 8,8 млрд. тенге зарплаты. Для защиты прав предпринимателей, обращавшихся с заявлениями в органы прокуратуры и по телефонам доверия, организованы специальные мобильные группы. В результате сотрудники надзорного органа пресекли около ста правонарушений в отношении бизнесменов.

Особая миссия была возложена на прокуратуру по контролю над целевым использованием бюджетных средств, выделенных на стабилизацию ситуации в сфере строительства, восстановление прав дольщиков.

Организованы группы по их правовой защите. Потерпевшими признаны более 9 тысяч граждан, которым причинен ущерб в размере свыше 50 млрд. тенге. Исчерпывающие меры прокуроры приняли для установления и ареста имущества застройщиков. Возбуждены 50 уголовных дел, по направленным в суд делам осуждены 38 лиц¹.

Вместе с тем, как было отмечено в докладе Генерального Прокурора, по итогам 2009 года, имеющиеся серьезные упущения и недоработки не позволяют считать в полной мере деятельность в этой сфере удовлетворительной. К примеру, ежегодно прокурорами констатируются многочисленные факты необоснованного привлечения иностранной силы и невыполнения работодателями обязательств по созданию рабочих мест для казахстанских рабочих, выплаты своевременной и соразмерной заработной платы.

Аналогично обстоит дело и в сфере здравоохранения. В своё время большой общественный резонанс вызвал факт заражения детей СПИДом в медучреждениях Шымкента. С причинами и условиями разбирались на всех уровнях, в том числе проводились прокурорские проверки. Вместе с тем, факт заражения в городе Алматы больных детей гепатитом «С», опять же по халатности врачей Центра крови, указывает на то, что не были приняты исчерпывающие меры к недопущению повторения подобной трагедии.

¹ Казахстанская правда. 2010. 26 января.

Много вопросов о контроле за целевым использованием средств Национального фонда, выделенных на преодоление последствий экономического кризиса, борьбы с корпоративной коррупцией, лжебанкротством и незаконным вывозом капитала за рубеж. Банкротство является распространенным способом хищения бюджетных средств и вывода государственных активов в частную собственность.

С учетом повышения цен на коммунальные услуги, участвовавших случаев судебного обжалования решений и действий исполнительных органов возникает необходимость тщательного изучения работы уполномоченных государственных ведомств отслеживать возникающую в связи с этим ситуацию и принимать своевременные меры по ее разрешению.

Многочисленные нарушения законности продолжают иметь место на объектах Вооруженных Сил. Главному военному прокурору необходимо на постоянной основе осуществлять надзор за соблюдением законодательства в сфере хранения, ликвидации и переработки высвобождаемых боеприпасов и спецсредств.

Из этих небольших критических замечаний видно, что в поле зрения прокуроров находятся десятки тысяч законодательных и подзаконных актов.

В соответствии со ст. 28 Закона РК «О Прокуратуре» установлены следующие *задачи* прокурорского надзора:

— обеспечение прав и свобод человека и гражданина, соответствия законодательству правовых актов и действий органов, организаций, должностных лиц и граждан;

— принятие мер к выявлению и устранению любых нарушений законности, причин и условий, способствовавших таким нарушениям, восстановлению нарушенных прав.

Осуществляя прокурорский надзор за законностью в деятельности государственных органов, прокуроры тем самым способствуют развитию рыночных отношений, повышению уровня стабильности в обществе, становлению правового государства. Своевременное выявление и пресечение разного рода нарушений законов способно позитивно влиять на укрепление социальной базы обеспечения законности, криминогенной ситуации в стране.

Одной из задач, стоящих перед прокуратурой, является обеспечение соответствия законодательству не только правовых актов, но и действий органов, организаций, должностных лиц и граждан. То есть, этот вид надзора охватывает широкую область правовой действительности, связанную с практикой применения законов. Он оказывает наиболее заметное воздействие на общее состояние законности в стране. В нем заключена основная часть профилактического потенциала прокуратуры, стремление не допустить перерастания правонарушений в более общественно опасные формы.

Согласно Инструкции «Об организации прокурорского надзора за применением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина в социально-экономической сфере» приоритетами в сфере надзора за применением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина считаются обеспечение надзора:

- 1) за неукоснительным соблюдением конституционных прав и свобод человека и гражданина;
- 2) за точным и единообразным применением законодательства, направленного на обеспечение национальной безопасности, борьбу с коррупцией;
- 3) за соответствием правовых актов государственных органов Конституции, законам и указам Президента республики;
- 4) за применением законодательства об охране окружающей среды и рациональном использовании ее ресурсов;
- 5) за применением законодательства, направленного на защиту и поддержку предпринимательства;
- 6) за применением законодательства о несовершеннолетних.

Рекомендовано использовать правозащитные функции прокуратуры, в том числе путем предъявления исков в суде, для устранения нарушений законности, носящих массовый характер, затрагивающих права и свободы значительного числа граждан или лиц, не способных самостоятельно отстаивать свои права и законные интересы по состоянию здоровья или возрасту, а также интересов государства. В остальных случаях разъяснять право каждого на самостоятельную защиту своих прав и свобод в судебном порядке.

Также справедливо отказ от вовлечения органов прокуратуры в гражданско-правовые споры хозяйствующих субъектов, за исключением поручений Генерального Прокурора либо курирующих за-

местителей, а также необоснованного предъявления исков в интересах граждан.

В целях содействия построению правового государства и реализации стоящих перед прокуратурой задач прокуроры должны организовывать и осуществлять свою деятельность в соответствии с принципами, изложенными в Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года.

Согласно Концепции в процессе совершенствования законодательства и ходе правоприменительной деятельности необходимо неуклонно следовать принципам верховенства Конституции и ответственности норм актов нижестоящего уровня актам вышестоящего уровня. Нужны системные меры, обеспечивающие как режим законности в стране и стабильность правовой системы, так и поступательное развитие национального права в рамках действующей Конституции.

Основное требование, предъявляемое к прокурорскому надзору за применением законов — это повышение его эффективности, выражающейся во влиянии на конечный результат — состояние законности и правопорядка.

9.2. Полномочия прокурора при осуществлении надзора за законностью в деятельности государственных органов, организаций и общественных объединений

Для осуществления прокурорского надзора за применением законов прокуроры наделены определенными полномочиями, под которыми понимается совокупность прав и обязанностей. Характер и пределы полномочий прокурора определяются спецификой задач надзора за применением законов.

В соответствии со ст. 29 Закона «О Прокуратуре» при осуществлении надзора прокурор ***вправе:***

- вызывать граждан и должностных лиц и получать показания по вопросам проводимой проверки;
- беспрепятственно по предъявлению служебного удостоверения входить на территорию и в помещения государственных органов, а также организаций всех форм собственности;
- получать в банках сведения об операциях и счетах физи-

ческих и юридических лиц по вопросам проводимой проверки с соблюдением требований о неразглашении сведений, составляющих коммерческую, банковскую и иную охраняемую законом тайну;

— в целях выявления скрытых преступлений требовать от компетентных органов осуществления оперативно-розыскных мероприятий с уведомлением об их результатах;

— получать от руководителей и других должностных лиц необходимые документы, материалы, статистические данные и иные сведения о состоянии законности и принимаемых мерах по ее обеспечению;

— привлекать специалистов для участия в проверке и даче заключения;

— требовать производства в соответствии со своей компетенцией проверок, поступивших в прокуратуру материалов, обращений и обязывать сообщать об их результатах;

— привлекать к осуществлению проверок сотрудников других правоохранительных органов для обеспечения безопасности и надзорной деятельности;

— назначать экспертизы;

— выполнять иные проверочные действия, предусмотренные законодательством.

Эти полномочия, согласно ст. 5 Закона «О Прокуратуре», осуществляются прокурором путем проведения проверок в пределах своей компетенции после вынесения постановления о производстве таковой в связи с:

- 1) поручением Президента Республики Казахстан;
- 2) заявлениями, жалобами, сообщениями и другими данными о нарушениях законодательства;
- 3) непосредственным выявлением признаков нарушения законодательства;
- 4) поручением или запросом вышестоящего прокурора.

По требованию прокуратуры соответствующие органы и полномочные лица обязаны принять все необходимые меры для обеспечения надзорной деятельности прокуроров и их безопасности.

Прокуроры имеют право в пределах своей компетенции на беспрепятственный вход в помещения государственных органов,

организаций, независимо от форм собственности, безотлагательный прием их руководителями и другими должностными лицами по вопросам проверки, доступ к документам и материалам, ознакомление с судебными делами и их истребование (за исключением случаев, когда материалы дела находятся непосредственно в судебном производстве).

Прокурором проверка может быть поручена соответствующему органу, который обязан сообщить ему о ее результатах в установленный законом или прокурором срок. Проверка применения законодательства проводится в течение месяца. Прокурор, назначивший проверку, при необходимости и значительности объема работы может продлить ее производство с согласия вышестоящего прокурора.

Все действия прокуроров и акты прокурорского надзора влекут установленные законом последствия, если они совершены в порядке и формах, предусмотренных законом «О Прокуратуре» и другими нормативными правовыми актами.

Должностные лица и граждане обязаны явиться по первому требованию прокурора в установленное им время для дачи показаний. В случае неявки в указанный срок прокурор вправе своим постановлением обеспечить принудительный привод, осуществляемый органами внутренних дел в течение 24-х часов. Вызов оформляется письменным уведомлением — повесткой — и вручается под расписку. Уведомление может быть также направлено телефонограммой, телеграммой или с использованием других средств связи, обеспечивающих его надлежащую передачу.

Неисполнение требований прокурора, вытекающих из его полномочий, и уклонение от их выполнения влекут за собой ответственность, установленную законом.

Так, в Кодексе об административных правонарушениях ст.ст. 521, 522 и 523 предусмотрена административная ответственность за уклонение от явки к прокурору, неуведомление или несвоевременное уведомление прокурора о производстве государственным органом действий, требующих такого уведомления в соответствии с законодательными актами, а также за воспрепятствование законной деятельности прокурора.

Наряду с этим, ст. 321-1 Уголовного кодекса предусмотрена ответственность за воспрепятствование деятельности и злост-

ное неисполнение законных требований прокурора. В то же время, в случае неисполнения предписаний и постановлений прокурор вправе в пределах своей компетенции обратиться к принудительному исполнению.

Правовой гарантией независимости прокурора при осуществлении своих полномочий является и то, что он не обязан давать каких-либо объяснений по существу находящихся в его производстве дел и материалов, а также представлять их кому бы то ни было для ознакомления иначе, как в случаях и порядке, предусмотренных законом. Никто не вправе разглашать материалы проверок и дел без разрешения прокурора, в производстве которого они находятся, до их завершения.

Предоставляя прокурору достаточно широкие полномочия для устранения нарушений законности, закон четко регламентирует и устанавливает формы прокурорского реагирования.

В актах прокурорского надзора должны излагаться правовая сущность нарушений с обязательной ссылкой на нормы законодательных актов, указываться негативные последствия нарушений закона, причины и условия, которые этому способствовали, ставиться вопрос об их устранении и ответственности виновных лиц. Акты надзора могут быть опубликованы в СМИ.

В случае выявления пробелов либо противоречия норм действующего законодательства и отсутствия нормативного правового акта, принятие которого предусмотрено законами, прокурорам следует информировать об этом Генеральную прокуратуру.

В соответствии с Конституцией страны прокуратуре Казахстана предоставлено право опротестовывать законы, если они противоречат Конституции и вышестоящим законам. Однако в практике ее деятельности таких случаев еще не было. Это объясняется, прежде всего, отсутствием механизма реализации этой конституционной нормы: он не получил отражения ни в Конституционном законе «О Парламенте Республики Казахстан», ни в Законе «О Прокуратуре», хотя случаи принятия законов, противоречащих Конституции и законам, имеют место.

Осуществляя надзор за применением законов, прокурор должен правильно определять пределы своих полномочий с тем, чтобы не оставить без внимания любое нарушение закона — с одной сторо-

ны, и не вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность организации и должностных лиц,— с другой, не предпринимать шаги, направленные на подмену функции контролирующих органов и руководителей организации.

Если прокурор обнаружит факты, свидетельствующие, по его мнению, о каких-либо недостатках, не связанных с нарушением закона, он должен информировать об этом соответствующих должностных лиц.

Фактически все прокуроры в случае выявления незаконного нормативного правового акта, подлежащего государственной регистрации, затрагивающего права, свободы и обязанности граждан, должны привлекать виновных должностных лиц к установленной законом административной либо иной ответственности. В случаях обнаружения нормативного правового акта, подлежащего государственной регистрации, но не прошедшего таковой, прокуроры обязаны приостанавливать его действие. Если прокурорами выявлены пробелы либо противоречия норм законодательства и отсутствие нормативного правового акта, принятие которого предусмотрено законами, они должны информировать об этом Генеральную прокуратуру.

В целях обеспечения надлежащего надзора Генеральный Прокурор РК определил приоритеты органов прокуратуры в этом направлении деятельности. К ним, в частности, отнесены надзор за:

— неукоснительным соблюдением конституционных прав и свобод человека и гражданина;

— точным и единообразным применением законодательства, направленного на обеспечение национальной безопасности, борьбу с коррупцией;

— соответствием правовых актов государственных органов Конституции законам и указам Президента Республики;

— применением законодательства об охране окружающей среды и рациональном использовании ее ресурсов;

— применением законодательства, направленного на защиту и поддержку предпринимательства.

Установлено, что надзорные функции следует направлять в основном на деятельность государственных органов и принимаемые ими решения. Деятельность хозяйствующих субъектов должна

проверяться, как правило, в порядке проверки решений и действия (бездействия) государственных органов.

Проверки необходимо планировать и проводить строго в пределах компетенции и в соответствии с требованиями законодательства, на основе тщательного анализа состояния законности на поднадзорной территории, а также по заданиям Генеральной прокуратуры. К проверкам можно приступать только при наличии постановления о ее производстве, которое правомочно выносить Генеральный Прокурор, его заместители, начальники департаментов, самостоятельных управлений и отделов Генеральной прокуратуры, прокуроры областей, приравненные к ним прокуроры, их заместители и начальники самостоятельных управлений и отделов прокуратур областей и приравненных к ним, старшие помощники прокуроров областей и приравненных к ним, прокуроры городов, районов, специализированных прокуратур, их заместители, а также лица, исполняющие их обязанности.

Прокурор, в процессе проверок выявляя факты нарушения законов или располагая информацией о них, обязан действовать в соответствии с характером нарушения, на должном уровне подготовить акт прокурорского надзора, обеспечить контроль за его исполнением и фактическим устранением нарушений законности.

Прокуроры обязаны систематически информировать население через СМИ о состоянии законности и правопорядка, результатах прокурорских проверок, вызывающих повышенный общественный интерес, а также о прокурорских проверках, в процессе осуществления которых вскрыты грубые нарушения законности, о возмещенном прокуратурой ущербе, причиненном государственным интересам и отдельным гражданам.

Вработеповзаимодействиюсосредствами массовой информации прокуроры обязаны исходить из требований законодательства, запрещающего как необоснованный отказ в предоставлении информации, так и вмешательство в осуществление прокурорского надзора; строго руководствоваться нормами Конституции, гарантирующей право каждому на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту чести и достоинства; обеспечить юридическую безупречность передаваемых материалов для СМИ.

9.3. Организация работы по надзору за законностью в деятельности государственных органов, организаций и общественных объединений

Работа по надзору за законностью в деятельности государственных органов, организаций и общественных объединений должна быть организована таким образом, чтобы своевременно вскрывались любые нарушения закона и принимались радикальные меры к их устранению.

В Инструкции «Об организации прокурорского надзора за применением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина в социально-экономической сфере» подробно регламентирована организация работы по осуществлению надзора за законностью в социальной сфере; надзора за применением законов в финансово-кредитной сфере; надзора за применением законов о собственности и защите предпринимательства; надзора за применением законов на транспорте; надзора за применением законов об охране окружающей среды, чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера, недрах и недропользовании; надзора за применением законодательства об общественных, религиозных объединениях и средствах массовой информации; надзора за применением законодательства о государственной службе и борьбе с коррупцией.

В стране функционирует множество различных министерств и ведомств, самостоятельных агентств и департаментов, инспекций, других организаций, которые выполняют контролирующие, а некоторые из них — надзорные функции. В частности, на Министерство финансов возложен контроль за эффективным и целевым использованием средств республиканского и местных бюджетов, проведением процедур банкротства (за исключением банков и страховых организаций), а также во внесудебной процедуре ликвидации несостоятельного должника, а Национальный банк осуществляет надзор и контроль за деятельностью банков второго уровня, валютное регулирование и валютный контроль в республике, Комитет по чрезвычайным ситуациям — контроль и надзор за соблюдением нормативных правовых актов в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, гражданской обо-

роны, безопасным ведением работ в промышленности и горный надзор. Аналогичные функции и у других ведомств.

Прокурор, осуществляя надзор за законностью в деятельности государственных, контролирующих органов, прежде всего, должен следить за правильным применением ими законов и тем самым активизировать их работу, объединять их усилия в укреплении законности, больше обращать внимание на то, почему конкретное нарушение не было выявлено до прокурорской проверки. В случае бездействия этих органов следует решать вопрос об ответственности их руководителей.

Организация предметной работы в органах прокуратуры представляет собой комплекс взаимосвязанных между собой действий, направленных на достижение эффективных результатов в ходе реализации стоящих перед ними целей и задач. Понятно, что правильная организация прокурорского надзора предполагает определение приоритетов надзора и умелого использования тактических приемов при осуществлении прокурорских полномочий.

При осуществлении прокурорского надзора за применением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина проверки планируются и ведутся на основе тщательного анализа состояния законности на поднадзорной территории. В этой связи прокуроры должны иметь постоянно обновляемый паспорт своего региона, содержащий полную характеристику состояния законности, располагать основными показателями социально-экономического развития, демографического положения, по общественной, религиозной и политической активности населения.

Для анализа ситуации в регионе и выявления наиболее проблемных сфер применения законов прокуроры должны оперировать данными о рассмотренных судами гражданских, уголовных и административных дел.

Проверки проводятся в пределах компетенции прокуроров в течение месяца. Проверка хозяйствующих субъектов в обязательном порядке должна начинаться при наличии постановления о производстве и с регистрацией в территориальном органе по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры Республики Казахстан. Как правило, проверки хозяйствующих субъектов должны проводиться для перепроверки законности решений

и действий государственных органов. Говоря о прокурорском надзоре за законностью правовых актов и действий государственных органов и других организаций, прокурорам необходимо изучить соответствующие нормативные правовые акты, регулирующие деятельность этих организаций и устанавливающие их правовой статус. Без этого практически невозможно выявить какие-либо нарушения законности в их деятельности.

Независимо от тематики проверки особое внимание должно уделяться применению законодательства о борьбе с коррупцией и законности правовых актов государственных органов.

Представляется необходимым с позиции защиты государственных и общественных интересов сосредоточить усилия на осуществлении надзора за применением законодательства, регламентирующего управление и распоряжение государственной собственностью. Практика прокурорского надзора показывает, что специально уполномоченные органы по управлению государственным имуществом не всегда на должном уровне выполняют возложенные на них функции.

Органы прокуратуры не могут охватить проверками все предприятия и учреждения. Однако они обязаны принять все меры, чтобы поставить заслон растаскиванию, разбазариванию и нерациональному использованию государственного имущества, финансовых средств. Необходимо усилить надзор за законностью в деятельности государственных органов и должностных лиц, уполномоченных распоряжаться соответствующим имуществом и финансовыми средствами.

Реально сложившаяся ситуация в экономике страны, положение с исполнением бюджета требуют дальнейшего усиления прокурорского надзора за исполнением бюджетного законодательства, при этом особое внимание следует уделять вопросам целевого использования бюджетных средств (в т.ч. выделенных на заработную плату, пенсии, пособия). Заслуживают серьезного внимания проверки полноты и законности мер, принимаемых контролирующими органами по фактам нарушения законов. При этом приоритетным является надзор за применением законов органами, напрямую связанными с прохождением и использованием бюджетных средств.

Учитывая, что достижение целей и выполнение задач прокуратуры обеспечивается такими конкретными видами деятельности, как прокурорский надзор за законностью в деятельности государственных органов, то организация работы включает в себя в первую очередь реализацию основных направлений деятельности данной отрасли надзора, перечисленных в ст. 28 Закона «О Прокуратуре».

Необходимо подчеркнуть, что организация прокурорского надзора рассматриваемой отрасли предполагает не только знание реальной ситуации с состоянием законности, не только способность выявить нарушения, но и умение правильно выработать и реализовать меры прокурорского реагирования, добиваться реального устранения выявленных нарушений закона, а также причин и условий, способствующих им.

Прокуроры должны обращать особое внимание на качество подготовки актов прокурорского надзора. Акты прокурора должны быть мотивированными, содержать четкое изложение существа допущенных нарушений со ссылкой на закон и конкретные требования об их устранении. Несоблюдение этих требований подрывает авторитет и престиж органов прокуратуры. Практика внесения актов прокурорского надзора имеет своей целью минимизацию нарушений законности, устранение причин и условий, способствующих этим нарушениям, несет предупредительную функцию. В этих целях только в 2009 году специально активизирована разъяснительная работа — увеличено количество внесенных разъяснений закона с 26.079 до 28.476.

Кроме того, усилилась праворазъяснительная работа непосредственно при встрече с населением, государственными органами и предпринимателями.

Важное значение в организации работы имеет своевременное распространение передового опыта, обобщение информации о деятельности нижестоящих прокуратур, подготовка информационных писем о положительном опыте работы, а также о недостатках и упущениях в работе.

Эффективность прокурорского надзора во многом зависит от организации контроля за выполнением принимаемых решений. Наряду с проверками на местах для обеспечения контроля должны

широко использоваться отчеты подчиненных прокуроров о проделанной работе или по результатам проверок их работы вышестоящей прокуратурой, изучение поступающих от нижестоящих прокуратур актов прокурорского реагирования.

Занимаясь организацией надзора, прокуроры должны иметь в виду, что:

— из-за многочисленных нарушений законности складывается неблагоприятная ситуация в важнейших сферах экономики, имеющих стратегическое значение. Это относится к энергетическому комплексу, транспорту, вопросам банкротства, государственным закупкам, добычи и реализации редкоземельных и драгоценных металлов, обороту оружия;

— банкротство стало использоваться для передела собственности и незаконного использования финансовых потоков, хотя оно вводилось законом как инструмент оздоровления экономики;

— в деятельности таможенных органов имеются грубые нарушения законности, в числе которых необоснованное вмешательство в предпринимательскую деятельность, незаконное предоставление участникам внешнеэкономической деятельности различных льгот, злоупотребление служебным положением, незаконное получение вознаграждения, сокрытие нарушений таможенных правил и другие.

Совокупность всех названных нарушений законности создает такую ситуацию, при которой государство теряет рычаги управления; нарушаются права и свободы граждан, вызывая их справедливое возмущение и недовольство; из-за невыполнения бюджетных обязательств обостряются социальные проблемы, нарушаются конкурентные механизмы рынка, так как зачастую в выигрыше оказывается тот, кто смог получить преимущества и льготы за взятки, а не тот, кто конкурентоспособен; расширяются масштабы и объем коррупции. Поэтому, несмотря на многогранность направлений надзора за законностью в деятельности государственных органов, прокуроры должны избирать те, которые существенным образом повлияют на улучшение режима законности в конкретном регионе.

При проверке законности принимаемых решений государственными органами необходимо иметь в виду, что в каждом законодательном акте предусмотрены права и обязанности субъектов при-

менения этих актов, в т. ч. обязанности государственных органов, должностных лиц и граждан. Так, в соответствии с Кодексом Республики Казахстан «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» (Налоговый кодекс) органы налоговой службы, наряду с другими обязанностями, должны также соблюдать права налогоплательщика, защищать интересы государства, осуществлять налоговый контроль.

В соответствии с Законом Республики Казахстан «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности» антимонопольный орган обязан принимать меры по предупреждению, ограничению и пресечению монополистической деятельности, осуществлять контроль за соблюдением антимонопольного законодательства и порядка ценообразования, за доминирующим положением субъектов на товарных рынках.

По Закону «О банкротстве» уполномоченный государственный орган обязан выявлять признаки ложного и преднамеренного банкротства, осуществлять контроль за соблюдением гласности, конкурентности при реализации конкурсной массы должника на конкурсных торгах.

В главе 10 Закона Республики Казахстан «О браке и семье» предусмотрены обязанности родителей, а гл. 13 этого же закона обязанности защиты интересов детей, оставшихся без попечительства родителей, возложены на органы опеки и попечительства.

Такое же положение и в отношении других государственных органов, организаций и граждан, правовой статус которых определен законодательными актами (о Правительстве, об органах национальной безопасности, об органах внутренних дел, о Национальном банке, Таможенным кодексом и др.).

Наряду с правами, установленными Конституцией Республики Казахстан, человек и гражданин имеют и обязанности. Согласно Конституции граждане Республики Казахстан и лица без гражданства обязаны соблюдать Конституцию и законодательство, уважать права, свободы, честь и достоинство других лиц, оплачивать налоги, сборы и иные обязательные платежи, а защита Республики Казахстан является обязанностью ее граждан.

Граждане Казахстана обязаны заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и

культуры, сохранять природу и бережно относиться к природным богатствам. Поэтому при поступлении сигналов, сообщений и обращений о нарушениях законов прокурор обязан организовать проверки и принять соответствующие меры в отношении государственных органов, их должностных лиц и граждан с целью приведения в соответствие с законом противоречащих ему нормативных правовых актов.

Контрольные вопросы

1. Какими нормативно-правовыми и ведомственными актами регулируется деятельность прокурора, осуществляющего надзор в этой сфере?
2. В чем состоят сущность и предмет надзора за законностью в деятельности государственных органов, организаций и общественных объединений?
3. Каковы полномочия прокурора по выявлению, устранению и предупреждению нарушений законов?
4. Каковы основания и порядок принесения прокурором протеста?
5. Какие полномочия предоставлены прокурору для выявления и устранения нарушений законности?

— выявление, предупреждение и пресечение разведывательно-подрывной деятельности специальных служб иностранных государств и международных организаций;

— обеспечение безопасности Президента Республики Казахстан и других охраняемых лиц;

— обеспечение охраны государственной границы;

— обеспечение защиты сведений, составляющих государственные секреты или иную охраняемую законом тайну; содействие организациям в защите коммерческой тайны;

— поддержание режима, установленного уголовно-исполнительным законодательством, в местах лишения свободы;

— обеспечение безопасности органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность.

Оперативно-розыскная деятельность осуществляется в соответствии с *принципами* законности, соблюдения прав и свобод, уважения достоинства личности, равенства граждан перед законом, на основе конспирации, сочетания гласных и негласных методов, профессиональной этики.

Среди них принципы законности и уважения достоинства личности являются основополагающими. Необходимость соблюдения профессиональной этики при проведении оперативно-розыскной деятельности также имеет важное значение, так как оперативный работник зачастую действует негласно и вторгается в личную жизнь гражданина, при этом становясь обладателем различной информации самого широкого спектра. Поэтому недостаточный уровень правосознания и профессиональной этики отдельных субъектов оперативно-розыскной деятельности может привести к использованию средств и методов оперативной работы для достижения цели и задач, не предусмотренных законом, в частности, для шантажа и провокации, а также других действий, ущемляющих права и свободы законопослушных граждан.

В соответствии со ст. 6 Закона РК «Об оперативно-розыскной деятельности» *правом* на осуществление розыскной деятельности наделены:

— органы внутренних дел;

— органы национальной безопасности;

— органы военной разведки Министерства обороны;

— органы финансовой полиции;

— Служба охраны Президента Республики Казахстан;

— органы уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции;

— таможенные органы.

Перечень органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, может быть изменен или дополнен только законом.

В наиболее значительном объеме оперативно-розыскная деятельность осуществляется органами внутренних дел. Обязанности этих органов по осуществлению оперативно-розыскной деятельности установлены ст. 10 Закона РК «Об органах внутренних дел Республики Казахстан». Согласно данной норме и Закону РК «Об оперативно-розыскной деятельности» они в пределах своей компетенции обязаны осуществлять мероприятия, направленные на предупреждение, выявление и раскрытие преступлений, обеспечение безопасности системы органов внутренних дел. Перечень подразделений и сотрудников этих органов, правомочных осуществлять оперативно-розыскные мероприятия, устанавливается Министром внутренних дел.

Органы национальной безопасности в соответствии со ст.ст. 12 и 13 Закона РК «Об органах национальной безопасности Республики Казахстан» осуществляют общие и специальные оперативно-розыскные мероприятия в целях выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений, расследование которых отнесено законодательством к ведению органов национальной безопасности.

Остальные органы, уполномоченные Законом РК «Об оперативно-розыскной деятельности» на ведение оперативно-розыскной деятельности, осуществляют ее также в рамках своих основных функций, определенных соответствующими законами. Содержание оперативно-розыскной деятельности составляют общие и специальные оперативно-розыскные мероприятия (ОРМ). Это — действия оперативно-розыскных органов и их должностных лиц по собиранию информации, имеющей значение для решения задач оперативно-розыскной деятельности.

Оперативно-розыскные мероприятия подразделяются на *общие* и *специальные*. Общие и специальные оперативно-розыскные

мероприятия проводятся всеми органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, в соответствии с возложенными на них задачами.

Основаниями для проведения оперативно-розыскных мероприятий являются:

- а) наличие возбужденного уголовного дела;
 - б) поступившая в органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность, информация о:
 - подготавливаемом, совершаемом или совершенном правонарушении;
 - лицах, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда или уклоняющихся от уголовного наказания;
 - безвестном отсутствии граждан и обнаружении неопознанных трупов;
 - разведывательно-подрывных акциях специальных служб иностранных государств и международных организаций;
 - письменные поручения следователя по расследуемым им уголовным делам;
 - постановления Генерального Прокурора Республики Казахстан и его заместителей, прокуроров областей и приравненных к ним прокуроров, а также письменные указания прокурора, данные в ходе осуществления надзора за законностью оперативно-розыскной деятельности;
 - судебные акты о розыске подсудимого по уголовному и отчета по гражданскому делам, должника по исполнительному производству;
 - запросы международных правоохранительных организаций и правоохранительных органов иностранных государств в соответствии с договорами (соглашениями) о правовой помощи;
 - необходимость получения разведывательной и контрразведывательной информации в интересах общества, государства и укрепления его экономического и оборонного потенциала.
- Основаниями для проведения проверок применения законодательства об оперативно-розыскной деятельности являются:
- поручения Президента Республики Казахстан;
 - заявления, жалобы, сообщения и другие данные о нарушениях законодательства;

— непосредственное выявление признаков нарушения законодательства;

— поручения или запрос вышестоящего прокурора.

К основным направлениям прокурорского надзора в этой сфере правовых отношений относятся:

- надзор за соблюдением конституционных прав и свобод человека и гражданина, законных интересов организаций при осуществлении ОРД;
- координация деятельности правоохранительных и специальных органов для эффективной реализации задач ОРД, а также управления законности и правопорядка;
- надзор за законностью ОРД, направленной на борьбу с преступностью;
- надзор за законностью ОРД, направленной на розыск обвиняемых, скрывшихся от органов следствия, дознания и суда, без вести пропавших лиц, а также лиц, уклоняющихся от исполнения решений судов, и установление личности неопознанных трупов;
- защита конституционных прав и свобод человека и гражданина;
- своевременное и качественное рассмотрение обращений физических и юридических лиц.

В связи с этим при осуществлении надзора прокуроры должны следить за соблюдением конституционных прав и свобод человека и гражданина, обращать внимание на соблюдением норм других правовых актов, предусматривающих случаи ограничения их прав и свобод. К примеру, ст. 18 Конституции РК закреплено право каждого на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений. Ограничение этого права допускается только в случаях и в порядке, прямо установленных законом.

Ранее в уголовно-процессуальном законодательстве не было нормы, четко регулирующей деятельность оперативно-розыскной службы и порядок использования результатов научно-технических средств. Поэтому законом от 16 марта 2001 г. в ст. 130 УПК РК были внесены дополнения, в соответствии с которыми фактические данные, непосредственно воспринятые при проведении оперативно-розыскных мероприятий сотрудником органа, осуществляющего

оперативно-розыскную деятельность, могут быть использованы в качестве доказательств после допроса указанного сотрудника в качестве свидетеля. Фактические данные, непосредственно воспринятые лицом, оказывающим на конфиденциальной основе содействие органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, могут быть использованы в качестве доказательств после допроса указанного лица в качестве свидетеля, потерпевшего, подозреваемого (обвиняемого).

При необходимости и возможности непосредственного восприятия лицом, ведущим уголовный процесс, обстоятельств дела, выявленных в результате оперативно-розыскных мероприятий, эти обстоятельства фиксируются в протоколах следственного либо судебного действия, проводимого по правилам, предусмотренным Уголовно-процессуальным кодексом.

Использование предметов и документов, полученных в ходе оперативно-розыскной деятельности, в качестве вещественных доказательств и документов осуществляется в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством, приобщение их к делу допускаются только при наличии достоверных данных об их происхождении.

10.2. Полномочия прокурора при осуществлении надзора за законностью оперативно-розыскной деятельности

В соответствии со ст. 25 Закона РК «Об оперативно-розыскной деятельности» надзор за законностью ОРД осуществляют Генеральный Прокурор РК и подчиненные ему прокуроры. Правоприменительная деятельность органов прокуратуры Республики Казахстан при осуществлении данной отрасли надзора регламентируется Инструкцией об организации прокурорского надзора за законностью оперативно-розыскной деятельности, утвержденной Генеральным Прокурором Республики Казахстан.

Согласно этой Инструкции надзор за законностью ОРД в пределах своей компетенции осуществляется:

— Департаментом по надзору за законностью ОРД Генеральной прокуратуры (далее — Департаментом) — в центральных аппаратах МВД РК, КНБ РК, АФП РК, КУИС МЮ РК, в территориальных подразделениях указанных ведомств, а также в СОП РК;

— Главной военной прокуратурой в органах военной контрразведки МО РК, а также в оперативных подразделениях военных правоохранительных органов;

— прокурорами областей, г.г. Астаны, Алматы и приравненными к ним в областных и приравненных к ним департаментах, управлениях МВД РК, КНБ РК, АФП РК, КУИС МЮ РК и в их подразделениях;

— городскими (районными) и приравненными к ним прокурорами в городских (районных) и приравненных к ним отделах органов национальной безопасности, внутренних дел, финансовой полиции, оперативных подразделениях исправительных учреждений и следственных изоляторов, дислоцированных на территории;

— военными прокурорами округов, гарнизонов и войск в соответствующих подразделениях органов военной контрразведки и КНБ РК, дислоцированных в округах, гарнизонах и воинских частях, в оперативных подразделениях военных правоохранительных органов;

— транспортными прокурорами в соответствующих подразделениях органов внутренних дел и финансовой полиции на транспорте.

Для осуществления надзора за законностью оперативно-розыскной деятельности прокурор наделен соответствующими полномочиями, установленными Законами РК «О Прокуратуре» и «Об оперативно-розыскной деятельности», а также уголовно-процессуальным законодательством.

При осуществлении надзора за оперативно-розыскной деятельностью прокурор:

1) получает дела оперативного учета, материалы, документы и другие необходимые сведения о ходе оперативно-розыскной деятельности, кроме сведений о личности конфиденциальных помощников и штатных негласных сотрудников;

2) проводит проверку законности осуществления специальных оперативно-розыскных мероприятий, в том числе на сети связи;

3) прекращает своим постановлением оперативно-розыскные мероприятия в случае выявления нарушений закона, прав человека и гражданина при осуществлении оперативно-розыскной деятельности;

4) рассматривает жалобы и заявления на действия и решения должностных лиц органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность;

5) опротестовывает противоречащие Конституции, законам и актам Президента Республики нормативные правовые акты, регламентирующие организацию и тактику проведения оперативно-розыскных мероприятий, издаваемые органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность;

6) выносит в отношении сотрудников, допустивших противоправные действия при проведении оперативно-розыскных мероприятий, постановления о возбуждении уголовного дела, дисциплинарного производства;

7) выносит другие акты прокурорского надзора по выявленным фактам нарушений при осуществлении надзора за законностью оперативно-розыскной деятельности;

8) своим мотивированным постановлением освобождает незаконно задержанных лиц либо отменяет незаконные постановления о задержании лиц;

9) при необходимости требует от руководителей органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, проведения проверок в подчиненных им органах в целях устранения нарушений закона;

10) в случаях, установленных законом Республики Казахстан, дает санкцию на проведение оперативно-розыскных мероприятий.

Генеральный Прокурор в пределах своей компетенции принимает нормативные правовые акты по вопросам применения норм законодательства Республики Казахстан об оперативно-розыскной деятельности, обязательные для исполнения органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность.

В отдельных случаях негласность и скрытность оперативно-розыскной деятельности позволяют отдельным оперативным работникам посредством использования специальных средств прослушивания и наблюдения необоснованно вмешиваться в частную жизнь граждан. Хотя ранее закон предоставлял возможность рассматривать жалобы и заявления на действия и решения должностных лиц — субъектов оперативно-розыскной деятельности, одна-

ко прокуроры не имели реальной возможности пресекать такие нарушения. Органы прокуратуры не располагали ни специалистами, ни техническими средствами, с помощью которых возможно было выявлять факты незаконного применения технических средств.

Теперь Законом РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам прокурорского надзора» от 9 августа 2002 г. прокурор в целях выявления нарушений законности со стороны органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, наделен правом привлекать к проверкам специалистов органов прокуратуры и иных специалистов с использованием специальных технических средств. В основном такая работа должна носить разовый характер, исключительно по обращениям физических и юридических лиц.

В соответствии с Положением о специалистах органов прокуратуры специалистами прокуратуры являются оперативные и технические работники, которые подразделяются на уполномоченного прокурора — специалиста и главного специалиста-техника. В задачи специалистов входят: выявление и пресечение незаконно проводимых органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, специальных оперативно-розыскных мероприятий; обеспечение защиты органов прокуратуры от неправомерно установленных специальных технических средств и устройств для получения сведений, составляющих служебную тайну и снятия информации с технических каналов связи, компьютерных систем и электронных носителей; дача консультации и оказание содействия в исследовании, оценке и использовании информации.

Исключительно с санкции прокурора проводятся специальные оперативно-розыскные мероприятия:

1) по уголовным делам о преступлениях, указанных в части первой статьи 237 УПК РК в отношении подозреваемого, обвиняемого либо третьего лица, если есть сведения, что подозреваемый, обвиняемый использует телефон или иное переговорное устройство третьего лица, или если есть сведения, что третье лицо получает информацию для подозреваемого, обвиняемого либо от подозреваемого, обвиняемого для передачи другим лицам;

2) для осуществления мер по розыску лиц, скрывающихся от следствия, дознания, суда и уклоняющихся от уголовной ответ-

ственности за совершение преступлений, указанных в части первой статьи 237 УПК РК, а также без вести пропавших.

В целях выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия тяжких и особо тяжких преступлений, а также преступлений, подготавливаемых и совершаемых организованными преступными группами, преступными сообществами (преступными организациями, специальные оперативно-розыскные мероприятия проводятся с санкции прокурора в отношении проверяемых лиц, причастных к преступлениям указанной категории.

Санкцию на проведение таких мероприятий по постановлению органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, дают Генеральный Прокурор Республики Казахстан и его заместители, Главный военный прокурор, прокуроры областей и приравненные к ним прокуроры.

В соответствии с этой же нормой Генеральный Прокурор в пределах своей компетенции принимает нормативные правовые акты по вопросам применения норм законодательства Республики Казахстан об оперативно-розыскной деятельности, обязательные для исполнения органами, осуществляющими такую деятельность.

Приведенные выше нормы о полномочиях прокурора каких-либо разъяснений не требуют. Однако при реализации своих полномочий в сфере оперативно-розыскной деятельности прокурору следует учитывать следующие обстоятельства:

— оперативно-розыскные мероприятия могут проводиться не только в связи с расследованием уголовного дела, но и до его возбуждения или в связи с обстоятельствами, не имеющими отношения к факту правонарушения (к примеру, в связи со сбором данных, характеризующих личность для принятия решений о допуске к сведениям, составляющим государственную тайну);

— оперативно-розыскная деятельность является непроцессуальной, в связи с чем прокурор не вправе участвовать в проведении оперативно-розыскных мероприятий и тем более — лично проводить какие-то из них;

— решения, носящие тактический характер (к примеру, об очередности проведения оперативно-розыскных мероприятий, о применении тех или иных специальных технических средств, о круге участников и т.п.), не относятся к предмету прокурорского надзора;

— прокурор вправе давать оперативно-розыскным органам письменные указания о проведении оперативно-розыскных мероприятий по уголовным делам, находящимся в производстве органов следствия, а также истребовать оперативно-служебные документы, послужившие основанием для ее проведения.

Руководитель оперативного подразделения, выполняя требование о представлении материалов или принимая такое решение по собственной инициативе, в соответствии с правилами ст. 202 УПК РК должен вынести соответствующее постановление. В случае представления руководителем оперативного подразделения органу, ведущему уголовный процесс, материалов оперативно-розыскной деятельности по собственной инициативе в постановлении приводится обоснование необходимости использования результатов в доказывании по уголовному делу.

Материалы оперативно-розыскной деятельности должны быть представлены в объеме и в форме, позволяющей оценить содержащиеся в них фактические данные с точки зрения их относимости к расследуемому уголовному делу, допустимости, достоверности и достаточности.

Получив оперативно-розыскной материал, прокурор должен дать оценку содержащимся в нем сведениям с точки зрения законности их получения и возможности использования для подготовки и осуществления следственных действий, введению их в уголовное дело в качестве доказательств. К примеру, обратить внимание на наличие основания для возбуждения уголовного дела, достаточность данных, которые могут служить основанием для подготовки и осуществления следственных действий.

Следует учесть, что вопрос о возможности использования оперативно-розыскных данных в качестве оснований для производства тех или иных следственных действий решается в каждом конкретном случае органом дознания или следователем в соответствии с требованиями уголовно-процессуальных норм.

Направляя органу дознания или следователю материалы для использования в уголовном процессе, оперативно-розыскной орган лишь предполагает такую возможность. Для того чтобы эта возможность была реализована, материалы оперативно-розыскной деятельности должны содержать сведения о соблюдении установ-

ленных оперативно-розыскными и уголовно-процессуальными нормами правил получения оперативно-розыскных данных.

При осуществлении надзора за законностью оперативно-розыскной деятельности уполномоченный прокурор должен использовать не только полномочия, предусмотренные в названных выше законах, но и полномочия, определенные в соответствующих приказах и указаниях Генерального Прокурора. Он вправе:

— требовать от руководителей органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, проведения проверок в подчиненных им органах в целях устранения выявленных фактов нарушений закона;

— выносить в отношении сотрудников, допустивших противоправные действия при проведении оперативно-розыскных мероприятий, не только постановления о возбуждении дисциплинарного производства, уголовного дела, но и другие акты прокурорского надзора.

Под другими актами прокурорского надзора за применением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, следует понимать:

— письменные указания о проведении оперативно-розыскных мероприятий;

— предписание и представление об устранении нарушений законов;

— протест на противоречащие Конституции, законам и актам Президента республики, нормативные и иные правовые акты органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, решения и действия их должностных лиц;

— санкцию на проведение оперативно-розыскных мероприятий, затрагивающих охраняемые Конституцией и законами тайну переписки, телефонных переговоров, телеграфных сообщений и почтовых отправлений, а также право на неприкосновенность жилища.

10.3. Организация работы по надзору за законностью оперативно-розыскной деятельности

Оперативно-розыскная деятельность является специфичным видом деятельности: она в значительной мере носит негласный

характер и осуществляется с применением тактических приемов, методов и средств, сведения о которых составляют государственную тайну. Соответствующими приказами и указаниями Генерального Прокурора РК для осуществления надзора за законностью оперативно-розыскной деятельности определяются уполномоченные прокуроры. Ими являются сотрудники Генеральной прокуратуры, Главной военной прокуратуры, прокуроры областей, г.г. Астаны, Алматы и приравненные к ним прокуроры, прокуроры районов и приравненные к ним, военные прокуроры округов, гарнизонов и войск, транспортные и природоохранные прокуроры.

Прокуроры областей, г.г. Астаны и Алматы, а также приравненные к ним прокуроры своими приказами из числа подчиненных, кроме прокуроров городов и районов, определяют уполномоченных прокуроров для осуществления надзора за законностью оперативно-розыскной деятельности. Уполномоченные прокуроры для работы с документами должны иметь допуск, оформленный надлежащим образом.

Оперативно-служебные материалы об осуществлении разведывательной и контрразведывательной деятельности указанных органов истребуются только в случаях проведения проверок по поступившим в прокуратуру материалам, информациям и обращениям граждан, свидетельствующим о нарушениях этими органами законодательства Республики Казахстан.

Надзор за применением законов в сфере оперативно-розыскной деятельности Службы охраны Президента РК осуществляет специально уполномоченный прокурор, назначаемый Генеральным Прокурором Республики Казахстан.

В процессе надзорной деятельности прокуроры в пределах полномочий на постоянной основе осуществляют проверки:

— дел оперативного учета;

— розыскных дел в отношении лиц, скрывшихся от органов следствия, дознания, суда и лиц, пропавших без вести;

— материалов по установлению личности неопознанных трупов;

— Департамент, Главный военный прокурор, прокуроры областей и приравненные к ним в случаях выявления нарушения закона, прав человека и гражданина при осуществлении оперативно-

розыскной деятельности выносят постановления о прекращении ОРМ.

В случаях, если нарушение закона носит явный характер, может причинить существенный вред правам и свободам человека и гражданина, а также охраняемым законом интересам юридических лиц, общества и государства и не будет незамедлительно устранено, уполномоченным прокурором направляется письменное предписание органу или должностному лицу, допустившему нарушение закона, либо органу или должностному лицу, правомочному устранить допущенное нарушение.

Для эффективной координации деятельности органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, в целях выявления скрытых преступлений прокурором выносятся постановления о проведении оперативно-розыскных мероприятий. Полномочиями по вынесению постановления о проведении оперативно-розыскных мероприятий в пределах своей компетенции наделены Генеральный Прокурор Республики Казахстан и его заместители, прокуроры областей и приравненные к ним прокуроры.

Постановление о проведении ОРМ выносится для обеспечения оперативного сопровождения происходящих процессов, своевременного пресечения коррупции, хищения государственных средств, борьбы с организованной преступностью, терроризмом и экстремизмом, а также иным противоправным действиям, вызвавшим общественный резонанс, если отсутствуют иные возможности для выявления скрытых нарушений законности.

В соответствии с пп. 5-1) п.1 ст. 21 Закона РК «О Прокуратуре» прокурор дает письменную санкцию на негласное прослушивание и запись разговоров с использованием видео- и аудиотехники или иных специальных технических средств, а также прослушивание и запись переговоров, ведущихся с телефонов и других переговорных устройств. Правом дачи санкции на проведение специальных оперативно-розыскных мероприятий наделены Генеральный Прокурор Республики Казахстан, его заместители, Главный военный прокурор, прокуроры областей, г.г. Астаны и Алматы и приравненные к ним прокуроры. Учет специальных оперативно-розыскных мероприятий ведется в журнале, где отражаются данные и сведения в объеме, позволяющем осуществлять надзор за законностью и эффективностью санкционированного специального мероприятия.

Организацию проверки законности специальных оперативно-розыскных мероприятий, а также выявление фактов несанкционированного их проведения, вызывающие необходимость привлечения специалистов с применением специальных технических средств, осуществляет Управление по согласованию с руководством Генеральной прокуратуры. Уполномоченные прокуроры в случае возникновения необходимости проведения проверки с привлечением специалистов прокуратуры и применением специальных технических средств, обращаются в Генеральную прокуратуру с обоснованием осуществления такой проверки. Результаты проведенной проверки оформляются справкой соответствующей степени секретности с отражением характера выявленных нарушений, выводов и предлагаемых мер прокурорского реагирования. Учет проведенных проверок ведется в специальном журнале установленной формы.

Уполномоченные прокуроры не реже одного раза в квартал обобщают и анализируют деятельность органов по выявлению, пресечению и раскрытию тяжких и особо тяжких преступлений, совершенных организованными преступными группами (сообществом), в экономической, финансовой сферах, коррупционных правонарушений, а также по соблюдению органами конституционных прав граждан при проведении специальных оперативно-розыскных мероприятий. Обобщенные справки должны содержать аналитические данные о состоянии борьбы с преступностью, эффективности принимаемых органами мер, результативности проведения оперативно-розыскных и специальных мероприятий, выводы о реальном противодействии преступности в регионе. Управлением Генеральной прокуратуры ежеквартально анализируется и обобщается состояние прокурорского надзора за законностью оперативно-розыскной деятельности и на его основе осуществляется поиск, разработка и внедрение в практику эффективных форм и методов осуществления надзора за применением законов в этой сфере.

В соответствии с положениями ст. 25 Закона РК «Об оперативно-розыскной деятельности» при осуществлении надзора прокурор получает дела оперативно-розыскного производства, материалы, документы и другие необходимые сведения о ходе оперативно-

розыскной деятельности, кроме сведений о личности конфиденциальных помощников и штатных негласных сотрудников.

Проверки законности проведения ОРМ и принятых по ним решений следует осуществлять:

— по мере необходимости по материалам в связи с отсутствием положительных результатов при розыске обвиняемых по уголовным делам; лиц, совершивших преступления; без вести пропавших;

— по информации о ненадлежащем реагировании: на поручения следователя, органа дознания и суда по уголовным делам, находящимся в их производстве; на указания прокурора;

— в других случаях с учетом состояния законности в сфере оперативно-розыскной деятельности.

При организации работы по надзору за применением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, уполномоченные прокуроры должны иметь в виду, что:

— оперативно-розыскная деятельность осуществляется в целях защиты жизни, здоровья, прав и законных интересов граждан, собственности, обеспечения безопасности общества и государства от преступных посягательств, а также от разведывательно-подрывной деятельности специальных служб иностранных государств и международных организаций, а также решения других задач, предусмотренных ст. 2 Закона РК «Об оперативно-розыскной деятельности»;

— оперативно-розыскная деятельность может проводиться по уголовному делу или такая деятельность осуществляется по другим основаниям, указанным в ст. 10 названного выше закона;

— при организации работы по надзору за законностью оперативно-розыскной деятельности необходимо принять меры, исключающие утечку информации;

— они обязаны следить за тем, чтобы ни один из органов, перечень которых приведен в ст. 6 Закона РК «Об оперативно-розыскной деятельности», не вышел за пределы своей компетенции, установленной соответствующим законодательством РК.

Наибольший объем в работе прокурора по надзору за применением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, занимает проверка соблюдения установленного порядка проведения оперативно-розыскной деятельности.

Контрольные вопросы

1. Какими нормативно-правовыми актами регулируется деятельность прокурора по надзору за законностью оперативно-розыскной деятельности?

2. Каковы задачи прокурорского надзора за законностью оперативно-розыскной деятельности?

3. Какие существуют объекты прокурорского надзора в этой сфере?

4. Каковы основные полномочия прокурора по осуществлению надзора в рассматриваемой отрасли?

5. Какие полномочия Департамента по надзору за законностью оперативно-розыскной деятельности?

ГЛАВА 11

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ЗАКОННОСТЬЮ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО СЛЕДСТВИЯ И ДОЗНАНИЯ

11.1. Сущность и задачи прокурорского надзора за законностью предварительного следствия и дознания

Надзор за законностью предварительного следствия и дознания представляет собой одно из главных направлений деятельности прокуратуры. Для принятия адекватных мер в борьбе с преступностью — негативным социально-правовым явлением — правоохранительные органы наделены властными полномочиями, ограничивающими в определенной мере права и свободы личности. При этом они должны не только обеспечить защиту гражданского общества и человека от преступных посягательств, выявлять причастных к нему лиц, но и не допускать нарушений установленных правил уголовного судопроизводства.

Предварительное следствие и дознание — это две процессуальные формы досудебной деятельности уполномоченных органов по выявлению и расследованию преступлений. Они отличаются друг от друга по органам, их осуществляющим, а также по объему и срокам процессуальной деятельности, выполняемой этими органами.

Как известно, состояние прокурорского надзора существенно зависит от профессионального уровня и личностных качеств следственного работника. К сожалению, в конце 80-х гг. вокруг судьбы предварительного следствия среди ученых и практиков разгорелись активные споры. Отдельные руководители горрайорганов внутренних дел по мотивам необходимости усиления борьбы с преступностью оказывали прямое административное давление на должностных лиц следственных подразделений и непосредственно на следователей, толкая их на быстрее направление дела

в суд, без соблюдения принципа всесторонности и объективности исследования обстоятельств, необходимых и достаточных для правильного разрешения дела. Это связано с тем, что преступление считается раскрытым только после утверждения прокурором обвинительного заключения.

Еще ранее в период 1960—1970 гг. раскрываемость преступления определялась фактом возбуждения уголовного дела и задержания лица по подозрению в совершении преступления. Практические работники знают, как зачастую путем необоснованного возбуждения уголовных дел и задержания подозреваемых улучшались показатели с раскрываемостью преступлений.

В связи с этим, Прокуратура СССР и многие ответственные должностные лица власти пришли к выводу о неэффективности существующей в органах внутренних дел системы управления следственными аппаратами.

XIX Всесоюзная конференция КПСС (28 июня — 1 июля 1988 г.) в п. 7 Резолюции «О правовой реформе» указала: «В интересах лучшего использования возможностей органов внутренних дел в борьбе с преступностью представляется целесообразным сосредоточить расследование основной массы уголовных дел в следственном аппарате МВД, выделив его в самостоятельную структуру, не подчиненную республиканским и местным органам внутренних дел, повысить ответственность следователей, укрепить правовые гарантии законности их деятельности, усилить прокурорский надзор за предварительным следствием».

Для этого в 1987—1988 гг. МВД СССР в ряде регионов страны, в т.ч. и в Казахстане, был проведен эксперимент по выведению следственных подразделений в самостоятельную структуру. Суть его заключалась в том, что следователи выводились из штата городских органов внутренних дел, создавались межрайонные следственные отделы, отделения и группы. Выход следственного аппарата из многофункциональной системы местных и республиканских органов внутренних дел, ликвидация его двойного подчинения требовали серьезной перестройки стиля и методов управления следственными аппаратами и повышения организационной активности всех субъектов управления. Однако, не до конца продуманный эксперимент отрицательно повлиял и на деятельность

органов прокуратуры по осуществлению надзора за законностью расследования преступлений органами внутренних дел.

К сожалению, эксперимент в союзном масштабе не был подкреплен ни организационно, ни материально, ни психологически (возможно с целью опорочить саму идею). Не был решен главный вопрос: возможность самостоятельного функционирования следственного аппарата МВД. По всем вопросам следственный работник практически был полностью зависим от начальников УВД и горрайорганов внутренних дел (в частности, по вопросам выделения рабочего кабинета, обеспечения оргтехникой, доставления следственно-заключенного, предоставления отпуска, присвоения очередного звания и т.д.).

В 1991 г. в связи с распадом СССР эксперимент был прекращен.

После получения независимости Казахстана в процессе судебно-правовой реформы, отдельные ответственные должностные лица республики, далекие от практической деятельности правоохранительных органов, опять втянули органов власти в деструктивную дискуссию о реформировании следственного аппарата. И одним из существенных недостатков в реформировании правоохранительных органов, на наш взгляд, было упразднение в 1995 году следственного аппарата органов прокуратуры.

Указом Президента Республики Казахстан, имеющего силу закона, от 6 октября 1995 года «Об образовании Государственного следственного комитета Республики Казахстан», следственный аппарат прокуратуры был передан в состав нового правоохранительного органа. Еще более серьезной ошибкой было то, что это решение было закреплено в Конституции Республики, хотя в этом не было никакой необходимости.

Утверждение, что отделение от прокуратуры функции расследования обеспечит объективность прокурора и независимость следователя не аргументировалось. Авторы такого подхода не понимали, что если прокурор является необъективным по своей природе, то он, осуществляя надзор за расследованием уголовного дела, находящегося в ведении другого ведомства, еще больше имеет возможность злоупотреблять своим служебным положением.

Мнение, что следователь прокуратуры, ранее занимавшийся расследованием наиболее сложной категории уголовных дел, ока-

завшись в другом ведомстве, становится независимым от прокурора, также было в корне ошибочно. В данном случае такой следователь оказывался не только под прокурорским надзором, но и в подчинении своего ведомственного руководителя. Идея о том, что расследование отдельных категорий уголовных дел органами прокуратуры отрицательно повлияет на их надзорную функцию и способствует укреплению законности, не оправдалась. Именно поэтому на постсоветском пространстве никто не поддержал такое казахстанское нововведение.

Наконец, только почти через 12 лет поняли ошибочность данного решения. Законом «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» от 21 мая 2007 года № 254-III ЗРК статья 84 Основного закона была исключена.

Таким образом, недостаточно продуманные эксперименты реформирования органов расследования на всесоюзном и республиканском уровне внесли непоправимый вред следственному корпусу страны. В результате кадровой перетасовки многие квалифицированные следователи оказались вне правоохранительных органов.

В настоящее время органы прокуратуры вправе рассчитывать на образование следственных подразделений, как минимум, по расследованию преступлений, совершенных сотрудниками силовых структур. Тому подтверждение Закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам оперативно-розыскной деятельности» от 17 июля 2009 года № 187-IV ЗРК, согласно которому теперь предварительно следствие по уголовным делам производится следователями Комитета национальной безопасности, органов внутренних дел и финансовой власти, а в случаях, предусмотренных УПК РК, прокурорами» (ч. 3 ст. 191 УПК).

Приказом Генерального Прокурора Республики Казахстан от 28 августа 2009 года № 47 утверждено Положение «О Департаменте специальных прокуроров Генеральной прокуратуры Республики Казахстан».

Департамент специальных прокуроров Генеральной прокуратуры Республики Казахстан является самостоятельным структурным подразделением и обеспечивает производство предварительного следствия специальными прокурорами по сложным и значимым

уголовным делам независимо от установленной законом подследственности.

Специальный прокурор — должностное лицо, уполномоченное в пределах своей компетенции осуществлять функцию расследования уголовного дела непосредственно, а также путем руководства следственной группой.

Расследование принятых к производству уголовных дел проводится как непосредственно специальным прокурором, так и следственной группой из числа следователей нескольких органов предварительного следствия, под его руководством.

Таким образом, институт специальных прокуроров позволит прокурору при необходимости принять наиболее важные дела к своему производству, в частности, по поручению Главы государства или Парламента, по отдельным жалобам и обращениям граждан и общественных организаций, а также сложные уголовные дела, имеющие общественно — политическую значимость. Главное, наличие следственного аппарата предоставит возможность будущим прокурорам набрать опыт следственной работы, впоследствии для более квалифицированного осуществления надзора за законностью расследования преступлений при самостоятельной прокурорской работе.

Расследование преступлений является сложной стадией уголовного процесса. На этой стадии досудебного производства органы расследования устанавливают круг доказательств, решают вопросы правовой оценки преступления, привлечения лица, совершившего преступление, к уголовной ответственности. В пределах, установленных предварительным расследованием, проводится впоследствии судебное разбирательство. Поэтому прокурор при осуществлении надзорных полномочий обязан следить за тем, чтобы выявление и расследование преступлений проводились в рамках строжайшего соблюдения законности.

Приоритетными направлениями надзора за законностью следствия и дознания определены:

- 1) надзор за соблюдением конституционных прав и свобод человека и гражданина в уголовном процессе;
- 2) координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, укреплению законности и правопорядка;

3) надзор за соблюдением законности при приеме, регистрации и рассмотрении заявлений, сообщений, жалоб и иной информации о преступлениях и происшествиях;

4) надзор за соблюдением законности при расследовании уголовных дел, связанных с терроризмом, экстремизмом и торговлей людьми;

5) надзор за соблюдением законности при расследовании уголовных дел, связанных с организованными формами преступности;

6) надзор за соблюдением законности при расследовании уголовных дел об убийствах;

7) надзор за соблюдением законности при расследовании уголовных дел, связанных с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ;

8) надзор за соблюдением законности при расследовании уголовных дел о коррупционных преступлениях;

9) надзор за соблюдением законности при расследовании уголовных дел о преступлениях в сфере экономики;

10) надзор за соблюдением законности при расследовании уголовных дел в отношении сотрудников правоохранительных, специальных и судебных органов.

Деятельность органов расследования детально регламентирована уголовно-процессуальным законодательством, в соответствии с которым прокурорский надзор должен способствовать обеспечению законности привлечения граждан к уголовной ответственности. Надзор прокурора за расследованием преступлений должен действовать постоянно на всех стадиях досудебного производства.

Вопросы деятельности прокуратур на режимных объектах и вопросы организации прокурорского надзора за применением Закона «О борьбе с коррупцией», а также осуществление надзора за расследованием уголовных дел, связанных с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, регулируются отдельными правовыми актами Генерального Прокурора Республики Казахстан.

Достоверность статистических данных о состоянии преступности, ее раскрываемости, сведений о прокурорском надзоре за

законностью предварительного следствия и дознания, а также показателях органов расследования должны обеспечиваться Комитетом правовой статистики и специальных учетов Генеральной прокуратуры и его территориальными подразделениями на местах совместно с прокурорами всех уровней.

Своевременное выявление и устранение любых нарушений законов при производстве дознания и предварительного следствия — обязанность прокурорского надзора, призванного следить за точным соответствием закону актов и действий всех участников отношений, возникающих в связи с расследованием преступлений.

Надзор в стадии предварительного расследования призван способствовать также быстрому и полному раскрытию преступлений, привлечению к уголовной ответственности лиц, их совершивших. Сущность прокурорского надзора за законностью дознания и следствия выражается как в охране прав и законных интересов человека и гражданина в уголовном процессе, так и в принятии мер к выполнению органами расследования требований закона по пресечению преступлений, их раскрытию и расследованию, розыску преступников, привлечению их к уголовной ответственности.

Задачи прокурорского надзора в сфере дознания и предварительного следствия тесно связаны с его предметом. В соответствии со ст. 37 Закона РК «О Прокуратуре», предметом надзора в этом направлении деятельности прокуратуры является законность актов и деятельности органов дознания и следствия, соблюдение установленного законодательством порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных преступлениях и проведение расследования.

Основными задачами надзора за применением законов в борьбе с экономическими преступлениями являются своевременное обеспечение органами уголовного преследования возмещения ущерба, нанесенного противоправными посягательствами; установление имущества виновных лиц и наложение на него ареста; защита добросовестного предпринимательства и разоблачение коррумпированных государственных служащих, препятствующих предпринимательской деятельности.

Осуществляя надзорную деятельность в строгом соответствии с действующим законодательством, прокурор обязан требовать

проведения всестороннего, полного и объективного исследования обстоятельств по расследуемым уголовным делам. При этом он не обязан давать каких-либо объяснений по существу находящихся в его производстве дел и материалов, а также предоставлять их кому бы то ни было для ознакомления иначе, как в случаях и порядке, предусмотренных законом, никто не вправе разглашать материалы проверок и дел без разрешения прокурора, в производстве которого они находятся, до их завершения.

Следует признать, что следственные процедуры, предусмотренные законом несколько громоздкие, медлительные и в определенной мере обременительные для налогоплательщиков, поэтому дифференциация процессуальной формы досудебного производства в настоящее время имеет важное значение.

В последние годы в уголовно-процессуальный кодекс внесены существенные поправки, направленные на упрощение и повышение эффективности уголовного процесса.

В частности, 3 декабря 2009 года Глава государства подписал закон «О внесении изменений и дополнений в УПК РК по вопросам упрощенного досудебного производства», который предполагает переход, по сути, к расследованию в форме дознания или предварительного следствия уже с момента регистрации заявления и сообщения о преступлении. Данным законом УПК РК дополнен главой 23-1 «Упрощенное досудебное производство» (ст. ст. 190-1 — 190-3), которое допускается по делам о преступлениях небольшой и средней тяжести. В указанном процессуальном порядке сегодня может расследоваться 270 составов преступлений небольшой тяжести (39,5 %) и 214 составов преступлений средней тяжести (31,3 %), что в сумме составляет 70,8 % от всего количества составов преступлений, предусмотренных УК РК. Правом проведения упрощенного досудебного производства наделены органы дознания, дознаватели, а также следователи под надзором соответствующего прокурора¹.

Упрощенный порядок досудебного производства будет осуществляться по так называемым очевидным делам, то есть в случаях, если установлен факт преступления, обвиняемый признает свою вину, не оспаривает доказательства, а также характер и раз-

¹ Когамов М. Ч. Резервы эффективности. Юридическая газета. 2010. 15 января.

мер причиненного вреда. Ускоренный режим рассмотрения дел данной категории позволит усовершенствовать работу правоохранительных органов — высвободит значительные ресурсы — и сконцентрироваться на расследований тяжких и особо опасных преступлений.

Таким образом, основными критериями деятельности органов прокуратуры по надзору за законностью следствия и дознания являются: эффективность осуществления правозащитных функций и безотлагательная реабилитация граждан на всех стадиях досудебного производства; своевременное и полное обеспечение прав участников уголовного процесса; выявление и немедленное пресечение нарушений уголовно-процессуального законодательства, с привлечением к ответственности виновных лиц; своевременная отмена необоснованных решений органов уголовного преследования и обеспечение исполнения указаний и актов прокурорского надзора; обеспечение мерами надзора реального возмещения ущерба, причиненного преступлениями физическим и юридическим лицам, а также государству, и процессуальных издержек по уголовным делам.

11.2. Полномочия прокурора при осуществлении надзора за законностью предварительного следствия и дознания

В соответствии со ст. 38 Закона «О Прокуратуре» и ст. 197 УПК РК прокурору предоставлены широкие полномочия в осуществлении надзора за законностью предварительного следствия и дознания. Указания прокурора органам дознания и предварительного следствия в связи с расследованием ими уголовных дел даются в письменном виде и являются для этих органов обязательными. Осуществляя надзор за расследованием преступлений путем дачи письменных указаний и поручений, отмены незаконных постановлений следователей и дознавателей, отстранения их от дальнейшего расследования уголовных дел, прокурор не только устраняет нарушения законности, но и оказывает положительное воздействие на организацию расследования преступлений.

Прокурорский надзор осуществляется в одном и том же правовом режиме, как за законностью дознания, так и за законностью

предварительного следствия — независимо от некоторых различий между дознанием и следствием. Его формы не меняются и в зависимости от ведомственной принадлежности следственного аппарата или органа дознания.

Свои полномочия прокурор осуществляет независимо от других государственных органов и должностных лиц, политических партий и других общественных объединений, подчиняясь только закону и руководствуясь указаниями Генерального Прокурора. Акты прокурорского надзора, вынесенные на основании и в порядке, установленном законом, обязательны для всех органов, организаций, должностных лиц и граждан.

Прокурор, осуществляя надзор за законностью дознания и следствия, как это установлено ст. 38 Закона «О прокуратуре»:

1) получает для проверки от органов дознания и следствия уголовные дела, документы, материалы и иные сведения о совершенных преступлениях, ходе оперативно-розыскной деятельности, дознания, следствия;

2) проверяет соблюдение законности при приеме, регистрации, разрешении заявлений и сообщений о совершенных или готовящихся преступлениях;

3) поддерживает либо отказывает в ходатайстве органа уголовного преследования о санкционировании ареста и содержания под стражей или домашнего ареста обвиняемого, подозреваемого;

4) в необходимых случаях возбуждает уголовные дела, дает письменные указания о производстве расследования преступлений;

5) отменяет незаконные постановления следователей и лиц, производящих дознание;

6) если в ходе дознания и следствия были допущены нарушения прав участников процесса и других граждан, незаконные методы расследования, ставит вопрос об ответственности виновных лиц;

7) в случаях неполноты следствия и дознания, а также установления допущенных нарушений законности в ходе следствия и дознания возвращает уголовное дело на дополнительное расследование либо прекращает его в полном объеме или в отношении конкретных лиц;

8) направляет в суд уголовное дело, поступившее из органов дознания или следствия для рассмотрения по существу;

9) требует при необходимости от руководителей следственных подразделений и органов дознания проведения проверок в подчиненных им органах в целях устранения нарушений закона, обеспечения полного раскрытия преступлений;

10) рассматривает жалобы на действия и решения лица, производящего дознание, следователя, руководителей органов дознания и следствия;

11) проверяет соблюдение установленного законодательством порядка и условий содержания под стражей лиц, в отношении которых мерой пресечения избран арест;

12) санкционирует объявление международного розыска в отношении лица, совершившего преступление на территории Республики Казахстан и скрывающегося от следствия;

13) выполняет иные установленные законом полномочия.

Столь широкие полномочия позволяют прокурору обеспечивать действенный надзор, своевременно предупреждать, выявлять и устранять нарушения законности при расследовании преступлений. Прокурор вправе истребовать любое дело от лица, производящего дознание и следствие, знакомиться с материалами дела, присутствовать при производстве отдельных следственных действий, давать указания по ходу расследования. Прокурор должен обеспечить действенный надзор за соблюдением требований закона и норм уголовного процесса в период всего хода расследования преступлений и проведения оперативно-розыскных мероприятий.

Целям своевременного выявления и устранения нарушений закона в процессуальной деятельности органов дознания и следствия служит право прокурора получать от них для проверки уголовные дела, документы, материалы и иные сведения о совершенных преступлениях, ходе оперативно-розыскной деятельности, дознания и следствия.

В этой связи важное значение имеет вопрос об определении полномочий помощников и заместителей прокуроров районов, старших прокуроров и прокуроров отделов, управлений и руководителей этих структурных подразделений вышестоящих прокуратур. При определении их компетенции необходимо исходить из того, что по смыслу действующего законодательства каждый прокурор, независимо от своего должностного положения, обязан вы-

являть нарушения законности и своевременно принимать меры к их устранению. В этом кроется юридическая основа самостоятельности должностных лиц, осуществляющих прокурорский надзор.

Исходя из этого, прокуроры управления, отделов, на которых возложен надзор за следствием и дознанием, вправе возбудить уголовное дело, участвовать в его расследовании, давать письменные указания по уголовным делам, возвращать дела для дополнительного расследования, отменять постановления об отказе в возбуждении и прекращении уголовных дел, разрешать жалобы на действия следователя и дознавателя. С письменного согласия руководителя прокуратуры прокурор управления (отдела) может отменить любое решение прокурора нижестоящей прокуратуры по уголовному делу или материалу в стадии производства дознания и предварительного следствия.

Прокурор района (города) своим распоряжением должен распределить обязанности между подчиненными работниками, что повышает персональную ответственность прокурора, его заместителей, помощников за порученный участок работы. Как правило, надзор за законностью предварительного следствия и дознания возлагается на заместителя или помощника прокурора района. Помощник прокурора района обладает всеми полномочиями прокурора, за исключением отнесенных к исключительной компетенции прокурора (санкционирование арестов, подписание протестов и представлений, разрешение жалоб на действия работников прокуратуры). Помощник прокурора, на которого возложен надзор за следствием и дознанием, проверяет законность и своевременность разрешения заявлений и сообщений о преступлениях, задержания подозреваемых и содержания их в ИВС, прекращения и приостановления уголовных дел, разрешает жалобы на действия следователей и лиц, производящих дознание и т.д.

21 мая 2007 года был принят Закон «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан», которым провозглашены принципиально важные для страны новеллы, в частности, введено судебное санкционирование ареста.

Теперь, в соответствии со ст. 150 УПК РК арест в качестве меры пресечения применяется только с санкции суда и лишь в отношении обвиняемого, подозреваемого в совершении умышлен-

ных преступлений, за которые законом предусмотрено наказание в виде лишения свободы на срок свыше двух лет, и в совершении неосторожных преступлений, за которые законом предусмотрено наказание в виде лишения свободы на срок свыше трех лет.

При необходимости избрания в качестве меры пресечения ареста прокурор, следователь, орган дознания выносят постановление о возбуждении перед судом ходатайства о санкционировании ареста. К постановлению прилагаются материалы уголовного дела, подтверждающие обоснованность ходатайства.

При решении вопроса о поддержании ходатайства следователя или органа дознания о санкционировании ареста обвиняемого, подозреваемого, прокурор обязан ознакомиться со всеми материалами, содержащими основания для заключения под стражу, и вправе допросить обвиняемого, подозреваемого. Прокурор, изучив все представленные материалы, выносит постановление о поддержании ходатайства следователя или органа дознания о санкционировании ареста обвиняемого, подозреваемого при наличии оснований, предусмотренных законом.

В случае отказа в поддержании ходатайства прокурор выносит постановление об отказе в поддержании ходатайства следователя или органа дознания о санкционировании ареста обвиняемого, подозреваемого. При отказе прокурора в поддержании ходатайства обвиняемый, подозреваемый подлежит немедленному освобождению из-под стражи.

Постановление прокурора об отказе в поддержании ходатайства следователя или органа дознания о санкционировании ареста и освобождении из-под стражи обвиняемого, подозреваемого может быть обжаловано следователем, органом дознания вышестоящему прокурору либо участниками процесса, защищающими свои или представляемые права и интересы.

На прокуроров возлагается также обязанность обеспечивать надлежащий надзор за всесторонностью, полнотой и объективностью расследования преступлений, за неукоснительным соблюдением установленного в УПК РК порядка продления сроков расследования и содержания под стражей.

Срок ареста при досудебном производстве по делу не может превышать *двух месяцев*. В случае невозможности закончить рас-

следование в срок до двух месяцев и при отсутствии оснований для изменения или отмены меры пресечения этот срок может быть продлен по мотивированному ходатайству следователя, согласованному с районным (городским) прокурором и приравненными к нему иными прокурорами, судьей районного и приравненного к нему суда — **до трех месяцев**, а по мотивированному ходатайству следователя, согласованному с прокурором области и приравненными к нему прокурорами и их заместителями, судьей районного и приравненного к нему суда — **до шести месяцев**.

Продление срока ареста свыше шести месяцев может быть осуществлено судьей районного суда и приравненного к нему суда лишь ввиду особой сложности дела по мотивированному ходатайству *начальника следственного отдела*, согласованному с прокурором области и приравненными к нему прокурорами, — **до девяти месяцев**.

Продление срока ареста свыше девяти месяцев допускается в исключительных случаях в отношении лиц, обвиняемых в совершении тяжких или особо тяжких преступлений, судьей районного и приравненного к нему суда по мотивированному ходатайству *начальника следственного отдела*, согласованному с прокурором области и приравненными к нему прокурорами, — **до двенадцати месяцев**. Вопрос о продлении срока ареста свыше девяти месяцев предварительно рассматривается на коллегии прокуратуры области и приравненной к ней прокуратуры.

Срок ареста исчисляется с момента заключения обвиняемого, подозреваемого под стражу до направления прокурором дела в суд. В срок ареста засчитывается время задержания лица в качестве подозреваемого, время домашнего ареста и принудительного нахождения в психиатрическом или ином медицинском учреждении по решению суда. Время ознакомления с материалами уголовного дела обвиняемым, его защитником, а также прокурором при ознакомлении с делом, поступившим с обвинительным заключением, при исчислении срока ареста не учитывается.

Дальнейшее продление срока ареста не допускается, арестованный обвиняемый подлежит немедленному освобождению. Срок ареста не может превышать максимального срока лишения свободы, предусмотренного уголовным законом за совершение инкриминируемого обвиняемому преступления.

В отношении несовершеннолетнего арест в качестве меры пресечения, а также задержание могут применяться лишь в исключительных случаях при совершении тяжкого или особо тяжкого преступления. *Срок содержания несовершеннолетнего* под стражей может быть продлен на срок не более, чем *до 6-ти месяцев*.

Другие полномочия прокурора, перечисленные в ч. 1 ст. 38 Закона «О прокуратуре» носят конкретный характер и при условии правильного их использования служат надежной гарантией своевременного выявления, устранения и предупреждения нарушений законности в процессуальной деятельности органов дознания и следствия.

Особо следует отметить право Генерального Прокурора РК в исключительных случаях, при установлении фактов неполноты и необъективности расследования, сложности и значимости дела, образовать следственную группу из числа следователей нескольких органов, осуществляющих предварительное следствие, назначив при этом прокурора руководителем этой группы, оформив данное решение своим постановлением (ч. 3 ст. 198 УПК РК).

11.3. Организация работы по надзору за законностью предварительного следствия и дознания

Для достижения целей прокурорского надзора за законностью предварительного следствия и дознания важное значение имеет правильная организация работы органов прокуратуры. Вопросы организации прокурорского надзора в этом направлении достаточно полно регламентированы Законом Республики Казахстан «О Прокуратуре», УПК РК и приказами Генерального Прокурора.

Для надлежащей организации работы прокурора по надзору за предварительным следствием и дознанием большое значение имеют построенные по-деловому, основанные на законе взаимоотношения с руководителями органов дознания и следственного отдела (управления) органов расследования. Несмотря на то что повседневный ведомственный контроль возложен на них, это обстоятельство не освобождает прокурора от обязанности осуществления систематического надзора за законностью расследования преступлений.

Важное значение для правильной организации надзора имеет распределение обязанностей между сотрудниками прокуратуры, планирование, контроль за неукоснительным выполнением намеченных мероприятий, совершенствование форм и методов прокурорского надзора.

Основные организационно-методические мероприятия, в т. ч. проверки, задания, анализы, обобщения, подготовка информационно-методических писем и обзоров, семинары планируются на год. С учетом этого прокурорам необходимо постоянно уделять внимание повышению уровня контроля за исполнением намеченных мероприятий, принятых по их результатам решений. В планах работы прокуратуры должны предусматриваться проведение контрольных проверок, выезды на места для изучения состояния работы по устранению ранее выявленных недостатков и упущений, оказание практической помощи.

В целях повышения уровня руководства деятельностью нижестоящих прокуратур по надзору за законностью дознания и следствия на коллегиях, оперативных совещаниях надо систематически заслушивать отчеты зональных прокуроров о работе по зоне и закреплённому предмету, а также информацию прокуроров, выезжавших на места для проведения проверки.

Действующее законодательство, регламентируя права и обязанности прокурора в стадии предварительного расследования, не может учитывать всех особенностей организации надзора за законностью расследования каждого конкретного преступления. Поэтому наукой и практикой прокурорского надзора выработаны рекомендации, помогающие прокурору в конкретной следственной ситуации принять правильное решение, определить линию своего поведения.

Факторами, определяющими решение прокурора о личном участии в производстве следственных действий, могут быть: необходимость проверки сведений о необъективности расследования, законности принятого следователем процессуального решения, сомнение в правильности произведенного расследования, отказ обвиняемого (подозреваемого) от дачи показаний, ходатайство подозреваемого, обвиняемого, потерпевшего или других лиц о производстве следственного действия с участием прокурора.

В целях более четкого разграничения функций Генеральной прокуратуры Республики Казахстан, территориальных и специализированных прокуратур, исключения дублирования в их деятельности, усиления роли прокуроров, осуществление надзора за законностью следствия и дознания установлено в следующем порядке:

1) Департамент по надзору за законностью следствия и дознания ГП РК организует и контролирует по республике организацию и осуществление надзора, а также непосредственно осуществляет надзор за соблюдением законности при расследовании уголовных дел и проведении доследственных проверок в отношении должностных лиц, назначенных Президентом Республики Казахстан; назначенных и избранных Палатами Парламента; возглавляющих центральные исполнительные органы и ведомства; депутатов Парламента; судей, а также по делам и материалам доследственных проверок, осуществление надзора по которым поручается Генеральным Прокурором и его заместителями;

2) Главная военная прокуратура осуществляет надзор за соблюдением законности при расследовании уголовных дел и проведении доследственных проверок в отношении военнослужащих, проходящих воинскую службу по призыву или контракту в Вооружённых Силах, других войсках и воинских формированиях Республики Казахстан; граждан, находящихся в запасе во время прохождения ими воинских сборов; лиц гражданского персонала воинских частей, соединений и учреждений в связи с исполнением ими служебных обязанностей или в расположении этих частей подразделениями центральных аппаратов органов уголовного преследования.

3) прокуроры областей и приравненные к ним по территориальности осуществляют надзор за соблюдением законности при расследовании уголовных дел и проведении доследственных проверок подразделениями центральных аппаратов органов уголовного преследования.

4) городские и районные прокуроры (далее горрайпрокуроры) по территориальности осуществляют надзор за соблюдением законности при расследовании уголовных дел и проведении доследственных проверок подразделениями областных департаментов

(управлений), городских, районных управлениях (отделах) Министерства внутренних дел Республики Казахстан, Агентства Республики Казахстан по борьбе с экономической и коррупционной преступностью, Комитета национальной безопасности Республики Казахстан, Комитета таможенного контроля Министерства финансов Республики Казахстан, Комитета противопожарной службы Министерства по чрезвычайным ситуациям Республики Казахстан, Комитета уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Республики Казахстан.

5) транспортные прокуроры осуществляют надзор за соблюдением законности при расследовании уголовных дел и проведении доследственных проверок подразделениями областных департаментов (управлений), городских, районных управлениях (отделах), расследующих преступления, совершенные на транспорте, должностные преступления, совершенные работниками органов уголовного преследования на объектах транспорта, а также преступления, совершенные работниками организаций, учреждений и предприятий железнодорожного, водного, трубопроводного и воздушного транспорта и организаций, осуществляющих административно-хозяйственную деятельность, связанную с транспортной инфраструктурой;

6) природоохранные прокуроры осуществляют надзор по уголовным делам и материалам доследственных проверок в специализированных (экологических) подразделениях органов уголовного преследования;

7) специализированные прокуроры по надзору за законностью исполнения наказаний в исправительных учреждениях осуществляют надзор по уголовным делам и материалам доследственных проверок в подразделениях органов КУИС МЮ РК.

Осуществление надзора за законностью следствия и дознания предполагает обеспечение законности процессуальных решений и действий должностных лиц, осуществляющих уголовное преследование, на всех стадиях досудебного производства — с момента информирования органа о совершенном либо готовящемся преступлении до направления уголовного дела в суд.

Городские, районные прокуроры и приравненные к ним участвуют сами либо поручают подчиненным сотрудникам выезжать

совместно с сотрудниками других органов уголовного преследования на места происшествий по особо тяжким преступлениям, имеющим большой общественный резонанс, а также катастрофам, крушениям, авариям и другим чрезвычайным происшествиям. При значительной отдаленности транспортных прокуратур на места таких происшествий, совершенных на транспорте, выезжают территориальные прокуроры. Участие прокурора в осмотре либо в ином следственном действии отражается в соответствующих протоколах.

Городскими, районными прокурорами и приравненными к ним проверяется соблюдение законности при приёме, регистрации и разрешении заявлений и сообщений о совершенных или готовящихся преступлениях в городских, районных и приравненных к ним органах уголовного преследования не реже двух раз в месяц, а в областных и приравненных к ним органах уголовного преследования — ежеквартально. По фактам укрытия от учета преступлений обеспечивается проведение служебных расследований, а по тяжким и особо тяжким преступлениям в обязательном порядке — принятие процессуального решения.

По уголовным делам заводятся надзорные производства, где в обязательном порядке содержатся копии процессуальных документов, направляемых органами следствия и дознания в соответствии с требованиями УПК РК прокурору, копии актов прокурорского надзора и решений, принимаемых в ходе надзорной деятельности, а также копии жалоб и обращений, связанных с расследуемым уголовным делом. Ответственность за полноту ведения надзорного производства несет прокурор, осуществляющий надзор за законностью расследования уголовного дела.

В целях обеспечения полноты, объективности и всесторонности расследования уголовных дел прокурорами в стадии предварительного следствия и дознания даются письменные указания. По уголовным делам об особо тяжких преступлениях, а также возбужденным прокурорами, дача указаний — обязательна.

При согласии по материалу отказного производства либо уголовному делу с решением об освобождении лица от уголовной ответственности по нереабилитирующим основаниям прокурором

налагается резолюция о согласии на первом листе постановления справа сверху. В случае согласия с прекращением уголовного дела по реабилитирующим основаниям прокурором составляется мотивированное заключение. При согласии с решениями о приостановлении производства по уголовному делу, а также об отказе в возбуждении уголовного дела такая резолюция прокурором налагается на последнем листе постановления. Выявленные нарушения законности устраняются путём отмены необоснованных постановлений следствия и дознания, а также признания действий должностных лиц необоснованными.

Городскими, районными прокурорами и приравненными к ним при получении письменного сообщения дознавателя или следователя о произведенном задержании лица подозреваемого в совершении преступления незамедлительно проверяется законность и обоснованность его задержания. В случае признания задержания необоснованным, подозреваемое лицо прокурором освобождается до истечения срока задержания с последующим принятием мер надзора в отношении виновных должностных лиц. Особое внимание уделяется обоснованности задержаний несовершеннолетних, инвалидов, женщин, иностранных граждан.

Прокурорами, осуществляющими надзор за законностью следствия и дознания, в течение 3 суток с момента получения копии постановления о привлечении в качестве обвиняемого проверяется его законность.

Перед решением вопроса о предании обвиняемого суду тщательно проверяются требования, предусмотренные законом (ст. 281 УПК РК). Прокуроры несут персональную ответственность за обоснованность и своевременность направления дел в суд, а также соблюдение порядка вручения обвинительного заключения.

Контрольные вопросы

1. В чем заключаются сущность и задачи прокурорского надзора за законностью предварительного следствия и дознания?
2. Каковы особенности прокурорского надзора за законностью при приеме, регистрации и рассмотрении заявлений, сообщений, жалоб и иной информации о преступлениях и происшествиях?

туру принимать меры по выявлению и устранению любых нарушений законности, опротестовывать правовые акты в установленном законодательном порядке.

Прокурор, поддерживая государственное обвинение по уголовным делам, с одной стороны, осуществляет функцию уголовного преследования, с другой, — его участие призвано способствовать установлению судом истины по делу, правильному применению уголовного и уголовно-процессуального законов, вынесению законного и обоснованного приговора.

При рассмотрении судами дел перед прокурорами стоят следующие **задачи**:

— обеспечить требования закона о всестороннем, полном и объективном исследовании судом обстоятельств дела и способствовать суду принять по делу законное, обоснованное и справедливое решение;

— на всех стадиях судопроизводства своевременно принять меры по устранению нарушений закона, от кого бы эти нарушения ни исходили;

— своевременно опротестовывать каждый незаконный и необоснованный судебный акт, а также давать законное, обоснованное и мотивированное заключение по делу;

— глубоко и обстоятельно проверять жалобы на судебные акты, вступившие в законную силу, и в случаях отказа в принесении протеста составить обоснованное заключение, направить лицу, обратившемуся с жалобой, мотивированный ответ.

Прокурор, осуществляя правоохранительную функцию, должен выполнять свои обязанности строго в рамках закона и в соответствии с указаниями Генерального Прокурора.

На районном и приравненном к нему уровне надзор за законностью судебных актов осуществляют заместитель или помощники районного прокурора, специально выделенные для этой цели. В областных и приравненных к ним прокуратурах — заместитель прокурора и соответствующие управления или отделы.

В Генеральной прокуратуре Республики Казахстан руководство этой работой осуществляет **Департамент по надзору за законностью судебных актов и представительства интересов государства в суде**. Департамент не только руководит работой нижестоя-

щих прокуратур, но и осуществляет надзор за законностью при рассмотрении конкретных дел, повсеместно через нижестоящие прокуратуры, в т.ч. и по делам, взятым на контроль руководством Генеральной Прокуратуры.

Необходимо знать, что Законом от 10 декабря 2009 года за №227 по вопросам совершенствования судебной системы внесены существенные изменения в действующий уголовно-процессуальный кодекс.

В настоящее время районные и приравненные к ним суды действуют в качестве судов первой инстанции. Районному и приравненному к нему суду подсудны все уголовные дела, за исключением уголовных дел, отнесенных к подсудности специализированных судов.

Специализированным межрайонным судам по уголовным делам подсудны уголовные дела об особо тяжких преступлениях, за исключением дел, отнесенных к подсудности специализированных межрайонных военных судов по уголовным делам.

Областной и приравненный к нему суд действуют в качестве суда апелляционной и кассационной инстанций. В апелляционном порядке областной и приравненный к нему суд рассматривает дела по апелляционным (частным) жалобам, протестам на не вступившие в законную силу приговоры и постановления районных и приравненных к ним судов, специализированных межрайонных судов по делам несовершеннолетних, а также специализированных межрайонных судов по уголовным делам, вынесенные при рассмотрении дела судьей единолично.

В кассационном порядке областной и приравненный к нему суд рассматривает дела по кассационным (частным) жалобам, протестам на не вступившие в законную силу приговоры и постановления специализированных межрайонных судов по уголовным делам, вынесенные при рассмотрении дела с участием присяжных заседателей, а также на приговоры и постановления областного и приравненного к нему суда, вынесенные при рассмотрении дела в апелляционном порядке (за исключением постановлений, указанных в ч. 3 ст. 423 УПК РК).

Верховный Суд Республики Казахстан действует в качестве суда надзорной инстанции, рассматривает дела по ходатайствам сторон и протестам прокурора на:

1) вступившие в законную силу приговоры и постановления районных и приравненных к ним судов, специализированных межрайонных судов по уголовным делам, специализированных межрайонных военных судов по уголовным делам, специализированных межрайонных судов по делам несовершеннолетних, военных судов гарнизонов;

2) вступившие в законную силу приговоры и постановления областных и приравненных к ним судов, вынесенные при рассмотрении дел в апелляционном порядке;

3) вступившие в законную силу постановления областных и приравненных к ним судов, вынесенные при рассмотрении дел в кассационном порядке;

Военный суд действует в качестве суда апелляционной и кассационной инстанций.

Пленарное заседание Верховного Суда Республики Казахстан по основаниям, указанным в ч. 3 ст. 458 УПК РК, рассматривает дела по представлению Председателя Верховного Суда Республики Казахстан или протесту Генерального прокурора Республики Казахстан на постановления коллегии Верховного Суда Республики Казахстан.

В принципе все прокуроры, независимо от отрасли надзора, которой они ведают, обязаны периодически участвовать в суде при рассмотрении дел. В деятельности органов прокуратуры независимо от их уровней центральное место занимают правильная организация работы, эффективные формы и методы осуществления прокурорского надзора. Важным аспектом организации работы является проверка законности и обоснованности судебного акта. Чтобы не оставить ни одного судебного акта непроверенным, следует уделить внимание своевременному ведению журнала учета уголовных дел, рассмотренных судом. Важным направлением организации работы прокуроров, осуществляющих надзор за законностью судебных актов, является ведение надлежащего учета, отражающего в целом все сведения этой работы в целях проведения соответствующих обобщений, а также оценки уровня и эффективности осуществления прокурорского надзора.

Для улучшения качества отправления правосудия следует принимать меры организационного характера, направленные на уси-

ление надзора за своевременностью рассмотрения судом уголовных дел, соблюдением сроков рассмотрения, выявлением и устранением причин необоснованного приостановления или отложения судебных процессов. Результаты анализа состояния законности при отправлении правосудия следует обсуждать и на оперативном совещании для устранения недостатков в осуществлении прокурорского надзора, совершенствования и повышения его эффективности.

Важным средством повышения эффективности прокурорского надзора являются периодические проверки, проводимые в нижестоящих прокуратурах, которые позволяют не только выявлять и устранять недостатки и упущения по осуществлению надзора, но и рекомендовать передовые методы надзора и более эффективные средства прокурорского реагирования на нарушения закона.

Очень полезно проведение ежегодных конкурсов государственных обвинителей и поощрение лучших из них приказом руководителя прокуратуры, издание текстов наиболее удачных выступлений прокуроров в суде в виде сборников речей государственных обвинителей — как образцов квалифицированного поддержания обвинения и ораторского искусства. Такие сборники особенно необходимы молодым специалистам для подготовки выступлений в суде, повышения их квалификации и роста профессионального уровня.

Генеральным Прокурором ставятся задачи обеспечения объективного рассмотрения дел в судах, правильного применения закона путем квалифицированного поддержания государственного обвинения и дачи обоснованного и законного заключения по делу, активного участия в рассмотрении уголовных дел судами, своевременной постановки вопросов по исправлению судебных и следственных ошибок, принятия действенных мер по любым нарушениям законности при отправлении правосудия. На прокуроров возложена личная ответственность за правомерность и компетентность занимаемой в суде позиции.

С принятием 13 декабря 1997 г. Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан *стадия предания обвиняемого суду* перенесена на период досудебного производства по делу и возложена на прокурора. В связи с этим прокурор не только проверяет

полноту, объективность и обоснованность проведенного расследования, но и процессуально оформляет свое мнение и решение по нему путем вынесения постановления о предании обвиняемого суду. Этим законодательно закрепляется личная ответственность прокурора за проведенное расследование и результат его рассмотрения в суде, что требует от прокурора профессиональных знаний, принципиальной позиции по всем фактам нарушения законности и ответственности за принимаемые решения.

Прокурорам следует знать, что фактические данные, полученные до возбуждения уголовного дела, без продления срока принятия решения по заявлению и сообщению о преступлениях (до десяти суток, в исключительных случаях — до одного месяца) не могут быть признаны в качестве допустимых доказательств. Фактические данные, полученные после истечения срока дознания или предварительного следствия, в период приостановления производства по делу без его возобновления (за исключением случаев назначения экспертизы), ознакомления обвиняемого с материалами дела, нахождения дела у прокурора с обвинительным заключением, признаются недопустимыми доказательствами.

В соответствии со ст. 116 УПК РК фактические данные должны быть признаны недопустимыми в качестве доказательств, если они получены с нарушениями требований Уголовно-процессуального кодекса, которые путем лишения или стеснения гарантированных законом прав участников процесса или нарушением иных правил уголовного процесса при расследовании или судебном разбирательстве дела повлияли или могли повлиять на достоверность полученных фактических данных.

При истребовании судебных дел необходимо строго соблюдать процессуальное взаимоотношение. В частности, дела могут быть истребованы как по надзорной жалобе, так и по инициативе прокуроров во исполнение планов работы органов прокуратуры. При этом в запросе рекомендуется указать причины истребования дела. Нельзя истребовать дела, находящиеся в производстве суда, кроме случаев, предусмотренных ч. 5 ст. 37 УПК РК (в случаях примирения сторон — потерпевшего с подозреваемым или обвиняемым). Дела, по которым судебные акты вступили в законную силу, как правило, истребуются вышестоящим судом или прокурором для проверки в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам.

Уголовное законодательство предоставляет суду широкие возможности для осуществления дифференцированного подхода к назначению наказания. С одной стороны, сохранение повышенной ответственности за тяжкие и особо тяжкие преступления, за рецидив и организованную преступность, а с другой — назначение не связанных с лишением свободы мер наказания лицам, впервые совершившим менее опасные преступления и способным исправиться без изоляции от общества.

Впервые законодателем достаточно четко определено понятие уголовного наказания и уточнены его цели. Так, согласно ст. 38 УК, наказание — есть мера государственного принуждения, назначаемая по приговору суда. Общие начала назначения наказания определены в ст. 52 УК РК. Как указано в данной статье, лицу, совершившему преступление, должно быть назначено наказание, необходимое и достаточное для его исправления и предупреждения новых преступлений.

Следует учесть, что одна из целей применения наказания к лицам, совершившим преступление, состоит в том, чтобы не допустить совершения ими новых преступлений. Поэтому своевременное рассмотрение дела, соблюдение гласности судебного разбирательства и назначение законного, обоснованного, справедливого наказания является одним из важных условий успешной борьбы с преступностью и укрепления правопорядка, обеспечения режима законности. Это и есть весомый вклад суда в дело борьбы с преступностью. Неоценимо и предупредительно-воспитательное воздействие судебного заседания и объективного постановления суда, а также участие в формировании уважения к праву и морали.

При определении степени общественной опасности совершенного преступления следует исходить из совокупности всех обстоятельств, при которых было совершено конкретное преступное деяние (форма вины, мотивы, способ, обстоятельства и стадия совершения преступления, тяжесть наступивших последствий, степень и характер участия в преступлении каждого из соучастников и др.).

Необходимо учитывать тенденцию ежегодного роста дел, рассматриваемых судами страны. В 2009 году прокурорами обеспечено участие в рассмотрении свыше 48 тыс. уголовных дел. По

инициативе прокуроров судами апелляционной инстанции приведены в соответствие с законом приговоры в отношении 1311 лиц. Апелляционные протесты удовлетворены на 89,3 %. В надзорном порядке по протестам приведены в соответствие с законом судебные постановления (приговоры) в отношении 474 граждан, удовлетворено 93,5 % надзорных протестов¹.

12.2. Участие прокурора в суде первой инстанции. Полномочия прокурора

Судебный процесс — сложная и многогранная система, и гражданин, впервые оказавшийся в зале судебного заседания, нередко испытывает чувство подавленности, растерянности и не всегда может правильно воспользоваться предоставленными ему правами, поэтому в суде должна быть создана такая обстановка, которая позволяла бы свести психологический дискомфорт к минимуму.

Прокурор олицетворяет публичную власть и поэтому его речь должна быть объективной, мотивированной, юридически грамотной, не унижающей чьего-либо достоинства и оказывающей профилактическое влияние. На формирование правильного внутреннего убеждения существенно влияет система коммуникативных качеств речи, важнейшими из которых является точность, искренность, уместность, выразительность, логичность, правильность и ясность. Прокурор в своей речи должен раскрыть общественную противоправность совершенного деяния, тот вред, который нанесен интересам граждан и общества. Эту оценку необходимо увязывать с конкретными обстоятельствами совершенного деяния в том виде, в каком они были установлены судом.

Суд не связан с выводами прокурора, также как и защитника. В то же время, если обвинительная речь прокурора безупречна с точки зрения закона, то суд не может проигнорировать мнение прокурора при принятии решения по делу.

Прокурор при рассмотрении уголовных дел в суде, независимо от занимаемой должности, приобретает определенный законом процессуальный статус государственного обвинителя и становится

¹ Мами К. А. Вектор стабильности и безопасности. Казахстанская правда. 2010. 27 января.

в суде заметной фигурой. Участники процесса с исключительным вниманием наблюдают за поведением государственного обвинителя и подходят к его оценке с большой взыскательностью.

Поддержание государственного обвинения в суде является одним из важнейших участков прокурорской деятельности. Основным нормативным документом данного направления деятельности прокурора является Уголовно-процессуальный кодекс. В соответствии с УПК РК с января 2000 г. действуют нормы закона об обязательном участии в главном судебном разбирательстве прокурора в качестве государственного обвинителя, за исключением дел частного обвинения.

Прокурорский работник, которому поручено поддержание государственного обвинения, обязан хорошо знать материалы уголовного дела. Для этого он должен тщательно подготовиться к судебному разбирательству, определить совокупность доказательств по делу, составить план и наметить тактику допросов, чтобы быть готовым выразить позицию государственного обвинителя при решении вопросов, могущих возникнуть в ходе судебного разбирательства. И от того, насколько активен и профессионально подготовлен прокурор, в решающей степени зависят полнота и всестороннее исследование доказательств, объективное и правильное разрешение дела, а в целом вынесение судом законного и справедливого приговора.

Для решения вопроса о назначении главного судебного разбирательства перед его проведением предусмотрено **предварительное слушание** дела. Предварительное слушание производится судьей единолично в закрытом судебном заседании с обязательным участием государственного обвинителя, подсудимого, его защитника. Возможно проведение предварительного слушания в отсутствие подсудимого, при его обязательном ходатайстве об этом, кроме случаев, предусмотренных ст. 284 УПК РК. При неявке защитника учитываются причины, а также наличие возможности его замены в данном судебном заседании, согласие подсудимого на подобную замену.

Прокурор, участвуя в предварительном слушании дела, не должен добиваться непременно назначения главного судебного разбирательства, а обязан обеспечивать правильное разрешение вопросов и способствовать вынесению судом законного решения.

Исключительно важное значение имеет участие прокурора в *главном судебном разбирательстве*, где в соответствии со ст.317 УПК РК, участие его в качестве государственного обвинителя обязательно. Районному и приравненному к нему суду подсудны все уголовные дела, за исключением уголовных дел, отнесенных к подсудности специализированных судов. По сложным и многоэпизодным делам государственное обвинение могут поддерживать сразу несколько прокуроров.

В связи с тем что вопрос о виновности или невиновности лица, привлеченного к уголовной ответственности, окончательно решается судом, то от государственного обвинителя требуется активное участие в судебном разбирательстве дела, в процессе которого исследуются обстоятельства совершения преступления и проверка имеющегося и представленного доказательственного материала. Разумеется, активность не должна переходить в агрессивность.

Самая важная и ответственная часть главного судебного разбирательства — это изложение государственным обвинителем сущности предъявленного подсудимому обвинения. При этом обвинитель должен огласить фабулу обвинения — конкретное преступление, инкриминируемое подсудимому с указанием времени, места и способов его совершения, по какой статье ему предъявлено обвинение и в каком объеме оно поддерживается.

Действующий уголовно-процессуальный закон не дает прокурору никаких преимуществ перед другими участниками судебного разбирательства по представлению доказательств, участию в их исследовании, заявлению ходатайств. При поддержании обвинения прокурор руководствуется требованиями закона и своим внутренним убеждением, основанным на исследовании всех обстоятельств дела в судебном разбирательстве.

Важное значение имеет процедура рассмотрения судом заявленных ходатайств. Для определения порядка по ведению судебного следствия, как правило, первыми заслушиваются предложения государственного обвинителя. Определение порядка исследования доказательств — это не техническая процедура, а вопросы тактики судебного разбирательства. Прокурор должен знать, что оптимальная последовательность процессуальных действий в суде нередко играет не меньшую роль в установлении истины, чем наличие

соответствующих доказательств. Так, если подсудимый признает свою вину и она подтверждается материалами дела, лучше, конечно, начать судебное следствие с допроса подсудимого, а затем провести другие процессуальные действия. А если он отрицает, то логичнее начать с допросов других подсудимых, способных правдиво рассказать об обстоятельствах преступления, потерпевших или наиболее важных свидетелей. В любом случае государственный обвинитель должен иметь четко продуманную систему представления суду доказательств.

В судебном разбирательстве все доказательства по делу подлежат непосредственному исследованию. Суд должен заслушать показания подсудимого, потерпевшего, свидетелей, исследовать заключения экспертов, осмотреть вещественные доказательства, огласить протоколы и иные документы, а также произвести другие судебные действия по исследованию доказательств. При решении вопроса о допустимости доказательств могут быть оглашены протоколы следственных действий и иные документы, имеющиеся в деле и представленные сторонами. По данному вопросу прокурору следует учесть, что, согласно пп. 9 п. 3 ст. 77 Конституции Республики, не имеют юридической силы доказательства, полученные незаконным способом.

В этом вопросе следует учесть нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан от 20 апреля 2006 года № 4 «О некоторых вопросах оценки доказательств по уголовным делам». Согласно данному постановлению суд вправе признать доказательство недопустимым по собственной инициативе или по ходатайству сторон. Ходатайство участника процесса о признании доказательства недопустимым и его исключении должно быть мотивированным и может быть заявлено на любой стадии судебного разбирательства в письменной или в устной форме.

Ходатайство, заявленное в письменной форме, приобщается к делу, а устное — заносится в протокол судебного разбирательства. Решение суда по ходатайству о признании доказательства недопустимым, заявленному в стадии предварительного слушания дела или судебного следствия, после исследования и оценки оспариваемых доказательств, должно быть мотивировано в приговоре или постановлении суда.

Если ходатайство заявлено в ходе судебного следствия и нет необходимости дополнительной проверки оспариваемого доказательства, то суд в совещательной комнате вправе вынести по этому вопросу постановление.

В действующем уголовно-процессуальном законодательстве за подсудимым закреплён широкий спектр прав. В частности, законом предусмотрено разъяснение подсудимому того, что он не связан признанием или отрицанием вины, сделанными на предварительном следствии или дознании, не обязан отвечать на вопрос о виновности или невиновности, и что отказ подсудимого отвечать не может быть истолкован во вред ему. Молчание подсудимого расценивается как непризнание им своей виновности. Факт наличия прав и их реализация необходимы и для правильного отправления правосудия, ибо они содействуют полноте, всесторонности, объективности уголовного судопроизводства, установлению истины.

Закон требует, чтобы приговор суда был основан лишь на тех доказательствах, которые были исследованы в судебном заседании, а при сокращённом порядке судебного следствия — на доказательствах, полученных при производстве дознания и не оспоренных в суде сторонами. С учётом освобождения суда от обвинительных функций и углубления состязательности вся ответственность за доказывание обвинения возлагается на прокурора.

Прокурор должен поддерживать обвинение лишь при наличии подтверждения в суде доказательств, в равной мере способствуя суду во всестороннем исследовании доказательств как обвиняющих подсудимого, так и свидетельствующих в пользу его невиновности, т.е. прокурор обязан выступать в суде не только как представитель государственного обвинения, но и как должностное лицо, выполняющее правозащитную функцию. Прокурор в ходе судебного разбирательства помогает суду не только полно, всесторонне и объективно исследовать доказательства, установить истину по делу, постановить справедливый приговор, основанный на законе, но и использовать судебную трибуну, чтобы судебное разбирательство всегда выполняло воспитательную роль.

Выполняемая прокурором функция уголовного преследования требует ответственного отношения к обвинительной речи. Прения сторон являются кульминацией судебного процесса, поэтому госу-

дарственный обвинитель в своём заключении должен дать глубокий анализ доказательств, объективную характеристику личности подсудимого, правильно квалифицировать его действия, обоснованно и аргументированно высказать своё мнение.

Следует отметить, что обвинительная речь обеспечивает эффект убеждающего внушения только тогда, когда судья и участники процесса доверяют государственному обвинителю, что ускоряет формирование у судьи психологической готовности принять решение, соответствующее его позиции и доводам. Формальная и неквалифицированная оценка действий подсудимого отрицательно влияет на авторитет прокуратуры.

В выступлении государственного обвинителя обосновывается, доказывается выдвинутый им обвинительный тезис. При этом необходимо показать, какие доказательства подтверждают виновность подсудимого, какое обвинение прокурор считает правильным и что из исследованных доказательств, версий, обстоятельств не нашло подтверждения в результате судебного разбирательства. Силой конкретных аргументов прокурор должен стремиться убедить суд в правильности занимаемой им позиции, строго руководствуясь при этом требованиями закона и критически оценивая собранные по делу доказательства.

Квалифицированный государственный обвинитель предусматривает заранее все возможные варианты выступления защитника и старается в своей речи заблаговременно нейтрализовать нежелательные моменты.

В соответствии со ст. 317 УПК РК прокурор высказывает суду предложения о применении уголовного закона и назначении подсудимому наказания. При этом необходимо указать вид и режим учреждения. Кроме того, прокурор должен осветить вопрос о решении гражданского иска, о судьбе вещественных доказательств и о мере пресечения в отношении подсудимого до вступления приговора в законную силу, а также о вопросах, решаемых судом одновременно с постановлением приговора.

Обвинительная речь, хотя и означает заключительный этап участия прокурора в рассмотрении судом уголовного дела, но государственный обвинитель не должен игнорировать возможность использования права на реплику, где он очень кратко должен изложить мотивы своих возражений на выступления стороны защиты.

В ходе судебного следствия или судебных прений допускается отказ государственного обвинителя от обвинения. В случае полного отказа прокурора от обвинения, если от обвинения отказался и потерпевший, суд своим постановлением прекращает дело. Если же потерпевший настаивает на обвинении, суд продолжает разбирательство и разрешает дело в общем порядке. Прокурор в этом случае освобождается от дальнейшего участия в процессе, а обвинение поддерживает потерпевший лично или через представителя.

В целях повышения уровня государственного обвинения и эффективности прокурорского надзора необходимо анализировать деятельность прокурора в совокупности. Для получения общего представления о состоянии государственного обвинения необходимо, прежде всего, изучить статистические данные о количестве дел, по которым поддержано обвинение в суде, количестве обоснованных заключений и ходатайств прокурора, количестве полностью или частично удовлетворенных позиций прокурора и т.д.

Важное значение имеет выяснение вопроса о том, насколько позиция государственного обвинителя основывалась на конкретных доказательствах, исследованных в суде. При этом нельзя отрицательно оценивать позицию прокурора только потому, что суд принял иное решение, а надо определять ошибки прокурора, связанные с односторонним, предвзятым подходом к оценке доказательств. При анализе несогласия суда с предложениями прокурора необходимо смотреть на характер этих расхождений, отделить существенные от малозначительных.

12.3. Участие прокурора при пересмотре приговоров и постановлений суда

Прокурор, обнаружив незаконность или необоснованность судебного акта должен принести протест в вышестоящий суд, независимо от того, участвовал ли он в данном деле или дело рассмотрено в его отсутствие.

Апелляционное производство представляет собой одну из важных форм контроля за судебной деятельностью со стороны вышестоящего суда, позволяющую наиболее оперативно осуществлять

проверку законности судебных актов и эффективно исправлять допущенные судами ошибки, что способствует в целом выполнению задач судопроизводства. Апелляционное производство является обычной, обязательной стадией процесса, которая позволяет прокурору опротестовать, а осужденному, оправданному, истцу, ответчику, их защитникам и законным представителям, потерпевшему и его представителю обжаловать, по их мнению, неправомерный приговор или решение суда. Предотвратить вступление в законную силу незаконных и необоснованных судебных актов — одна из важнейших задач прокурора. Порядок проверки уголовных дел в апелляционном порядке обеспечивает условия, при которых ошибки судов могут быть исправлены до вступления приговора в законную силу.

В стадии апелляционного производства задача прокуроров заключается, прежде всего, в своевременной и полной проверке материалов уголовного дела, в опротестовании приговоров и постановлений судов, не соответствующих материалам дела и противоречащих закону, а также в том, чтобы заключение прокурора помогало составу судей принять правильное решение по делу.

При решении вопроса о внесении апелляционного или частного протеста прокурор не должен допускать необъективности, односторонности и ведомственного подхода. Протест прокурора — это важнейший процессуальный акт представителя государственного органа, осуществляющего надзор за применением законов при рассмотрении дел судами.

Прокурору при изучении уголовных дел следует проверять не только судебный акт, сопоставляя принятое решение со всеми материалами дела, но и обращать внимание на протокол судебного заседания. Апелляционный протест прокурор должен подать в течение установленного законом срока после вынесения судебного акта в окончательной форме.

Апелляционные (частные) жалобы, протесты могут быть принесены в течение пятнадцати суток со дня провозглашения приговора (постановления), а осужденным, содержащимся под стражей, — в тот же срок со дня вручения ему копии приговора (постановления).

Право принесения протеста принадлежит прокурору, участвовавшему в рассмотрении дела. Генеральный Прокурор и его заме-

стителю, прокуроры областей и приравненные к ним прокуроры и их заместители, прокуроры районов и приравненные к ним прокуроры и их заместители в пределах своей компетенции вправе опротестовывать приговор или решение, независимо от участия в рассмотрении дела. Следует учесть, что апелляционный протест, поданный с пропуском срока, оставляются без рассмотрения.

Прокурор в протесте должен изложить данные о лице, принесшем протест, с указанием его процессуального положения; указание о том, в какой части приговора, постановления или в полном объеме на них подается протест; доводы лица, подавшего протест, в чем заключается, по его мнению, неправильность приговора, постановления суда и существо его просьбы; доказательства, которыми автор протеста обосновывает свои требования, в том числе и те, которые не были исследованы судом первой инстанции. В чем проявилась необоснованность приговора или решения (неполнота, противоречие выводов суда установленным им фактическим обстоятельствам дела, недоказанность фактов, которые суд посчитал установленными). Если имеются материалы, то следует приложить к протесту.

Затем должна следовать просьба об отмене приговора или решения и, исходя из конкретных обстоятельств дела, об изменении или о вынесении вышестоящим судом нового судебного акта.

Суд первой инстанции не позднее суток после истечения срока, установленного для обжалования, опротестования приговора (постановления), решения извещает осужденного или оправданного, защитника, обвинителя, потерпевшего и его представителя, а также гражданского истца, гражданского ответчика или их представителей о подаче жалобы или принесении протеста, если жалоба, протест затрагивают их интересы. Копия жалобы, протеста направляется указанным лицам с разъяснением возможности подачи на них возражений в письменном виде с указанием срока представления. После этого суд направляет дело с поступившими жалобами, протестом и возражениями на них в апелляционную инстанцию и извещает участников процесса о времени и месте рассмотрения дела в апелляционной инстанции.

Дело в апелляционном порядке должно быть рассмотрено не позднее одного месяца со дня его поступления. Преимущество

апелляционной инстанции заключается в том, что стороны вправе представлять в апелляционную инстанцию новые доказательства. Дополнительные материалы передаются суду до начала рассмотрения дела, однако они не могут быть получены путем производства следственных действий.

Стороны вправе в подтверждение оснований апелляционной (частной) жалобы, протеста вместе с жалобой или после ее подачи представлять в суд апелляционной инстанции новые материалы или ходатайствовать об их истребовании и исследовании, а также ходатайствовать о вызове в судебное заседание и допросе указанных ими свидетелей, потерпевших, экспертов, специалистов, о совершении иных действий, направленных на восполнение пробелов судебного следствия в первой инстанции.

При рассмотрении дела, поступившего с апелляционной жалобой или протестом, суд по ходатайству сторон или по собственной инициативе в целях проверки законности приговора и правильного разрешения дела вправе:

1) истребовать документы, связанные с состоянием здоровья, семейным положением и данными о прошлых судимостях осужденного, потерпевшего и других участвующих в деле лиц, по ходатайству сторон истребовать и другие документы;

2) назначить проведение судебно-психиатрической или иной экспертизы;

3) вызвать в судебное заседание и допросить дополнительных свидетелей, экспертов, специалистов, исследовать письменные, вещественные и иные доказательства, представленные сторонами или истребованные по их просьбе судом;

4) признать исследованные судом первой инстанции материалы недопустимыми доказательствами и исключить их из числа доказательств;

5) признать исключенные судом первой инстанции из числа доказательств материалы допустимыми и их исследовать;

6) исследовать обстоятельства, относящиеся к гражданскому иску, и принять решение по гражданскому иску;

7) выполнить другие действия, необходимые для обеспечения полноты, всесторонности и объективности исследования всех материалов дела и установления истины по делу.

При наличии неясностей в изложенных в протоколе судебного заседания показаниях осужденного (оправданного), потерпевших, свидетелей, других лиц, допрошенных судом первой инстанции, дающих возможность различного их толкования, суд по собственной инициативе или по ходатайству сторон вправе уточнить их показания путем допроса по этим обстоятельствам.

Существенной гарантией успешного выполнения судом второй инстанции стоящих перед ним задач является участие прокурора в апелляционном рассмотрении уголовных дел. Закон предоставляет прокурорам, участвующим в апелляционной инстанции, процессуальную самостоятельность при даче заключения, вместе с тем повышает персональную ответственность за их правильность. В своем заключении он выражает позицию прокуратуры о законности или незаконности обжалованного или опротестованного акта.

По результатам рассмотрения дела в апелляционном порядке суд принимает одно из следующих решений:

- 1) об оставлении приговора (постановления) суда первой инстанции без изменения, а апелляционной (частной) жалобы, протеста — без удовлетворения;
- 2) об изменении приговора;
- 3) об отмене приговора и о прекращении дела;
- 4) об отмене обвинительного приговора и о постановлении оправдательного приговора;
- 5) об отмене обвинительного приговора и о постановлении нового обвинительного приговора;
- 6) об отмене оправдательного приговора и о постановлении обвинительного приговора;
- 7) об отмене приговора и о направлении дела на новое судебное рассмотрение;
- 8) об отмене приговора и о направлении дела для дополнительного расследования по основаниям, указанным в ч. 1 ст. 303 УПК РК.

Суд апелляционной инстанции вправе принять решение, ухудшающее положение осужденного (оправданного) лишь в пределах и по основаниям, которые указаны в жалобах, протесте стороны обвинения.

В соответствии с законом вступившие в законную силу приговор, постановление и решение суда обязательны для всех без

исключения государственных органов, органов местного самоуправления, юридических, должностных лиц, граждан и подлежат неукоснительному исполнению на всей территории Республики Казахстан. Законная сила — есть особое правовое действие акта правосудия, которое наделяет приговор такими характерными свойствами, как общеобязательность, неизменность и исключительность. С момента вступления судебного акта в законную силу начинает действовать презумпция его истинности, в соответствии с которой вопрос об его отмене или изменении может решаться только в особом порядке, относящемся к исключительным стадиям судопроизводства.

Суд апелляционной инстанции при рассмотрении дела проверяет также законность, обоснованность и справедливость приговора в части гражданского иска и принимает решение с соблюдением требований статьи 169 УПК РК.

В настоящее время существует и *кассационная инстанция*. В результате рассмотрения дела в кассационном порядке суд своим постановлением принимает одно из следующих решений:

- 1) оставляет приговор (постановление) без изменения, а жалобу или протест без удовлетворения;
- 2) отменяет приговор и прекращает дело;
- 3) изменяет приговор;
- 4) отменяет приговор (постановление) и направляет дело на новое судебное разбирательство в суд первой инстанции со стадии предварительного слушания или главного судебного разбирательства либо в суд апелляционной инстанции — со стадии разбирательства по рассмотрению апелляционных жалоб и протестов;
- 5) отменяет приговор и направляет дело для дополнительного расследования по основаниям, указанным в ч. 1 ст. 303 УПК РК;
- 6) при установлении обстоятельств, указанных в ст. 387 УПК РК, выносит частное постановление.

В случае неправильного применения судом первой или апелляционной инстанции уголовного закона суд кассационной инстанции вправе применить к осужденному закон о менее тяжком преступлении и снизить наказание в соответствии с измененной квалификацией содеянного, но не может применить закон о более тяжком преступлении или усилить назначенное наказание.

Суд кассационной инстанции вправе снизить назначенное осужденному наказание без изменения квалификации, если оно признано несправедливым вследствие чрезмерной его суровости.

Суд кассационной инстанции вправе увеличить размер наказания, если его увеличение связано с устранением арифметических ошибок или ошибок при зачете срока предварительного содержания под стражей, с устранением неправильного применения уголовного закона, регулирующего назначение наказания по совокупности приговоров и преступлений. Суд кассационной инстанции вправе отменить немотивированное в приговоре назначение осужденному более мягкого вида исправительного учреждения, чем предусмотрено законом, и назначить вид исправительного учреждения в соответствии с Уголовным кодексом Республики Казахстан.

Суд кассационной инстанции проверяет соблюдение судом, постановившим приговор (постановление), норм уголовного и уголовно-процессуального закона и на основе этого проверяет законность, обоснованность и справедливость приговора (постановления). Постановление кассационной инстанции не позднее трех суток после его вынесения направляется вместе с делом для исполнения в суд, постановивший приговор. При направлении дела для дополнительного расследования постановление кассационной инстанции вместе с делом направляется соответствующему прокурору.

В силу ряда субъективных и объективных причин судами первой инстанции нередко допускаются ошибки и они не всегда устраняются в апелляционном и кассационном порядке. Поэтому законом предусмотрен пересмотр приговоров, постановлений и решений, вступивших в законную силу. Эти судебные акты могут быть проверены вышестоящим судом на предмет их законности и обоснованности в случае наличия сомнений в их правосудности. Данный порядок проверки именуется **надзорным производством**, который как одна из стадий уголовного процесса является существенной гарантией осуществления правосудия.

После апелляционного рассмотрения дела прокурор проверяет законность и обоснованность постановления суда. Если он установит, что судебный акт не соответствует или противоречит зако-

ну, то принимает решение о возможности принесения протеста в порядке надзора. В этом случае он докладывает дело прокурору, полномочному принести протест в надзорном порядке, и тот принимает окончательное решение.

Надзорное производство в уголовном судопроизводстве является стадией исключительной. Исправление ошибок судов первой инстанции должно происходить, как правило, в судах апелляционной инстанции. Прокурорский надзор в стадии надзорного производства является одной из существенных гарантий успешного пересмотра решений, приговоров и постановлений судов, вступивших в законную силу.

Субъектами надзорного опротестования являются должностные лица органов прокуратуры, перечень которых содержится в уголовно-процессуальном кодексе. Так, в соответствии со ст. 460 УПК РК право принесения протеста на судебные приговоры и постановления, вступившие в законную силу, имеют: Генеральный Прокурор Республики Казахстан, заместители Генерального Прокурора, прокуроры областей и приравненные к ним прокуроры. Прокурор, не обладающий правом принесения надзорного протеста, вносит соответствующее представление вышестоящему прокурору, правомочному это сделать.

Как одна из исключительных стадий уголовного процесса, пересмотр судебных актов, вступивших в законную силу, имеет важное значение в осуществлении задач судопроизводства и является весьма существенной гарантией осуществления правосудия в строгом соответствии с законом. Судебные органы, осуществляющие пересмотр судебных актов, вступивших в законную силу, не только исправляют конкретные ошибки судов первой и второй инстанций, но и обеспечивают единообразное понимание и применение действующего закона.

Если раньше судебные ошибки по вступившим в законную силу приговорам и решениям отменялись как по протестам руководителей областного и Верховного суда, так и вышестоящего прокурора, то в соответствии с действующим законодательством надзорное опротестование стало в основном прерогативой прокурора, что еще более повысило его ответственность.

При проверке ходатайств о принесении протеста на судебные акты, в порядке надзора прокуроры должны руководствоваться

общими положениями о порядке рассмотрения заявлений и обращений граждан. Задача прокуроров в стадии надзорного производства состоит в том, чтобы глубоко и внимательно проверять жалобы, поданные на судебные акты, вступившие в законную силу, и изучать конкретные дела, по которым эти жалобы поданы. При отказе в удовлетворении ходатайства составленное прокурором заключение должно быть полным, объективным и убедительным, а ответ лицу, обратившемуся с жалобой, ходатайством — мотивированным и обоснованным.

Прокуроры, проверяя законность и обоснованность приговоров, вступивших в законную силу, должны исходить из того, что всякая отмена судебного акта должна быть обоснована, изменить или отменить ранее принятое решение по делу суд вправе лишь при наличии существенных оснований. Ст. 461 УПК РК запрещает опротестовывать оправдательный приговор или постановление суда о прекращении дела, а также обвинительный приговор по мотивам мягкости наказания или необходимости применить закон о более тяжком преступлении, если прошло более 6-ти месяцев после вступления их в законную силу. В этих случаях законодатель исходит из того бесспорного положения, что подлежащий опротестованию приговор, хотя не соответствует закону и является неправосудным, однако в данной ситуации решающее значение имеет фактор времени и права осужденного.

Вступившие в законную силу приговор, постановление суда также могут быть отменены и производство по делу возобновлено **ввиду вновь открывшихся обстоятельств**. Разрешение судом вопроса о возобновлении производства по делу регулируется ст.476 УПК РК.

Контрольные вопросы

1. Какими нормативно-правовыми и ведомственными актами регулируется деятельность прокурора по надзору за законностью судебных актов?

2. В чем заключаются сущность и основные задачи участия прокурора при рассмотрении судами уголовных дел?

3. Каковы основные этапы деятельности прокурора при рассмотрении уголовного дела в суде первой инстанции?

4. В чем заключается специфика участия прокурора при рассмотрении уголовного дела судом апелляционной (кассационной) инстанции?

5. В чем состоят особенности участия прокурора в суде надзорной инстанции?

денных, стала более эффективной социальная и правовая их защищенность, законодательно закреплена прогрессивная система отбывания наказаний, укрепляется материально-техническая база исправительных учреждений и следственных изоляторов, снижена плотность тюремного населения.

С момента передачи пенитенциарной системы в ведение Министерства юстиции сняты необоснованные ограничения и запреты на переписку, ношение часов, спортивной формы одежды в свободное время. Окна в камерах расширены, с них сняты металлические жалюзи с целью доступа дневного света и свежего воздуха, настланы деревянные полы. Лица, содержащиеся в учреждениях уголовно-исполнительной системы, постоянно информируются об их правах и обязанностях. При этом формой информирования о правах и обязанностях является предоставление памяток осужденным, а также наглядная информация, разъясняющая требования законодательства и общечеловеческие ценности.

Подозреваемым, обвиняемым и осужденным предоставляется возможность отправлять религиозные обряды по возможности в специально оборудованных для этих целей помещениях, в соответствии с религиозными традициями. Им разрешается иметь при себе и пользоваться религиозной литературой, предметами религиозного культа индивидуального пользования. Для оказания духовной помощи разрешается приглашение служителей культа. В настоящее время во всех исправительных учреждениях уголовно-исполнительной системы функционирует 34 здания мечетей и церквей, 145 молельных комнат различных конфессий. В целях урегулирования правового аспекта обеспечения соблюдения в деятельности уголовно-исполнительной системы прав лиц, содержащихся в исправительных учреждениях и следственных изоляторах, проводится работа по расширению участия гражданского общества в деятельности пенитенциарной системы.

В частности, 29 декабря 2004 года подписан Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам органов юстиции», которым предусматривается организация общественного контроля за обеспечением соблюдения прав, свобод и законных интересов лиц, содержащихся в учреждениях и органах,

исполняющих уголовные наказания. В то же время положения, закрепленные в законе, и усилия правительства не могут полностью гарантировать успешное и своевременное исполнение приговоров. Необходим надлежащий надзор и постоянный контроль, которые должны обеспечивать реальное претворение закона в жизнь.

На сегодня прокуратура является единственным государственным органом, который централизованно осуществляет оперативную и всеобъемлющую вневедомственную надзорную функцию за законностью деятельности администраций пенитенциарных и других учреждений и органов, связанных с исполнением наказаний и назначенных судом мер принудительного характера.

Содержанием и предметом прокурорского надзора в этой сфере, согласно ст. 43 Закона РК «О Прокуратуре» и Инструкции об организации прокурорского надзора за законностью исполнения наказаний и реабилитации граждан, являются законность нахождения лиц в местах лишения свободы, при исполнении наказания и иных мер принудительного характера, назначаемых судом, соблюдение установленных законодательством порядка и условий содержания указанных лиц в названных учреждениях, охрана их прав и свобод, законность исполнения наказания, не связанного с лишением свободы. Под законностью нахождения лиц в местах лишения свободы понимается законность их водворения и содержания в этих местах, соблюдение сроков содержания и законность освобождения.

Исходя из предмета надзора определены цели и задачи прокурорского надзора. Следует учесть, что целями уголовно-исполнительного законодательства Республики Казахстан являются восстановление социальной справедливости, исправление осужденных, предупреждение совершения новых преступлений, как осужденными, так и иными лицами. В соответствии с указанными целями уголовно-исполнительное законодательство имеет своей задачей регулирование порядка и условий отбывания наказаний, определение средств исправления осужденных, охрану их прав, свобод и законных интересов, оказание им помощи в социальной адаптации, а также восстановление справедливости по отношению к людям, подвергшимся массовым политическим репрессиям.

В связи с этим, содержание и предмет прокурорского надзора за законностью исполнения наказаний вытекают из задач уголовно-исполнительного законодательства и общих задач органов прокуратуры. Прокурор, используя предоставленные законом полномочия, должен добиваться точного и единообразного применения законов и международных соглашений о правах человека, гуманного обращения с арестованными и осужденными; принимать меры по охране конституционных и иных прав граждан, обеспечению профилактики рецидивной преступности и правонарушений в местах лишения свободы при исполнении уголовных наказаний и иных мер принудительного характера, назначаемых судом; обязан немедленно приостанавливать и опротестовывать противоречащие закону приказы, распоряжения и постановления.

Многообразие видов уголовного наказания обусловило многообразие учреждений и органов, их исполняющих. Среди них особое место занимают учреждения, исполняющие наказание в виде лишения свободы, где в интересах восстановления социальной справедливости, исправления осужденных, предупреждения совершения ими новых преступлений установлен режим отбывания наказания и более всего ограничены их гражданские права. Следует учесть, что Указом Президента Республики Казахстан от 17 декабря 2003 г. за № 1251 в стране введен мораторий на исполнение смертной казни до решения вопроса о ее полной отмене. Смертная казнь в порядке помилования может быть заменена пожизненным лишением свободы или лишением свободы на срок двадцать пять лет с отбыванием наказания в исправительной колонии особого режима.

Согласно приговору или постановлению суда, вступивших в законную силу, каждая категория лиц должна помещаться лишь в определенные именно для ее содержания место, учреждение либо орган.

К поднадзорным прокурорам относятся органы и учреждения, исполняющие наказания. В частности, **наказание в виде штрафа или конфискации имущества** исполняется судом, вынесшим приговор, а также судом по месту нахождения имущества и по месту работы осужденного.

Исполнение **наказания в виде лишения права занимать определенную должность или заниматься определенной деятель-**

ностью осуществляется уголовно-исполнительной инспекцией по месту жительства осужденного, исправительным учреждением или дисциплинарной воинской частью.

Наказание в виде привлечения к общественным работам исполняется уголовно-исполнительной инспекцией по месту жительства осужденного.

Наказание в виде ограничения свободы, ареста исполняется учреждениями уголовно-исполнительной системы.

Наказание в виде исправительных работ исполняется уголовно-исполнительной инспекцией.

Наказание военнослужащих исполняется: содержание в дисциплинарной воинской части — специально предназначенными для этого дисциплинарными воинскими частями; арест — командованием гарнизонов на гауптвахтах для осужденных военнослужащих или в соответствующих отделениях гарнизонных гауптвахт; ограничение по военной службе — командованием воинских частей, учреждений, органов и воинских формирований, в которых проходят службу указанные военнослужащие.

Наказание в виде лишения свободы исполняется исправительными учреждениями Комитета уголовно-исполнительной системы (КУИС) Министерства юстиции, охраняемых подразделениями внутренних войск. К их числу относятся все виды колоний, включая колонии-поселения, воспитательные колонии для несовершеннолетних и тюрьмы. Этот вид наказания исполняется также следственными изоляторами в отношении осужденных, оставленных для выполнения работ по хозяйственному обслуживанию учреждения. Какие-либо меры принудительного характера в следственных изоляторах не исполняются.

Действующее законодательство подробно регламентирует виды исправительных учреждений и категории осужденных, которые должны в них содержаться (ст. 69 УИК РК и ст. 48 УК РК), а также детально регламентирует порядок и условия содержания лиц в местах отбывания наказания и иных мер принудительного характера, назначаемых судом. В этих учреждениях, наряду с уголовным наказанием, исполняются различные меры принудительного характера, назначаемые судом, а именно: принудительное лечение от хронического алкоголизма, наркомании, венерических заболева-

ний и СПИДа. Исключение составляет принудительная мера медицинского характера в отношении лиц, совершивших общественно-опасное деяние в состоянии невменяемости, либо заболевшие неизлечимой душевной болезнью после его совершения. Такая мера на основании постановления суда исполняется в психиатрических лечебных учреждениях.

Условно осужденные находятся под контролем уголовно-исполнительной инспекции. За условно осужденными военнослужащими контроль осуществляется командованием воинских частей. Они обязаны отчитываться перед уголовно-исполнительными инспекциями и командованием воинских частей о своем поведении, являться по их вызову. В случае уклонения от явки осужденный может быть подвергнут приводу.

Объектом особого внимания прокуроров должно быть исполнение администрацией установленных и охраняемых законом прав и свобод осужденных. Вне зависимости от места содержания эти лица имеют право на полную информацию, касающуюся правил содержания, дисциплинарных требований, дозволенных способов связи с семьей, подачи жалоб, равно как и всех других вопросов, позволяющих им отдавать отчет в своих правах и обязанностях и приспособиться к условиям жизни в данном учреждении. Они имеют право на достойное человека обращение и санитарно-бытовые условия содержания, квалифицированную медицинскую помощь, льготы, поощряющие хорошее поведение, юридическую защиту их законных прав и интересов.

Особую роль в поддержании правопорядка в местах исполнения наказаний играет установленный законом комплекс режимных ограничений. Они различаются, в зависимости от статуса учреждения и потребностей воспитательного воздействия на конкретных лиц. Дисциплину и порядок в этих местах следует поддерживать с твердостью, используя, однако, только ограничения, установленные законодательством. Предоставление администрацией льгот и поощрений, как и любое ужесточение порядка и условий содержания, не предусмотренных законодательством, являются грубым нарушением законности, на которое прокурор обязан реагировать вплоть до привлечения виновных к уголовной ответственности.

Прокурорский надзор призван способствовать достижению целей наказания, требования закона об основных средствах ис-

правления и воспитания правонарушителей должны находиться в поле его зрения. Осуществляя надзор за законностью исполнения приговора в отношении лиц, которым назначены к отбыванию исправительные работы, прокурор выясняет, нет ли препятствий к обращению приговора к исполнению. Например, если лицо, осужденное к исправительным работам, к моменту вступления приговора в законную силу заболело, то прокурор предлагает инспекции исправительных работ направить осужденного на врачебную комиссию для определения его трудоспособности. В случае признания осужденного нетрудоспособным суд может заменить исправительные работы иным, более мягким наказанием.

Прокурор также обязан следить за тем, чтобы соответствующими органами правильно осуществлялись удержания и перечисления удержанных сумм в доход государства из заработной платы осужденных. Когда речь идет об обращении к исполнению приговора, связанного со штрафом, особое внимание прокуроров должны привлекать составляемые судебными исполнителями акты о несостоятельности должников. Незаконность таких актов может быть обнаружена при повторных проверках имущественного положения осужденного.

В целях устранения нарушений закона прокуроры обязаны систематически проверять законность деятельности уголовно-исполнительных инспекций, а также администраций учреждений и организаций по трудовому использованию осужденных к исправительным работам. Таким образом, прокурор при осуществлении надзора за законностью на стадии исполнения обязан своевременно выявлять, пресекать и предупреждать нарушения законности и режима содержания, прав и законных интересов лиц, содержащихся в исправительных учреждениях, а также всей своей деятельностью способствовать исправлению осужденных, предупреждению совершения новых преступлений, осужденными и иными лицами.

13.2. Полномочия прокурора при осуществлении надзора

Прокурор, решая поставленные перед ним задачи, осуществляет надзор с тем, чтобы лица, лишённые свободы и подвергнутые иным мерам принудительного характера, содержались не иначе

как по основаниям и в порядке, установленным законом. Такими основаниями в отношении этих лиц являются приговор, вступивший в законную силу либо постановление суда о применении принудительной меры. В процессе осуществления надзора прокурор должен также следить за тем, чтобы не допускалось освобождение из этих мест лиц в нарушение требований закона.

В целях предупреждения правонарушений необходимо постоянно осуществлять действенный надзор за исполнением правовых норм, регулирующих основания содержания граждан под стражей, отбывание наказания осужденными в соответствующих видах исправительно-трудовых учреждений, соблюдение правил отбывания наказания, применение основных средств исправления и перевоспитания осужденных к лишению свободы.

Для этого прокурору необходимо детально знать основные права осужденных. В соответствии со ст. 10 УИК РК осужденные имеют **право**:

— на получение информации о порядке и условиях отбывания назначенного судом вида наказания, своих правах и обязанностях. Информация предоставляется учреждением или органом, исполняющим наказание.

— обращаться с устными и письменными предложениями, заявлениями и жалобами к администрации учреждения или органа, исполняющего наказание, в вышестоящие органы управления учреждениями и органами, исполняющими наказания, в суд, органы прокуратуры, иные государственные органы, общественные объединения, а также в международные организации по защите прав и свобод человека.

— давать объяснения и вести переписку, а также обращаться с предложениями, заявлениями и жалобами на родном языке или на любом другом языке, которым они владеют, в необходимых случаях пользоваться услугами переводчика. Ответы осужденным даются на языке обращения. При отсутствии возможности дать ответ на языке обращения он дается на государственном языке Республики Казахстан или на официально употребляемом русском языке. Перевод ответа на язык обращения обеспечивается учреждением или органом, исполняющим наказание.

— пользоваться юридической помощью адвокатов, а также иных лиц, уполномоченных на оказание такой помощи.

— на социальное обеспечение, на получение пенсии в соответствии с законодательством Республики Казахстан.

— на материально-бытовое и медико-санитарное обеспечение, необходимое для охраны их здоровья.

— избирать и быть избранными в государственные органы и органы местного самоуправления, а также участвовать в республиканском референдуме (кроме лиц, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда).

— на вежливое обращение со стороны персонала. Они не должны подвергаться жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению. Меры принуждения к осужденным могут быть применимы не иначе, как на основании закона.

— иностранцы, осужденные к аресту или лишению свободы, поддерживать связь с дипломатическими представителями и консульскими учреждениями своих государств, а граждане стран, не имеющих дипломатических и консульских учреждений в Республике Казахстан,— с дипломатическими представительствами государства, взявшего на себя защиту их интересов, или с международными организациями, занимающимися их защитой.

Более того, при возникновении угрозы совершения преступления против личности осужденного со стороны осужденных и других лиц он вправе обратиться с заявлением к любому должностному лицу учреждения, исполняющего наказание в виде ареста или лишения свободы, с просьбой о переводе в безопасное место, где такая угроза отсутствует. В этом случае должностное лицо обязано принять незамедлительные меры по переводу осужденного в безопасное место.

В основные обязанности осужденных входят соблюдение требований, вытекающих из установленных Уголовно-исполнительным кодексом, приговором суда и иными нормативно-правовыми актами правоограничений. Они обязаны выполнять установленные для них правила поведения, законные требования администрации учреждений и органов, исполняющих наказания.

При осуществлении надзора за законностью исполнительного производства прокурор обладает как общими для всего надзора полномочиями, так и специфическими только для рассматриваемой отрасли деятельности.

Полномочия прокурора, предназначенные для реализации задач по осуществлению надзора за законностью исполнительного производства, носят властно-распорядительный характер; условно их можно разделить на средства, применяемые в целях выявления нарушения законов (проверка соблюдения законов, ознакомление с документами, опрос осужденных, проверка соответствия приказов, распоряжений администрации законам и т.д.); устранения и предупреждения правонарушений (опротестование противозаконных нормативных правовых актов и т.д.).

Общие положения о том, что прокурор принимает меры по выявлению и устранению любых нарушений законности, по защите и восстановлению нарушенных прав и привлечению виновных к установленной законом ответственности, в равной мере относятся и к надзору за законностью исполнительного производства.

В соответствии со ст. 44 Закона «О прокуратуре» прокурор, осуществляя надзор за законностью исполнительного производства, в пределах своей компетенции *вправе*:

- требовать точного и единообразного применения Конституции, законов и международных договоров Республики Казахстан о правах человека, гуманном обращении с арестованными и осужденными;

- истребовать и проверять исполнительные производства по делам о защите прав и интересов гражданина, государства, а также по искам и заявлениям прокурора;

- посещать с целью проверки в любое время места лишения свободы и другие учреждения, исполняющие наказания и иные меры принудительного характера, назначаемые судом;

- опрашивать задержанных, арестованных, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера;

- истребовать документы, на основании которых эти лица задержаны, арестованы, отбывают наказания, а также подвергнуты иным мерам принудительного характера;

- немедленно освобождать своим постановлением каждого незаконно содержащегося в местах лишения свободы или учреждениях, исполняющих меры принудительного характера;

- отменять дисциплинарные взыскания, наложенные в нарушение закона на лиц, отбывающих наказание в местах лишения

свободы, освобождать их своим постановлением из штрафного изолятора, помещения камерного типа или карцера;

- в установленных законом случаях санкционировать акты администрации учреждений, исполняющих наказания;

- в установленных законом случаях санкционировать акты органов исполнительного производства о наложении ареста на деньги и другое имущество должника, находящегося в банках или организациях, осуществляющих отдельные виды банковских операций.

Общими основаниями для проведения прокурорских проверок являются заявления, сообщения и другие официальные данные о нарушениях законов, непосредственное обнаружение признаков нарушения законов и поручения вышестоящего прокурора.

К специальному полномочию прокурора относят право посещать с целью проверки в любое время места лишения свободы и другие учреждения, исполняющие наказания и иные меры принудительного характера, назначаемые судом. Закон не устанавливает никаких формальных оснований, ограничивающих его в проведении проверок. Напротив, в целях их проведения он вправе посещать поднадзорные учреждения в любое время суток, вне зависимости от поступления сигналов о нарушениях законности. Прокурор не ограничен в количестве проверок, для него не требуется и специального постановления о назначении проверки; он сам определяет время проведения проверки. Любая из них может быть внезапной, не объявленной заранее. Более того, ему предписывается проверять законность содержания лиц, особенно в изоляторах временного содержания, в нерабочее время.

Прокурору предоставлено право опрашивать в ходе проверки осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера. Опрос указанных лиц позволяет выявить такие существенные нарушения законности, как применение к осужденным и иным лицам недозволенных специальных средств, оружия и других методов в нарушение требований закона. В поднадзорных учреждениях прокурор пользуется неограниченным доступом ко всем содержащимся лицам, а также ко всем касающимся их документам. Он вправе истребовать документы, на основании которых эти лица отбывают наказание, а также подвергнуты иным мерам принудительного характера и знакомиться с ними.

Закон Республики Казахстан «О Прокуратуре» обязывает прокурора осуществлять надзор за законностью в широком смысле слова, подразумевая под ним не только законы, но и подзаконные акты, проверять соответствие Конституции и другим законам Казахстана правовых актов органов и учреждений, исполняющих наказания. Такое требование обосновано тем, что значительное количество статей законов, регламентирующих порядок и условия содержания осужденных, носит отсылочный характер.

Прокурор также вправе в установленных законом случаях санкционировать акты администрации органов и учреждений, исполняющих наказания. Он может проверять соответствие закону правовых актов органов и учреждений не только при поступлении заявлений и жалоб об их противозаконном характере, но и по собственной инициативе. Правовые акты — это, прежде всего, приказы, распоряжения и постановления, в которых регламентируется порядок и условия содержания осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, привлечение осужденных к общественно полезному труду, получение общего образования, профессиональной подготовки и другие.

С целью выяснения причин и условий, способствующих нарушениям закона, прокурор вправе требовать от должностных лиц объяснения по любому проверяемому вопросу о нарушениях законности в деятельности администрации.

По результатам прокурорской проверки, как правило, составляется акт проверки, в котором излагаются все установленные нарушения законов, обстоятельства, способствующие их совершению, указываются конкретные нормы законов, которые нарушены, и должностным лицам, допустившим их, предлагаются конкретные меры по устранению выявленных нарушений. Акт проверки подписывается начальником соответствующего органа и учреждения, копия которого вручается ему.

Прокурор обязан своим постановлением немедленно освободить каждого незаконно содержащегося в местах лишения свободы или в учреждениях, исполняющих меры принудительного характера; отменить дисциплинарные взыскания, наложенные в нарушение закона на лиц, отбывающих наказание в местах лишения свободы, освободить их своим постановлением из штрафного изолятора, по-

мещения камерного типа или карцера. Под незаконным содержанием лиц в местах отбывания наказания понимается содержание при ненадлежаще оформленном приговоре, отсутствии приговора, вступившего в законную силу, либо сверх назначенного срока наказания, с учетом его сокращений вследствие применения актов амнистии, помилования и др.

В зависимости от результатов проверки прокурор в пределах своей компетенции вправе использовать правовые средства, указанные в гл. 3 Закона РК «О Прокуратуре». Прокурору предоставлено право опротестования не соответствующих закону действий и актов участников правоотношений в данной сфере. Основания и порядок принесения протеста определены в ст. 19 Закона РК «О Прокуратуре». В протесте прокурор вправе потребовать отмены акта либо приведения его в соответствие с законом, а также прекращения незаконного действия должностного лица, восстановления нарушенного права.

Закон предоставляет надзирающему прокурору право приостанавливать незаконные действия администрации до принесения протеста, а потом уже опротестовывать их. Таким образом, приостановление исполнения действий администрации и их опротестование — самостоятельные формы реагирования на правонарушение и могут использоваться отдельно. Между приостановлением и опротестованием возможен некоторый разрыв во времени, необходимый для проверки. Если после тщательной проверки прокурор пришел к выводу о соответствии изданного приказа закону, то протест не вносится. Приостановление исполнения опротестованного приказа имеет силу только до рассмотрения протеста соответствующим органом или должностным лицом.

Законом предусмотрен и более простой порядок реагирования на противоправные приказы, распоряжения и постановления администрации — без принесения протеста. Упрощенная процедура распространяется на акты администрации о наложении дисциплинарных взысканий на осужденных или арестованных. В случае обнаружения факта незаконного или необоснованного наложения дисциплинарного взыскания прокурор отменяет его своим постановлением с одновременным освобождением наказанного из карцера, штрафного (дисциплинарного) изолятора или помещения камерного типа. Постановление подлежит немедленному исполнению.

В перечисленных законом случаях, когда необходимы дополнительные гарантии законности принимаемых решений, акты администрации мест предварительного заключения и лишения свободы подлежат санкционированию надзирающим прокурором.

Санкционируются постановления об обращении в доход государства изъятых у арестованных и осужденных денег и ценных вещей; изолированном содержании лиц в одиночной камере; о предоставлении осужденному права на краткосрочный выезд за пределы мест лишения свободы и др. В перечисленных случаях администрация представляет соответствующие материалы прокурору. Последний либо соглашается с мнением администрации и дает согласие на его реализацию, либо отказывает в санкции, если считает необоснованными предлагаемые действия, предотвращая тем самым нарушение законности. Санкция либо отказ в ее даче прокурором оформляется в виде резолюции на постановлении должностного лица.

На практике прокурорский надзор за законностью исполнения наказаний обеспечивается соответствующими структурными подразделениями Генеральной прокуратуры и подчиненных ей прокуратур.

13.3. Организация работы по надзору за законностью

Действенность прокурорского надзора за законностью в стадии исполнения наказаний зависит от общей организации работы. Прокурор должен ясно представлять объем и характер предстоящей работы, видеть ее перспективы, учитывать многообразие объектов данного направления, проявлять инициативу и настойчивость в укреплении законности, уметь концентрировать свои усилия на достижение целей прокурорского надзора, на решение задач, поставленных перед органами прокуратуры.

Деятельность прокурора только тогда будет плодотворной, если она целеустремленна и научно обоснована, когда каждый работник прокуратуры имеет постоянный, четко очерченный круг обязанностей.

Обязанность осуществления надзора за соблюдением законов в местах лишения свободы возложена на Генерального Прокурора

РК и подчиненных ему прокуроров. Значительный объем работы в данном направлении возложен на Управление Генеральной прокуратуры по надзору за законностью исполнения наказаний и реабилитации граждан, аналогичные отделы, старших помощников и помощников прокуроров областей. Принципы разграничения полномочий отделов, их задачи в данном направлении деятельности детализированы в отраслевых приказах, инструкциях и распоряжениях Генерального Прокурора. Особая роль в обеспечении правовых гарантий лиц, содержащихся в местах лишения свободы, отводится специализированным прокуратурам.

При организации прокурорского надзора основное внимание должно быть уделено осуществлению контроля за исполнением приказов Генерального Прокурора РК по данному вопросу и Инструкции об организации прокурорского надзора за законностью исполнения наказаний и реабилитации граждан.

Организация работы прокуроров по надзору за соблюдением законности в местах лишения свободы отличается некоторой особенностью, так как сказывается специфика содержания этой отрасли прокурорского надзора (проверки соблюдения законности независимо от поступления жалоб, заявлений и иных сигналов, санкционирование некоторых действий администрации мест лишения свободы, приостановление незаконных приказов и распоряжений администрации мест лишения свободы относительно правил отбывания наказания осужденными к лишению свободы и т.д.). Эти особенности обязательно должны быть учтены прокурором при организации работы.

Исходя из общих принципов организации работы органов прокуратуры, для достижения наибольшей эффективности надзора за исполнением законов прокурору необходимо планировать свою работу с учетом состояния законности в местах лишения свободы и плановых заданий вышестоящих прокуратур. План должен быть конкретным и целиком охватывать работу по осуществлению надзора за соблюдением законов в местах лишения свободы. В нем указываются планируемые мероприятия, время их выполнения и конкретные исполнители. Необходимо включать в план работы также проведение проверок в местах лишения свободы.

При этом следует определить, где, когда и кем из работников прокуратуры будет проведена проверка. Может быть запланирова-

на проверка соблюдения законов в местах лишения свободы как в целом (комплексная проверка), так и по какому-либо отдельному вопросу, связанному с деятельностью мест лишения свободы (например, соблюдение закона об условно-досрочном освобождении осужденных от дальнейшего отбывания наказания, законность содержания осужденных под стражей и т.д.). Планирование проверок проводится с указанием конкретных объектов.

Наряду с ежеквартальным (полугодовым) планированием работы целесообразно намечать перспективные планы мероприятий на более длительный срок (желательно на год). В них предусматриваются: обобщения состояния законности в местах лишения свободы и практики прокурорского надзора за ее соблюдением; анализ статистических данных, характеризующих деятельность мест лишения свободы и органов прокуратуры; проведение совещаний и учебно-методических семинаров; разъяснение действующего законодательства. При планировании работы пристальное внимание должно быть уделено вопросам контроля за выполнением ранее данных предложений по результатам предыдущих проверок, т.е. целесообразно планировать так называемые контрольные проверки. Постановления о назначении проверок хозяйствующих субъектов регистрируются в органах правовой статистики.

На практике различаются комплексные и целевые проверки. Первые охватывают весь комплекс вопросов прокурорского надзора; целевые — только часть из них.

Не реже одного раза в полугодие проводятся комплексные проверки состояния законности во всех исправительных учреждениях. При необходимости к проверкам привлекаются специалисты органов, наделенных контрольными функциями. Исключение составляют следственные изоляторы, в которых, в соответствии с законодательством, проверки проводятся ежемесячно. Систематичность проверок каждого учреждения — другая характерная особенность данного направления надзора.

Систематичность проверок позволяет не только эффективно осуществлять надзор за исполнением законов администрацией мест лишения свободы и других учреждений, исполняющих наказания и иные меры принудительного характера, назначаемые судом, своевременно выявить и устранить нарушения, определить

приоритетные направления надзора, но и контролировать деятельность нижестоящих прокуроров.

Круг вопросов, подлежащих проверке, весьма разнообразен и специфичен для каждого учреждения. Вне зависимости от вида учреждения тщательно проверяются законность содержания лиц, бытовые и санитарно-гигиенические условия их содержания, медицинского обслуживания, соблюдение режимных ограничений, дисциплинарная практика, исполнение требований закона о профилактике рецидивных преступлений, о порядке рассмотрения жалоб и заявлений, законность приказов и распоряжений администрации, основания и порядок освобождения.

При проверках исполнения законов в следственных изоляторах, наряду с перечисленными вопросами, особое внимание уделяется соблюдению требований изоляции различных категорий заключенных и сроков содержания под стражей. В колониях — исполнению мер принудительного характера и иных предписанных приговором ограничений; соблюдению правил о приобщении осужденных к труду, безопасным условиям работы, порядку ее оплаты и обоснованности удержаний, в т.ч. возмещению ущерба, причиненного преступлением, и др.

Прокурор, прежде всего, должен убедиться в наличии вступившего в законную силу приговора или постановления суда и соответствии вида исправительного учреждения наказанию, назначенному судом. В этих целях прокурор наделен правом неограниченного доступа ко всем документам, на основании которых лица подвергнуты наказанию. Прокурор обязан проверить, исходят ли эти документы от компетентных органов и в точном ли соответствии с законом они составлены, оформлены ли надлежащим образом, не истекли ли сроки наказания и применения иных принудительных мер.

Проверка включает анализ статистических данных, изучение представленных документов, обход жилых и производственных объектов, опрос лиц, подвергнутых наказанию, личный прием, проверку поступивших жалоб и заявлений. К участию в ней могут быть привлечены специалисты различного профиля. Требования прокурора о предоставлении необходимых сведений, документов и специалистов, обращенные к администрации учреждений и их

управленческим органам, письменного оформления не требуют и подлежат, как правило, немедленному исполнению.

Прокурор должен проверить соблюдение требования закона о раздельном содержании осужденных: — мужчин и женщин, взрослых и несовершеннолетних, впервые осужденных от ранее отбывавших наказание в виде лишения свободы. Уголовно-исполнительный кодекс предусматривает широкий круг прав осужденных, поэтому необходимо выяснить соблюдение администрацией прав осужденных на приобретение продуктов питания, предметов первой необходимости, литературы, письменных принадлежностей, на получение посылок, передач, права на свидание с родственниками и иными лицами, а также других прав.

Длительность проверки определяется самим прокурором и зависит от уровня законности в учреждении, опыта прокурора и круга проверяемых вопросов. Поскольку проверка сопряжена с отвлечением сотрудников учреждения от повседневной работы, прокурор должен стремиться, чтобы проверка отрицательно не повлияла на их деятельность.

В проведении личного приема имеются особенности. Опрос арестованных, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, является одной из форм выявления нарушений законности. Одновременно проверяются законность водворения наказанных в штрафной, дисциплинарный изоляторы, карцер и помещения камерного типа.

Законодательством установлены особые гарантии соблюдения прав на подачу жалобы заключенных под стражу и осужденных. Во время посещения они имеют право свободно и в условиях полной конфиденциальности общаться с прокурором (разумеется, с соблюдением необходимых мер безопасности). Об обстоятельствах нарушения закона прокурор вправе опросить заключенных, представителей администрации, военнослужащих и других лиц как устно, так и предложить опрашиваемым написать заявления или отобрать от них письменные объяснения.

Предложения, заявления и жалобы могут быть представлены прокурору в письменной форме. В этом случае администрация обязана направить их прокурору в течение суток. Они не подверга-

ются цензуре. Любое преследование подателя жалобы со стороны администрации учреждения является грубым нарушением закона.

Проверку той или иной колонии следует начинать с приглашения в кабинет начальника исправительного учреждения руководителей всех подразделений колонии для дачи им поручений по подготовке соответствующих сведений и материалов. Сведения следует брать за проверяемый период и аналогичный период истекшего года — для сравнения показателей и соответствующего анализа. После этого прокурор с участием должностных лиц должен произвести обход жилых, коммунально-бытовых, служебных и производственных объектов. Опросом осужденных выясняется соблюдение установленных законом прав осужденных, имеют ли они возможность подавать жалобы и заявления, как организован личный прием осужденных руководством колонии. Прокурор, как правило, личный прием проводит в отсутствие сотрудников колонии.

Результаты проверки фиксируются в акте или справке. Непременным атрибутом акта (справки) являются предложения прокурора об устранении выявленных нарушений законов, причин и условий, их порождающих. Эти предложения являются разновидностью предписания, аргументированы законом, носят властно-распорядительный характер и обязательны для безусловного исполнения в установленный прокурором срок.

В соответствии с Инструкцией прокуроры должны систематически анализировать практику прокурорского надзора за законностью исполнения наказаний, используя затем материалы обобщений для внесения представлений в компетентные органы в целях устранения нарушений законов. В свете требований действующего законодательства проводить работу по правовой пропаганде с освещением вопросов в средствах массовой информации.

Городские и районные прокуроры также осуществляют надзор за применением законодательства о реабилитации граждан от массовых политических репрессий территориальными органами социальной защиты населения и другими государственными органами в части обоснованности выплат денежных компенсаций, пособий и предоставления льгот реабилитированным гражданам.

Контрольные вопросы

1. Какими законодательными актами определяются полномочия прокурора по осуществлению надзора за законностью исполнения наказаний и реабилитации граждан?
2. В чем заключаются сущность и основные задачи прокурора по надзору за законностью в этой сфере?
3. Какие можно выделить особенности прокурорского надзора за деятельностью администрации исправительных учреждений?
4. Каковы задачи при проверке следственных изоляторов?
5. Какими полномочиями наделен прокурор по надзору за законностью исполнения наказаний и реабилитации граждан?

ГЛАВА 14

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ЗАКОННОСТЬЮ СУДЕБНЫХ АКТОВ ПО ГРАЖДАНСКИМ ДЕЛАМ

14.1. Сущность и задачи прокурорского надзора за законностью судебных актов по гражданским делам

Независимость Казахстана кардинально повлияла на положение дел в сфере защиты прав человека. На современном этапе развития гражданского права на первое место выдвигаются проблемы соотношения публично-правовых и частно-правовых методов регулирования общественных отношений, и как производное от этого пределы государственного вмешательства в частнопредпринимательскую деятельность.

В связи с расширением компетенции судов по разрешению споров гражданско-правового характера растет из года в год число гражданских дел. Если ранее в судах рассматривались, в основном, такие категории гражданских дел, как бракоразводные, алиментные, жилищные, а также дела о восстановлении на работу и о возмещении ущерба, то в настоящее время суды рассматривают более 42-х категорий гражданских дел.

Как известно, до 1992 года споры между организациями разрешались ведомственным арбитражем, а после, государственные арбитражи стали арбитражными судами. Однако, процедура разрешения хозяйственных споров оставалась прежней. И только после объединения в 1995 году арбитражных судов с судами общей юрисдикции было установлено равенство всех субъектов гражданско-правовых отношений (равенство перед судом физических и юридических лиц), и восстановилась справедливость в разрешении споров между организациями.

Теперь всякие нарушения прав, в какой бы сфере или отрасли, на каком бы участке, в какой бы стадии жизни человека они не

допускались, могут быть обжалованы в судебном порядке¹. Более того, нередко возникают споры имущественного характера, разрешаемые в суде, между участниками предприятий и организаций, созданных совместно с зарубежными странами, в том числе странами СНГ.

Особое место в гражданском судопроизводстве занимает рассмотрение судами жалоб на неправомерные действия государственных органов и должностных лиц, ущемляющих права и законные интересы граждан. Это свидетельствует о возросшей активности граждан по защите своих прав и охраняемых законом интересов. Гражданское процессуальное право призвано обеспечивать доступность правосудия, максимальную реализацию прав участников гражданского судопроизводства, своевременную защиту и восстановление нарушенных прав и свобод личности, интересов общества и государства.

В этих целях меры по совершенствованию гражданского процессуального законодательства Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 г. ориентирует на:

— определение путей и способов обеспечения доступности правосудия, позволяющего гражданам более полно осуществить реализацию своего права на судебную защиту;

— нормативно-правовое закрепление принципов справедливости, беспристрастности, расширение действия принципов состязательности, а также восстановление принципа непрерывности судебного разбирательства по гражданским делам;

— определение подсудности дел специализированным судам на основе перехода от исключительно субъектного принципа определения подсудности к субъектно-предметному принципу, то есть с учетом категорий субъектов, вовлеченных в орбиту судопроизводства, и в зависимости от характера правоотношения;

— дальнейшее расширение сферы упрощенного порядка гражданского судопроизводства, в том числе путем расширения сферы применения приказного производства, а также упрощения судопроизводства по делам, подсудным специализированным судам;

¹ Утешева К. Ш. Защита нарушенных прав, свобод и охраняемых законом интересов граждан и организаций- главная задача правосудия // Судебная власть в РК: становление и развитие.— Астана, 2006.— С. 139—143.

— оптимизацию стадии подготовки дела к судебному разбирательству в целях обеспечения быстрого рассмотрения и разрешения гражданских дел;

— расширение возможностей реализации судом апелляционной инстанции полномочий по принятию нового решения по делу (пересмотру дела по существу) в целях ускорения окончательного разрешения дела и обеспечения реализации права на обжалование судебных актов;

— исключение излишней формализованности судопроизводства по гражданским делам, в том числе относительно видов, структуры и содержания судебного решения;

— закрепление разнообразных путей и способов достижения компромисса между сторонами частно-правовых конфликтов (медиация, посредничество и другие) как в судебном, так и во внесудебном порядке, в том числе обязательности обсуждения возможности использования мер, примирительных процедур при подготовке дела к судебному разбирательству, а также развитие внесудебных форм защиты гражданских прав.

В соответствии с законом задачей прокурорского надзора в гражданском судопроизводстве является обеспечение защиты конституционных и иных охраняемых законом прав, свобод и интересов граждан, государства и юридических лиц, неукоснительное соблюдение принципов отправления правосудия, основных начал гражданского судопроизводства.

Согласно ст. 55 ГПК РК высший надзор за точным и единообразным применением законов в гражданском судопроизводстве от имени государства осуществляется Генеральным прокурором Республики Казахстан как непосредственно, так и через подчиненных ему прокуроров. Участие прокурора в гражданском судопроизводстве обязательно в случаях, когда это предусмотрено законом или когда необходимость участия прокурора в данном деле признана судом.

Прокурор вправе обратиться в суд с иском, заявлением о защите прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, общественных или государственных интересов. Иск о защите прав, свобод и законных интересов гражданина может быть предъявлен прокурором лишь по просьбе заинтересо-

ванного лица, если оно само по уважительным причинам не может обратиться в суд. Иск в защиту интересов недееспособного гражданина может быть заявлен прокурором, независимо от просьбы заинтересованного лица. Если истец не поддерживает требования, заявленного прокурором, то суд оставляет иск (заявление) без рассмотрения, если не затрагиваются права, свободы и законные интересы третьих лиц.

Прокурор, предъявивший иск, пользуется всеми процессуальными правами, а также несет все процессуальные обязанности истца, кроме права на заключение мирового соглашения. Отказ прокурора от иска, предъявленного в защиту интересов другого лица, не лишает это лицо права требовать рассмотрения дела по существу.

С учетом этого, основной задачей всех прокуроров является надзор за точным и единообразным применением законов и иных нормативных правовых актов, международных договоров при отправлении правосудия и исполнения судебных актов по гражданским делам в целях:

— соблюдения прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, прав и законных интересов юридических лиц и государств в гражданском судопроизводстве;

— соответствия судебных актов по гражданским делам Конституции, законодательным и иным нормативным правовым актам;

— анализа состояния законности в гражданском судопроизводстве, анализа состояния прокурорского надзора и выработка мер по повышению его эффективности.

Все это требует совершенствования деятельности прокуроров в гражданском судопроизводстве, чтобы она стала надежной гарантией соблюдения законности в этой отрасли права, способствовала вынесению судами законных и обоснованных решений.

Ответственность задач, стоящих перед прокурором, обязывает его принимать участие в судебном разбирательстве в случаях, когда это предусмотрено законом или признано необходимым вышестоящим прокурором и судом. Закон представляет прокурору полномочия вступать в процесс по своей инициативе или по инициативе суда, если этого требует охрана прав и законных интересов граждан, общества и государства (ст. 55 ГПК РК).

На всех стадиях гражданского судопроизводства прокуроры, вступившие в процесс, определяют свою позицию в строгом соответствии с требованиями закона, материалами дел, последовательно отстаивают ее, руководствуются принципами законности, равенства юридических лиц и граждан перед законом и судом, состязательности и равноправия сторон. При даче заключения по делу подробно аргументируют позицию со ссылкой на нормативные правовые акты и исследованные в суде материалы дела.

При выявлении нарушений законности по рассматриваемому делу участвующий прокурор ходатайствует перед судом о вынесении частного определения в отношении должностных лиц либо организаций. По выявленным фактам нарушений законности принимает меры к проведению дополнительных проверок и решению вопроса о привлечении виновных лиц к установленной законом ответственности.

В стадии апелляционного производства задача прокуроров заключается, прежде всего, в своевременной и полной проверке материалов гражданского дела, в опротестовании постановлений судов, не соответствующих материалам дела и противоречащих закону.

Задача прокурора состоит в том, чтобы добиться отмены незаконного или необоснованного решения суда. Поэтому прокурор в протесте должен изложить мотивы и обосновать, почему считает незаконным или необоснованным судебный акт. В частности, следует указать, какая конкретно норма права нарушена, в чем выражается это нарушение, каково значение нарушения, в чем его сущность и отрицательные последствия. В чем проявилась необоснованность решения (неполнота, противоречие выводов суда установленным им фактическим обстоятельствам дела, недоказанность фактов, которые суд посчитал установленными). Затем должна следовать просьба об отмене решения и, исходя из конкретных обстоятельств дела, об изменении или о вынесении вышестоящим судом нового судебного акта.

Последняя, завершающая стадия гражданского процесса — **исполнение судебных решений**. В исполнительном производстве реализуются решения судов, т.е. они приводятся в исполнение. В соответствии со ст. 236 ГПК РК решение суда в установленном

законом порядке приводится в исполнение после вступления его в законную силу (кроме случаев немедленного исполнения). Именно реальным исполнением определяется действенность и эффективность решения суда, поскольку вынесенное судом решение об удовлетворении иска не означает его автоматического проведения в жизнь — оно должно быть исполнено. Поэтому прокуроры, осуществляющие надзор за законностью рассмотрения гражданских дел в судах, обязаны уделять такое же пристальное внимание правильному и своевременному исполнению решений суда, какое они уделяют соблюдению законов на предшествующих стадиях гражданского судопроизводства.

Прокурорский надзор за законностью в стадии исполнения судебных решений — одна из характерных особенностей гражданского процесса Республики Казахстан, который является существенной гарантией законности и своевременности исполнения судебных решений по гражданским делам.

Гражданское процессуальное законодательство, Законы Республики Казахстан «Об исполнительном производстве и статусе судебных исполнителей» регламентируют процедуру исполнения решений суда. После вступления в законную силу решения суда выписывается исполнительный лист, который подлежит направлению судом для исполнения в соответствующий орган, уполномоченный к исполнению судебных постановлений по территориальности.

В сфере прокурорского надзора *за исполнением решений по гражданским делам стоят следующие задачи:*

— обеспечить надзор за соблюдением конституционных прав и интересов граждан, юридических лиц и государства в процессе исполнения судебных решений;

— обеспечить надзор за точным и единообразным применением действующего законодательства при исполнении судебных решений должностными лицами и органами исполнительного производства;

— обеспечить надзор за законностью судебных актов об оспаривании действий (или бездействия) должностных лиц и органов исполнительного производства в суде, судебных постановлений, состоявшихся на стадии исполнения решений суда;

— принимать меры по выявлению и устранению любых нарушений законности, причин и условий, способствовавших таким нарушениям, восстановлению нарушенных прав.

Сфера этой отрасли надзора многогранна и разнообразна, она включает в себя как функции по осуществлению надзора за законностью в деятельности судебных исполнителей и органов, уполномоченных исполнять судебные акты, так и за законностью судебных постановлений, принятых на стадии исполнения решения суда.

Одним из важных аспектов в работе прокурора при осуществлении надзора за законностью исполнения судебных решений является рассмотрение обращений и заявлений заинтересованных лиц по поводу несоблюдения законности при исполнении судебных решений и допущении при этом должностными лицами различных нарушений.

При разрешении жалоб и заявлений прокурорам следует, прежде всего, исходить из того, что контроль за деятельностью судебного исполнителя осуществляет Комитет по судебному администрированию и его территориальные органы. Поэтому все жалобы и заявления, связанные с исполнительным производством, должны направляться для рассмотрения в вышеназванный Комитет и его территориальные органы. Прокуроры должны разрешать обращения и сообщения по поводу злоупотреблений и грубых нарушений законности, допущенных по исполнительному производству как со стороны должников и должностных лиц, так и со стороны судебных исполнителей и органов Комитета, обязанных контролировать действия последних, а также рассматривать заявления о незаконности судебных постановлений, состоявшихся по исполнительному производству.

Осуществляя свою деятельность в данном направлении надзора, прокуроры не должны подменять органы исполнительного производства и присваивать их функции, вмешиваться в их деятельность. Обязанность прокуроров состоит в том, чтобы принимать все предусмотренные законом меры воздействия на органы, осуществляющие исполнение судебных решений в соответствии со своими задачами и присущими функциями в целях обеспечения неуклонного и качественного исполнения судебных актов.

14.2. Полномочия прокурора при осуществлении надзора за законностью судебных актов по гражданским делам

Результативность прокурорского надзора за законностью судебных актов по гражданским делам так же, как и в других отраслях прокурорского надзора, находится в прямой зависимости от типа и содержания полномочий, которыми наделен прокурор в данной отрасли прокурорского надзора.

По делам, возбужденным по искам и заявлениям прокуроров, участие в суде первой инстанции обеспечивают работники тех подразделений, по чьей инициативе было возбуждено дело. Прокуроры обязаны своевременно реагировать на допущенные судом ошибки путем опротестования в апелляционном порядке незаконных постановлений суда. Ответственность за опротестование незаконных судебных решений в апелляционные сроки по делам указанной категории возлагается на этих работников.

Исходя из принципа состязательности и равенства сторон прокурор по делам, возбужденным по его инициативе, участвуя в судебном разбирательстве, обязан представлять доказательства в обоснование иска, активно участвовать в исследовании доказательств, представленных другой стороной. Участвуя по делам, указанным выше, прокурор должен определять свою позицию, руководствуясь законом и доказательствами, представленными суду сторонами гражданского спора, давать квалифицированные заключения.

Участию прокурора в судебном заседании предшествует его ознакомление с материалами дела. При этом мотивы искового заявления для прокурора не имеют заранее установленной силы, поскольку в процессе исследования доказательств они могут быть не подтверждены и не доказаны.

В обязанности прокурора, участвующего в судебном разбирательстве, входит надзор за соблюдением закона о составе суда, уполномоченного на рассмотрение дела. При этом следует иметь в виду, что гражданские дела в судах первой инстанции, за исключением дел о признании гражданина недееспособным, рассматриваются судьей единолично. Рассмотрение в суде первой инстанции дел о признании гражданина недееспособным осуществляется

коллегиальным составом суда (ст. 37 ГПК РК). При коллегиальном рассмотрении дела в состав суда должно входить нечетное (не менее трех) число судей, один из которых является председательствующим.

Отказ в удовлетворении законного и обоснованно заявленного ходатайства является существенным нарушением установленных форм гражданского судопроизводства и является поводом для принесения прокурором протеста по делу (п. 5 ст. 42 ГПК РК).

Прокурору надлежит должным образом реагировать на нарушения закона и норм процесса, допускаемые при рассмотрении дела в судебном заседании. В ряде случаев суды рассматривают дела в отсутствие лиц, не извещенных о месте и времени проведения судебного заседания, нарушают правила о языке, на котором ведется судопроизводство, допускают другие нарушения закона, влекущие за собой отмену состоявшегося по делу судебного решения (ст. 364—366 ГПК РК).

Излагая свои доводы и соображения, прокурор должен ссылаться на соответствующие нормы закона. Только при таких условиях он сможет обеспечить должное осуществление прокурорского надзора за применением законов при рассмотрении гражданских дел в суде первой инстанции.

Апелляционный протест приносится лишь при наличии оснований к отмене либо изменению решения суда, предусмотренных статьей 364 ГПК РК, и с соблюдением требований закона. При рассмотрении дел в апелляционном порядке прокуроры обеспечивают участие по всем делам (п. 2 ст. 350 ГПК РК). Прокуроры Департамента обеспечивают участие по всем делам в заседаниях коллегии по гражданским делам Верховного Суда Республики Казахстан.

Следует учесть, что Законом «О внесении изменений и дополнений в Уголовный, Уголовно-процессуальный и Гражданский процессуальный кодексы Республики Казахстан по вопросам совершенствования судебной системы» от 10 декабря 2009 года за № 227-IV ЗРК установлена новая структура обжалования судебных актов.

В соответствии с внесенными изменениями решения суда первой инстанции, кроме решений Верховного Суда Республики Казахстан, не вступившие в законную силу, могут быть обжалованы и

опротестованы в апелляционном порядке. Апелляционная жалоба или протест на решения, вынесенные районным и приравненными к ним судами, рассматривается не коллегиально, а единолично судьей областного и приравненного к нему суда.

Дело в апелляционной инстанции должно быть рассмотрено в месячный срок со дня поступления его в суд. В соответствии со ст. 358 ГПК РК суд апелляционной инстанции вправе:

- 1) оставить решение без изменения, а жалобу или протест без удовлетворения;
- 2) изменить решение суда первой инстанции;
- 3) отменить решение суда первой инстанции и вынести новое решение;
- 4) отменить решение и направить дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции в случае установления нарушений норм материального или процессуального права, предусмотренных в статье 366 ГПК РК. Суд апелляционной инстанции не вправе предпринимать вопросы о достоверности или недостоверности того или иного доказательства, о преимуществе одних доказательств перед другими, а также о том, какое решение должно быть вынесено при новом рассмотрении дела;

5) отменить решение полностью или в части и прекратить производство по делу либо оставить заявление без рассмотрения по основаниям, предусмотренным статьями 247 и 249 ГПК РК.

В случаях предусмотренных ст. 358 ГПК РК, суд апелляционной инстанции выносит постановление, в остальных случаях — определение.

Постановление судьи апелляционной инстанции вступает в законную силу при отсутствии кассационной жалобы или протеста. Право кассационного опротестования постановлений и определений суда апелляционной инстанции принадлежит прокурору, участвовавшему в рассмотрении дела в апелляционном порядке. Генеральный прокурор и его заместители, прокуроры областей и приравненные к ним прокуроры вправе опротестовать постановления и определения суда апелляционной инстанции независимо от участия в рассмотрении дела.

Кассационная жалоба или протест на апелляционное постановление рассматривается коллегиально в составе не менее 3 судей

областного суда. Кассационная жалоба или протест могут быть поданы в течение 15 дней после вынесения судом апелляционного постановления и определения в окончательной форме.

Надзорные коллегии в областных судах ликвидированы. Надзор оставлен только в Верховном суде, куда могут обратиться заинтересованные лица с ходатайством о возбуждении надзорного производства. По новому закону в Верховный суд подается не надзорная жалоба, а ходатайство о пересмотре судебного акта. В отличие от апелляционной и кассационной инстанций, в которых судебные акты могут быть обжалованы в надзорной инстанции, как исключительный судебный акт может быть лишь оспорен.

При разрешении ходатайств сторон о принесении надзорного протеста по гражданскому делу не допускается необоснованное вмешательство в судебные споры между негосударственными хозяйствующими субъектами. Протесты в порядке надзора по делам, не затрагивающим интересы государства, приносятся только при выявлении допущенных судом существенных нарушений законности (ст. 387 ГПК РК) и только при наличии сведений о подаче стороной самостоятельно надзорной жалобы по делу и ее необоснованного отклонения судом надзорной инстанции.

Прокуроры областей, городов Астана, Алматы и приравненные к ним вне зависимости от рассмотрения дела соответствующими коллегиями областных и приравненных к ним судов, обязаны рассматривать в порядке надзора жалобы (ходатайства) на все судебные акты, вынесенные судами их юрисдикции. При установлении оснований для принесения протеста вносится представление в Генеральную прокуратуру на предмет опротестования незаконных судебных актов. При решении вопроса о внесении представления они руководствуются требованиями п. 3 ст. 387 ГПК РК и соответствующими нормативными постановлениями Верховного Суда Республики Казахстан.

Перечень полномочий прокурора по обеспечению законности в гражданском судопроизводстве и в исполнительном производстве содержится в гражданском процессуальном кодексе и в ст. 44 Закона «О Прокуратуре».

Основным правовым средством выявления нарушений закона при исполнении решений суда, их причин и способствующих им

условий являются проверки прокурора. При их проведении прокурор в пределах своей компетенции вправе истребовать и проверить любое исполнительное производство. В процессе проверок и по их результатам могут применяться все полномочия прокурора, которыми его наделил закон. Проводя масштабные проверки, многие прокуроры, в зависимости от выявленных нарушений, используют весь комплекс полномочий, в других случаях ограничиваются лишь применением их необходимой части.

Полномочия прокурора по устранению нарушений закона представляют собой систему правовых средств, используемых прокурором для пресечения правонарушений, восстановления законности, ликвидации вызванных нарушениями законов негативных последствий.

Одним из наиболее последовательно отражающих специфику прокурорского надзора полномочий прокурора по устранению нарушений закона при исполнении решений суда является его право на принесение протеста. Протест может быть принесен на незаконное и необоснованное определение суда по вопросам отсрочки и рассрочки исполнения решения, изменения способа и порядка исполнения решения (ст. 233 ГПК РК), по вопросам обращения решения к немедленному его исполнению (ст. 238 ГПК РК), по вопросам о повороте исполнения решения суда (ст. 240-2 ГПК РК). Гарантией обеспечения законности в исполнительном производстве является также протест прокурора на незаконные действия судебного исполнителя, на постановление об отказе в отводе судебного исполнителя.

Обеспечению решения задач устранения нарушений закона, предупреждения правонарушений служит право прокурора на внесение представления об устранении нарушений закона. Такие представления прокурор, в основном, вносит на действия судебного исполнителя, связанные с ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей, не затрагивающие существа исполнения решений суда, или на его бездеятельность (медлительность в работе, засылке документов не по назначению или без извещения об этом взыскателя, несвоевременный вызов должников для вручения предупреждения о добровольном исполнении решений или нарушении срока проверки наличия у него имущества, небрежность в оформлении исполнительных производств и т.д.).

Нарушения законности должностными лицами и подчиненными им работниками при исполнении решений суда, рассмотрении жалоб взыскателей, особенно по делам о взыскании алиментов на детей, служат основанием для внесения представления руководителю данной организации или вышестоящему руководителю. В органы внутренних дел и юстиции вносятся представления по вопросам, касающимся выполнения постановлений суда о розыске должников, исполнения решений администрациями исправительных учреждений. В случаях, когда нарушения закона значительны либо допускаются систематически и не устраняются после внесения представления, эффективными средствами устранения нарушений закона является возбуждение уголовного дела, дисциплинарного производства, а также производства об административном правонарушении.

Прокурор вправе своим постановлением снять меры запретительно-распорядительного характера, наложенные судебным исполнителем с явным нарушением норм действующего законодательства (например, постановление судебного исполнителя о наложении ареста на имущество государственного учреждения, либо имущество лица, не являющегося должником по исполнительному документу, и т.д.). Помимо этого, в случае, когда вопрос о правомерности принятых судебным исполнителем мер по обеспечению исполнения судебного акта является спорным, прокурор должен разъяснить лицу, обратившемуся с заявлением на незаконные действия судебного исполнителя, его право обжалования названных действий в суде.

С учетом изменений и дополнений, внесенных в Закон РК «Об исполнительном производстве и статусе судебных исполнителей», исполнение документов возлагается на судебных исполнителей территориальных органов и отделов уполномоченного органа по обеспечению исполнения исполнительных документов, которым является Комитет по судебному администрированию.

Надзирая за законностью исполнительного производства, прокурор должен учитывать как эти, так и другие изменения и дополнения, внесенные в законодательство об исполнительном производстве.

14.3. Организация работы прокурора по надзору за законностью судебных актов по гражданским делам

Участие прокурора в гражданском судопроизводстве является одной из существенных гарантий вынесения судами всех инстанций законных и обоснованных решений, определений и постановлений. В связи с этим, Генеральный Прокурор обязал Департамент по надзору за законностью судебных актов и исполнительного производства по гражданским делам, Главный военный прокурор, прокуроры областей, городов Астана, Алматы, региональные транспортные прокуроры, прокуроры городов, районов и приравненные к ним обеспечить постоянный и эффективный надзор за законностью судебных актов по гражданским делам, а именно, участие при рассмотрении судами гражданских дел, возбужденных как по собственной инициативе, так и по инициативе других лиц, проверку законности судебных актов и их опротестование в случае их незаконности, проверку соблюдения судами процессуальных сроков при рассмотрении гражданских дел, постоянно анализировать состояние законности в гражданском судопроизводстве.

Прокуроры в обязательном порядке вступают в процесс и дают заключения по делам, когда это предусмотрено законом, признано необходимым судом или вышестоящим прокурором, по делам, возбуждаемым по их инициативе, по делам, затрагивающим интересы государства, права и интересы лиц, которые в силу своих физических и психических недостатков не могут осуществлять свое право на судебную защиту, несовершеннолетних (за исключением дел о взыскании алиментов), об оспаривании решений и действий (бездействия) органов государственного управления и должностных лиц, о выселении гражданина из жилища без предоставления другого жилого помещения, о восстановлении на работе, о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью гражданина.

При этом к категории дел, затрагивающих интересы государства относятся все дела, сторонами в которых являются государственные органы, государственные учреждения и предприятия, за исключением гражданских дел по спорам о взыскании с потребителей сумм задолженности за оказанные услуги государственными предприятиями.

Участие в суде первой инстанции в межрайонных специализированных экономических судах возлагается на прокуроров, дислоцированных по месту расположения данных судов, кроме случаев рассмотрения судом исков других прокуроров. При рассмотрении в межрайонном специализированном экономическом суде исков других прокуроров участие при рассмотрении дела по первой инстанции обеспечивают работники соответствующих подразделений областных или приравненных к ним прокуратур. В городах Астана и Алматы порядок осуществления надзора за законностью актов специализированных межрайонных экономических судов определяется прокурорами городов Астана и Алматы.

Участие при рассмотрении дел в военных судах возлагается на военных прокуроров, дислоцированных по месту расположения этих судов.

При назначении к рассмотрению гражданских дел, относящихся к подведомственности транспортных прокуроров, в судах, расположенных по месту дислокации соответствующих транспортных прокуратур, участие по ним и последующий надзор возлагается на транспортных прокуроров.

В случае отсутствия транспортных прокуратур по месту расположения судов, в которых назначены к рассмотрению подведомственные им дела, территориальные прокуроры своевременно уведомляют их об этом для обеспечения участия в суде в соответствии с требованиями действующей Инструкции, при неявке транспортных прокуроров в суд, участие в суде первой инстанции и осуществление надзора в апелляционном порядке возлагается на соответствующих территориальных прокуроров. Дальнейшую проверку законности судебных актов по этим делам в порядке надзора осуществляют соответствующие транспортные прокуроры. По рассмотренным судами делам территориальные и транспортные прокуроры ежеквартально проводят сверку.

Прокуроры ежеквартально проверяют законность определений суда о приостановлении производства по всем гражданским делам, при выявлении нарушений законности принимают меры к их устранению.

По делам, возбужденным по искам и заявлениям прокуроров, участие в суде первой инстанции обеспечивают работники тех

подразделений, по чьей инициативе было возбуждено дело. Ответственность за опротестование незаконных судебных решений в апелляционные сроки по делам указанной категории возлагается на этих работников.

Состояние прокурорского надзора в гражданском судопроизводстве оценивается исходя из законности судебных решений по рассмотренным судом делам и эффективности апелляционного опротестования, исчисляемой из количества отмененных решений суда по ним.

Эффективность апелляционного опротестования как критерий оценки состояния надзора не применяется к транспортным и иным специализированным (кроме военных) прокурорам, результаты работы которых оцениваются исходя из соотношения удовлетворенных из общего количества принесенных (в том числе рассмотренных, отозванных и возвращенных без рассмотрения) протестов.

Качество работы прокуроров определяется соотношением количества удовлетворенных протестов к общему количеству принесенных (в том числе рассмотренных, отозванных и возвращенных без рассмотрения) протестов, а также исходя из общего количества отмененных по апелляционным и кассационным жалобам решений суда по делам, рассмотренным с участием прокурора.

Как было указано выше, право на кассационное опротестование постановлений и определений суда апелляционной инстанции имеет Генеральный прокурор и его заместители, прокуроры областей и приравненные к ним прокуроры независимо от участия в рассмотрении дела, а также прокурор, участвовавший в рассмотрении дела в апелляционном порядке.

Кассационные жалобы или протесты адресуются и подаются непосредственно в суд кассационной инстанции с копиями по числу лиц, участвующих в деле. Прокурор, принесший кассационный протест, а также вышестоящий прокурор вправе отозвать протест до начала судебного заседания. При отзыве протеста суд выносит определение, которым прекращает кассационное производство, если решение не обжаловано или не опротестовано другими лицами.

Вступившие в законную силу судебные акты могут быть пересмотрены в порядке надзора Верховным Судом Республики Казах-

стан по ходатайствам лиц, участвующих в деле и протестам Генерального Прокурора Республики Казахстан.

Прокуроры областей, городов Астана, Алматы и приравненным к ним должны обеспечить квалифицированное поддержание протестов Генеральной прокуратуры Республики Казахстан с незамедлительным уведомлением Департамента о результатах рассмотрения протеста и направлением копий их постановлений.

По поступившим в органы прокуратуры обращениям граждан и юридических лиц прокуроры проверяют законность вступивших в законную силу судебных актов с истребованием дел.

В случаях оставления обращения без удовлетворения составляется мотивированное заключение с дачей ответа заявителю в предусмотренные законом сроки. Заключение утверждается прокурором области (приравненным к нему прокурором) или его курирующим заместителем, а также курирующим заместителем Генерального Прокурора Республики Казахстан. Ответы заявителям подписываются лицами, правомочными приносить протесты, а именно лично прокурором области или приравненным к нему прокурором, и курирующим заместителем Генерального Прокурора.

При разрешении ходатайств сторон о принесении протеста по гражданскому делу не допускается необоснованное вмешательство в судебные споры между негосударственными хозяйствующими субъектами. Протесты в порядке надзора по делам, не затрагивающим интересы государства, приносятся только при выявлении допущенных судом существенных нарушений законности (статья 387 ГПК РК) и только при наличии сведений о подаче стороной самостоятельно надзорной жалобы по делу и ее необоснованного отклонения судом надзорной инстанции.

Информации о состоянии прокурорского надзора в гражданском судопроизводстве и отправлении правосудия, а также основанные на таких анализах предложения по совершенствованию нормативно-правовой базы для правильного разрешения гражданских споров, по организации прокурорского надзора направляются в Генеральную прокуратуру не реже одного раза в квартал. В целях совершенствования своей деятельности территориальные прокуроры и приравненные к ним систематически изучают и обобщают практику прокурорского надзора в гражданском судопроизводстве по актуальным категориям дел.

Вышестоящие прокуроры обеспечивают подчиненных прокуроров материалами организационно-методического характера, распространяют передовой опыт работы. Регулярно проводят учебно-методические мероприятия по повышению деловой и правовой квалификации работников прокуратуры, практикуют их стажировку.

Департамент обеспечивает руководство и контроль за деятельностью нижестоящих прокуратур по осуществлению надзора в гражданском судопроизводстве, способствуя повышению эффективности работы в данной отрасли надзора. Осуществляет взаимодействие с другими подразделениями Генеральной прокуратуры, Верховным Судом Республики Казахстан, научными и учебными учреждениями.

Действенность прокурорского надзора за законностью в стадии *исполнения судебных решений*, эффективное использование предоставленных прокурору полномочий обеспечивается надлежащей организацией работы прокурора в данном направлении надзорной деятельности, которая должна строиться так, чтобы в поле зрения прокурора оставались все наиболее актуальные вопросы обеспечения законности. Надзор за исполнением решений суда должен обеспечивать планомерное воздействие на причины правонарушений,— на весь комплекс обстоятельств, приводящих к их совершению. В прокуратурах районов (городов) осуществление данного вида надзора возлагается на ведущих этот участок работы старших помощников и помощников прокурора, работой которых руководят, как правило, заместители прокуроров.

Надлежащая организация прокурора по надзору за исполнением судебных решений, так же как и в других отраслях, предполагает наличие высокого уровня ее информационного обеспечения. Поэтому все постоянные источники информации должны быть взяты под неослабный контроль. Накопление сведений о законодательстве, нарушениях, их причинах и порождающих их условиях ведется систематически и с максимальной полнотой.

Одной из причин низкой эффективности их работы по исполнению судебных актов является отсутствие надлежащего взаимодействия с правоохранительными и иными государственными органами.

Результаты надзора за обращением решений к исполнению и законностью исполнительных действий прокурор анализирует по отдельным делам или категориям исков и использует для принятия мер по устранению выявленных нарушений при подготовке протестов, представлений и других актов прокурорского надзора.

Существенная роль в правильной организации работы прокурора по надзору за исполнением судебных решений принадлежит планированию, которое составляет неотъемлемую часть управления в органах прокуратуры.

Районные (городские) прокуроры должны постоянно планировать проведение отдельных мероприятий, направленных на усиление надзора за исполнением решений суда. Правильная организация работы прокуроров по проверке исполнительного производства оказывает положительное воздействие на совершенствование работы следственного аппарата правоохранительных органов. Следователи не всегда производят опись имущества у лиц, совершивших корыстные преступления, или это делают с опозданием, когда похищенные или нажитые преступным путем деньги и иные ценности спрятаны или использованы. Следователи не всегда передают описанное имущество под ответственное хранение конкретным лицам, чтобы впоследствии с них можно было взыскать стоимость укрытого или реализованного имущества. Не всегда к обвинительному заключению приобщаются справки о размере причиненного ущерба и возмещении вреда. Располагая этими сведениями, прокурор принимает меры к устранению отмеченных недостатков в деятельности следственного аппарата по возмещению материального ущерба, причиненного преступлением.

В организационном плане важно обеспечить правильные взаимоотношения прокуратуры с другими органами, имеющими касательство к исполнению судебных решений. При необходимости в ходе проверок возможно также привлечение контролирующих органов; их использование способно существенно усилить надзорный потенциал прокуратуры. Их относительно узкая специализация дает возможность сосредоточивать у себя сведения по актуальным направлениям деятельности.

К числу ключевых элементов организационного обеспечения эффективного применения полномочий прокурора по надзору за

исполнением решений суда относится работа по организации соответствующих конкретных проверок. В соответствии с Инструкцией «О прокурорском надзоре за законностью исполнительного производства» прокурор обязан не менее одного раза в год проводить проверки соблюдения законности об исполнительном производстве в деятельности администраторов судов, их должностных лиц, уполномоченных на совершение исполнительных действий. Значительная часть организации работы должна быть направлена на организационное обеспечение результативности прокурорских проверок. По их результатам прокурор должен вносить соответствующие предложения по совершенствованию исполнительного производства.

Особое внимание прокурорами должно уделяться надзору за законностью исполнения судебных актов, в которых затрагиваются интересы государства, государственных предприятий и учреждений, а также решений суда о восстановлении на работу незаконно уволенных, о выселении из жилого помещения, взыскании алиментов на детей, взыскании заработной платы, пенсий, пособий, конфискации имущества и другие решения, направленные на восстановление прав и законных интересов граждан государства, предприятий и организаций.

Контрольные вопросы

1. Какими нормативно-правовыми и ведомственными актами регулируется деятельность прокурора по надзору за законностью исполнительного производства?
2. В чем заключаются сущность и основные задачи прокурора по надзору за законностью исполнительного производства?
3. Какие средства реагирования использует прокурор при установлении и устранении нарушений закона в этой сфере?
4. Каковы основные полномочия прокурора по осуществлению надзора за законностью исполнительного производства?
5. Какими полномочиями наделен прокурор по надзору за законностью исполнительного производства?

ГЛАВА 15

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ЗАКОННОСТЬЮ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОИЗВОДСТВА

15.1. Сущность и задачи прокурорского надзора за законностью административного производства

Согласно Конституции Республики Казахстан и Закона «О Прокуратуре» прокурорский надзор за законностью административного производства является самостоятельной отраслью надзора и одним из приоритетных направлений деятельности органов прокуратуры. Законодательное выделение этого направления надзора не случайно. Административная ответственность, являясь важнейшим инструментом реагирования на административные правонарушения, оказывает существенное влияние на обеспечение законности и правопорядка в сфере административно-правового регулирования общественных отношений.

Ежегодно в административном процессе участвуют тысячи граждан, юридических лиц, чьи права нередко нарушаются. Данное направление прокурорского надзора является наиболее обширным, так как в соответствии с действующим законодательством около 40 уполномоченных государственных органов и судов, их должностные лица наделены правом возбуждения производства об административных правонарушениях и наложения административного взыскания. Обеспечение точного и единообразного применения законодательства об административных правонарушениях всеми субъектами этих отношений составляет сущность прокурорского надзора.

Прокуратура в соответствии со ст. 40 Закона РК «О прокуратуре» осуществляет надзор за законностью административного производства **в целях:**

— обеспечения точного и единообразного применения законодательства об административных правонарушениях, а также при

рассмотрении дел и определении мер взыскания за совершенное административное правонарушение;

— восстановления нарушенных прав и законных интересов человека и гражданина, должностных лиц и организаций при применении законодательства об административных правонарушениях;

— обеспечения гражданам права на обжалование любого акта, связанного с производством по делам об административных правонарушениях;

— принятия мер к виновным в нарушении законности при применении законодательства об административных правонарушениях.

При рассмотрении вопроса о задачах органов прокуратуры, прежде всего, следует учесть, что прокуратура выполняет в механизме государства особую, только ей свойственную функцию. В отличие от других органов государства, она не имеет ни законодательных, ни административных, ни судебных функций; не вмешивается непосредственно в оперативно-хозяйственную и организаторскую деятельность органов, за законностью действий которых она осуществляет надзор; не подвергает оценке деятельность и акты соответствующих органов государственного управления с точки зрения практической целесообразности, а лишь осуществляет надзор за тем, чтобы государственные органы, должностные лица не допускали нарушений при применении административного законодательства.

Значительный объем работы в этом направлении прокуратурой выполняется в процессе рассмотрения дел об административных правонарушениях. Только в 2009 году рассмотрено 112 тыс. административных дел. Используя свое процессуальное положение, прокурор способствует вынесению законного и обоснованного решения по делу, а если этого не произошло — опротестовывает состоявшееся постановление.

Административная деятельность государственных органов регламентирована административным процессуальным законодательством, где определены порядок и условия возбуждения производств об административных правонарушениях; требования к составлению протоколов; перечень должностных лиц, уполномоченных к возбуждению, рассмотрению производств по этой категории правонарушений и наложения взысканий, сроки рассмотрения материалов об административных правонарушениях и т.д.

В связи с этим правовые акты, издаваемые различными государственными органами и их должностными лицами, также являются предметом прокурорского надзора за законностью административного производства. Органы прокуратуры при осуществлении надзора обязаны проверять законность возбуждения и привлечения к ответственности граждан и должностных лиц, реагировать на случаи незаконного применения к ним административных взысканий.

Как показывают прокурорские проверки, нередко такая деятельность уполномоченных государственных органов выходит за рамки законов. В частности, издание различных инструкций, положений с превышением компетенции и ненадлежащими лицами; искаженное толкование отдельных положений Кодекса об административных правонарушениях; установление в подзаконных актах размеров штрафов; произвольное установление различных нормативов (повышенных коэффициентов), являющихся основаниями для возбуждения дел об административных правонарушениях. Прокурор обязан путем применения соответствующих актов прокурорского надзора принять меры по восстановлению нарушенных прав человека, гражданина и юридических лиц.

Протест является основной формой реагирования прокурора на выявленные нарушения законности. Он приносится на постановление суда либо решение иного уполномоченного органа (должностного лица) в случае противоречия их закону. Порядок и условия внесения протеста определяются ст. 19 Закона «О Прокуратуре».

Указание о проведении дополнительной проверки как акт прокурорского реагирования способствует активизации деятельности уполномоченных органов по собиранию доказательств и подготовке качественных материалов. Нередко это бывает связано с неполнотой и противоречивостью представляемых материалов, что объективно затрудняет принятие правового решения по конкретному делу.

Требование прокурора, адресованное уполномоченным органам о проведении проверок, обязательно для исполнения. Оно должно содержать необходимые сведения о времени производства проверки, точное название субъекта проверки и форму деятельности, которую предстоит проверить за определенный период. Прокурор

должен следить за ходом выполнения внесенного им требования, поддерживать деловой контакт с теми лицами, которым непосредственно поручено провести проверку.

При наличии хотя бы одного из обстоятельств, предусмотренных ст.ст. 580, 581 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях, прокурор вправе прекратить производство по делу об административном правонарушении. Одновременно им рассматривается вопрос об ответственности должностных лиц, незаконно возбудивших административное производство.

По данным Верховного Суда Республик Казахстан по делам об административных правонарушениях в 2009 году поступило 296.477 дел (в 2008 г.— 404.863). Снижение общего количества дел произошло за счет уменьшения числа поступивших административных дел на 108.386 дел или на 27%. Окончено производством 239.813 дел в отношении 243.186 лиц (в 2008 г.— 318.201 дело в отношении 323.043 лиц)¹.

Прокурор в случае выявления фактов необоснованного наложения административного взыскания опротестовывает соответствующий незаконный акт или действия должностных лиц. Принесение протеста приостанавливает исполнение опротестованного акта до рассмотрения протеста.

В случае выявления обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении, прокурор выносит постановление об освобождении задержанного. Этот акт носит обязательный характер для органа, осуществившего задержание, и является основанием для незамедлительного освобождения лица.

Принятие решений запретительного или ограничительного характера относится к предмету ведения, в основном, контролирующих органов. Реализуя эти полномочия, должностные лица нередко в процессе правоприменительной деятельности искажают смысл нормативно-правовых актов, допускают ошибки, подменяют требования правовых предписаний своим усмотрением, тем самым нанося значительный ущерб охраняемым законом правам и интересам граждан и юридических лиц в различных сферах. По результатам проверки прокурор правомочен не только снять все предпринятые необоснованные и незаконные ограничения, но и

¹ Юридическая газета. 2010. 28 января.

рассмотреть вопрос об ответственности должностного лица, виновного в нарушении закона.

Действующее административное законодательство позволяет обжаловать любое решение не только в орган, вынесший решение либо в вышестоящий, но также обратиться за защитой своих прав к прокурору. Обращения граждан, юридических лиц являются важными источниками информации о нарушениях законов. Они позволяют оперативно реагировать на нарушения прав и свобод граждан, законности издаваемых уполномоченными органами актов, способствуют выявлению и принятию реальных мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений.

В процессе надзорной деятельности за административным производством органы прокуратуры обеспечивают не только отмену незаконных правовых актов или приведение актов в соответствии с требованиями закона, но и разрешают вопрос об уголовной, административной, дисциплинарной и материальной ответственности виновных лиц, не соблюдающих правовые нормы.

В Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года указано о возрастающей роли государственного регулирования экономики, что требует расширения возможностей административного права и распространения его регулятивного потенциала на новые общественные отношения. С помощью административного права реализуются гарантированные государством права граждан и организаций, поскольку обеспечение и защита этих прав является публичным интересом государства.

В нашей стране нет конституционных ограничений по разделению государственных органов, в пределах их компетенции, контрольными и надзорными полномочиями. То есть надзорные полномочия могут возлагаться и на иные, кроме прокуратуры, государственные органы.

Таким образом, наряду с прокурорским надзором правомочен административный надзор, осуществляемый уполномоченными должностными лицами исполнительной власти в отношении не подчиненных субъектов-граждан и организаций в целях обеспечения соблюдения законности в сферах деятельности, регулируемых

административным законодательством, с использованием в предусмотренных законом случаях мер административного принуждения. То есть задача административного надзора — при строгом соблюдении прав и законных интересов граждан и организаций обеспечивать соблюдение административного правового режима.

Законодательство об административных правонарушениях должно быть максимально направлено на восстановление нарушенных прав, предупреждение правовых конфликтов в обществе административно-правовыми мерами.

Другим важным направлением является развитие административно-процессуального права, вершиной которого стало бы принятие Административного процессуального кодекса. При этом следует четко определиться с предметом регулирования административно-процессуального законодательства. В этом контексте сохраняют актуальность вопросы законодательной регламентации и порядка разрешения конкретных дел об административных правонарушениях.

Таким образом, по мнению авторов Концепции, административное судопроизводство должно стать полноправной формой осуществления правосудия, наряду с уголовным и гражданским судопроизводством.

15.2. Полномочия прокурора при осуществлении надзора за законностью административного производства

Прокурор в соответствии со ст. 41 Закона РК «О прокуратуре» при осуществлении надзора за законностью административного производства ***вправе:***

1) истребовать от уполномоченных должностных лиц и органов сведения, документы и дела об административных правонарушениях;

2) рассматривать жалобы на действия и решения должностных лиц и органов, в компетенцию которых входит рассмотрение дел об административных правонарушениях и наложение взыскания;

3) проверять законность административного задержания и ареста граждан, а также обоснованность иных мер воздействия за административные правонарушения;

4) принимать участие в рассмотрении дела об административном правонарушении, заявлять ходатайства, давать заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела;

5) проверять исполнение постановлений о наложении административных взысканий;

6) принимать меры по привлечению к ответственности должностных лиц, допустивших нарушения прав и свобод граждан, законных интересов физических и юридических лиц и государства;

7) возбуждать производства по делам об административных правонарушениях;

8) совершать другие предусмотренные законом действия.

Следует отметить, что указанные полномочия прокурора в силу публичного характера прокурорского надзора являются одновременно и его обязанностями.

В соответствии с Законом «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам прокурорского надзора» от 9 августа 2002 г. внесены существенные изменения в административный кодекс. Так, установлена административная ответственность за неуведомление или несвоевременное уведомление прокурора о производстве государственным органом действий, требующих такого уведомления в соответствии с законодательными актами (ст. 521-1 КоАП РК).

Придана большая весомость такому акту прокурорского надзора, как разъяснение закона. В частности, п. 1 ст. 62 КоАП РК одним из обстоятельств, отягчающих ответственность за административные правонарушения, признается продолжение противоправного поведения, несмотря на разъяснения закона прокурором и (или) требование уполномоченных на то лиц прекратить его.

Применение ранее действовавшей редакции ст. 69 КоАП РК делало невозможным исправление в порядке надзора постановлений судов и уполномоченных органов о прекращении производства по делу в случае их несоответствия закону, в результате исключалась возможность привлечения к административной ответственности незаконно освобожденного лица. Имели место и факты истечения сроков привлечения к административной ответственности ввиду длительности сроков рассмотрения материалов об административных правонарушениях. В настоящее время указанная статья

дополнена нормами, согласно которым течение срока наложения административного взыскания за административное правонарушение приостанавливается с момента направления дела в судебные инстанции или должностному лицу государственного органа. Кроме того, предусмотрено, что постановление судьи или уполномоченного органа о прекращении административного производства может быть пересмотрено по протесту прокурора в течение одного года со дня вступления его в законную силу.

На практике ст. 672 КоАП РК устанавливала запрет на пересмотр в порядке надзора административных дел в сторону ухудшения положения лица, привлеченного к административной ответственности. Данная норма лишала возможности устранить в надзорном порядке судебные ошибки, допущенные судами первой и апелляционной инстанций, и существенно ограничивала конституционное полномочие прокурора опротестовывать не соответствующие закону судебные акты. Внесенными законом изменениями установлен годичный срок для пересмотра в порядке надзора постановления суда или уполномоченного органа со дня вступления его в законную силу.

При проведении проверки прокурор вправе истребовать от органов (должностных лиц) сведения, документы, дела об административных правонарушениях. При этом могут запрашиваться сведения, документы различного характера как непосредственно связанные с конкретным административным решением, так и носящие информационный характер (например, статистические показатели о количестве рассмотренных дел, задержанных граждан и т.д.). Прокурор также имеет право на ознакомление с судебными делами и их истребование из суда, за исключением случаев, когда административные дела находятся непосредственно в судебном производстве. В других случаях непредставление истребуемых сведений образует состав административного правонарушения и влечет ответственность, установленную ст. 522 КоАП РК за «Воспрепятствование законной деятельности прокурора».

Поступающие в органы прокуратуры жалобы, заявления и иные обращения граждан, содержащие сведения о нарушениях законов в процессе административного производства разрешаются органами прокуратуры в порядке и сроки, установленные законодательством

РК. В частности, Кодексом РК об административных правонарушениях, Законом РК «О прокуратуре», Закона «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц» от 12 января 2007 г., а также в соответствии с Инструкцией по рассмотрению обращений физических и юридических лиц в органах и учреждениях прокуратуры Республики Казахстан», утвержденной приказом Генерального Прокурора РК от 7 сентября 2007 г. за № 37.

Порядок приема, регистрации и прохождения обращений, контроль за своевременным и правильным их разрешением обеспечивается в соответствии с Инструкцией по делопроизводству в органах прокуратуры Республики Казахстан.

Устные обращения граждан должны быть зарегистрированы в карточке учета приема посетителей, там же отражается содержание ответа, если он давался в устной форме. По требованию гражданина ему должен быть направлен письменный ответ. Жалобы на определения, постановления уполномоченных органов и судов по делам об административных правонарушениях рассматриваются в порядке, предусмотренном Кодексом Республики Казахстан об административных правонарушениях.

Обращения, подлежащие разрешению другими органами и организациями, в пяти дневный срок с момента поступления направляются по принадлежности с одновременным извещением об этом заявителей и разъяснением, куда им следует обратиться. Обращения, не содержащие сведений о заявителе, признаются анонимными и оставляются без рассмотрения.

Остальные обращения граждан в соответствии с Законом «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц» и указанной Инструкцией разрешаются в срок не позднее месяца со дня поступления в прокуратуру, а не требующие дополнительного изучения и проверки — не позднее 15 дней. В тех случаях, когда необходимо проведение дополнительной проверки, сроки разрешения обращений могут быть продлены руководством прокуратуры, но не более, чем на один месяц, о чем сообщается заявителю, а также органу, направившему обращение. В прокуратурах районов (городов) и приравненных к ним прокуратурах принимать решения об отклонении обращений и давать ответы по ним вправе руководитель прокуратуры. Ответ заявителям должен быть

мотивированным. В случае отказа им разъясняется порядок обжалования принятого решения. Ответы об удовлетворении обращения, а также ответы с разъяснением требований законодательства направляются авторам за подписью прокурора, рассматривающего обращение, либо другого должностного лица по указанию руководителя прокуратуры.

В ходе проверки обращений граждан, юридических лиц изучаются конкретные административные материалы, проверяется законность принятых по ним решений, отбираются объяснения от должностных лиц по поводу выявленных нарушений законов и принимаются меры к их устранению.

Особое место занимает надзор за законностью *административного задержания и ареста граждан*. Законность административного задержания в органах полиции прокурор вправе проверять в любое время суток. При оценке законности административного задержания выясняются основание задержания, наличие состава административного правонарушения, причинная связь между административным правонарушением и задержанием, устанавливается соблюдение срока задержания, правильность процессуального оформления протокола задержания.

Административные взыскания, в т.ч. аресты, накладываемые судами, органами (должностными лицами), уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях, являются мерами государственного принуждения. Потому они должны применяться не иначе как на основаниях и в порядке, установленном Кодексом об административных правонарушениях. Протест прокурора, принесенный на постановление суда об административном аресте, если лицо, привлеченное к ответственности, отбывает административный арест, подлежит рассмотрению в течение одних суток с момента принесения протеста.

Установив поводы и основания для возбуждения дела об административном правонарушении, прокурор выносит мотивированное постановление об этом с соблюдением требований КоАП РФ. В течение 3-х суток оно направляется судьбе, органу (должностному лицу), уполномоченному рассматривать это дело.

Участвуя в производстве по делам об административных правонарушениях, прокурор в пределах своей компетенции знакомит-

ся с материалами дела и проверяет законность действий органов (должностных лиц) при производстве по делу; непосредственно участвует в рассмотрении административного дела судом, заявляет ходатайства, дает заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела; опротестовывает незаконное или необоснованное постановление по административному делу.

Основная задача прокурора в судебных стадиях производства по делам об административных правонарушениях заключается в том, чтобы в пределах прав, предоставленных ему Законом РК «О Прокуратуре», КоАП РК, приказов Генерального Прокурора, реагировать на любое нарушение, а если оно не устранено и вынесено незаконное или необоснованное судебное постановление, то своевременно принести протест.

В соответствии с Инструкцией о прокурорском надзоре за законностью судебных актов по административным делам прокурор обязан принимать обязательное участие в суде по делам, когда это предусмотрено законом, признано необходимым судом, вышестоящим прокурором, возбужденным им самим, где затронуты интересы государства и его безопасность, о коррупционных правонарушениях, в т. ч. по делам о правонарушениях, посягающих на избирательные права, на общественный порядок и нравственность, общественную безопасность и здоровье населения, а также в области охраны окружающей среды, налогообложения, в сфере таможенного дела, в отношении несовершеннолетних лиц и о правонарушениях, влекущих арест.

Также обязательно участие прокурора по делам, по которым участвует защитник (ст. 589 КоАП).

Заключение участвующего прокурора при рассмотрении дела должно быть объективным, юридически обоснованным и касаться не только обсуждаемого вопроса, но и других обстоятельств, имеющих значение для вынесения судом законного решения.

Большое значение имеет выявление прокурором, участвующим в рассмотрении административного дела, ошибок и нарушений, допущенных органом (должностным лицом), составившим протокол об административном правонарушении, а также причин и условий, способствовавших совершению административных проступков, и принятие предусмотренных законом мер по их устранению.

При выявлении грубых нарушений законности по рассматриваемому делу участвующий прокурор обязан ходатайствовать перед судом о внесении акта в соответствующую организацию или должностным лицам о принятии мер по их устранению.

По возбужденному прокуратурой административному производству участие прокурора в суде обеспечивают подразделения, проводившие проверку по данному делу. И они же обязаны проверить законность судебных актов по этим делам и обеспечить своевременное опротестование.

До вступления судебного акта в законную силу прокурор проверяет его законность и обоснованность, обращая особое внимание на объективность выявленных судом причин и условий, способствовавших совершению правонарушения, на принятие мер по устранению выявленных нарушений (ст. 654 КоАП РК).

Прокурор должен своевременно принимать меры и опротестовывать незаконные судебные акты о прекращении производства административных дел и необоснованном освобождении лиц от основной либо дополнительной меры ответственности.

По результатам проверки законности состоявшегося судебного акта прокурор составляет мотивированное заключение, утверждаемое руководителем прокуратуры. Прокурор должен обеспечить при пересмотре судом судебных актов, не вступивших в законную силу, участие по всем административным делам, в т. ч. при пересмотре по протестам.

При проверках исполнения постановлений о наложении административных взысканий прокурор вправе истребовать административный материал, производить встречные проверки во всех организациях независимо от формы собственности. Постановления суда о принудительном взыскании штрафа направляются судом по месту работы или учебы лица, привлеченного к ответственности, а при отсутствии постоянного источника дохода направляются для исполнения судебному исполнителю.

На прокуроров областей возложено обеспечение квалифицированного поддержания протестов Генеральной прокуратуры Республики Казахстан с незамедлительным уведомлением о результатах их рассмотрения и направлением копий принятых судебных актов.

15.3. Организация работы по надзору за законностью административного производства

Работа прокурора района (города) по надзору за административным производством должна строиться, прежде всего, с учетом фактического состояния законности как в районе (городе), так и в конкретных государственных органах, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях. Правильная организация работы по надзору за применением законов об административных правонарушениях позволяет прокурору своевременно принимать меры по выявлению и устранению нарушений законов в деятельности поднадзорных ему органов.

Восстановление нарушенных прав и законных интересов человека и гражданина, должностных лиц является свидетельством правозащитной направленности прокурорского надзора. Эта деятельность прокурора осуществляется в *три стадии*:

- обнаружение признаков нарушений закона;
- проверка материалов о нарушении закона;
- принятие мер к устранению выявленных нарушений, причин и условий, им способствующих с привлечением к ответственности виновных лиц.

Итак, **первая стадия** — обнаружение признаков нарушений законов в деятельности органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях. Данная стадия является наиболее сложной. Чтобы полно и глубоко выявлять нарушения законов и обстоятельства, им способствующие, следует определить круг вопросов, в которых прокурору необходимо четко ориентироваться.

Вторая стадия прокурорского надзора за законностью административного производства — проверка материалов о нарушении законов. Для того чтобы провести всестороннюю проверку материалов о всех нарушениях законов, необходимо оперировать полным анализом сведений о деятельности уполномоченных органов и постановлениях, принятых ими по административным делам. В этих целях могут использоваться статистические и иные данные, материалы прокурорских проверок, уголовных, гражданских дел, а также дела об административных правонарушениях, результаты

проверок заявлений и жалоб граждан, научных исследований, сообщения средств массовой информации и другие сведения.

Последней и во многом решающей стадией прокурорского надзора за законностью административного производства является принятие мер к устранению выявленных нарушений законности, а также причин и условий, им способствующих. Прокурор, выявив нарушения законов, в каждом конкретном случае избирает соответствующий вариант реагирования.

Решая вопрос об организации работы, прокурору необходимо, исходя из штатной численности и объема работы, определить, какое количество работников следует выделить для его обеспечения. Разумеется, решение вопроса о распределении обязанностей между оперативными работниками зависит от их количества в данной прокуратуре и той предельно допустимой нагрузки, которая может быть на них возложена. Организация работы начинается с издания указания о распределении обязанностей между оперативными работниками прокуратуры. За каждым из них должен быть закреплен конкретный участок работы, за выполнение которой он несет ответственность.

Организация прокурорского надзора за законностью административного производства включает в себя выполнение следующих мероприятий:

- планирование работы;
- контроль за исполнением принятых решений;
- отдельный учет работы прокуроров, осуществляющих надзор за законностью в деятельности государственных органов и надзор за законностью судебных актов по делам об административных правонарушениях;
- анализ состояния законности в сфере административных правоотношений;
- обобщение и анализ практики прокурорского надзора за законностью и обоснованностью актов по административным делам, в т. ч. с использованием материалов следственной и судебной практики;
- ознакомление оперативных работников прокуратуры с анализами и обобщениями по вопросам осуществления надзора за административным производством;

— координация и взаимодействие прокуратуры с контролирующими, правоохранительными органами и судом.

При планировании работы следует исходить из общего положения дел в борьбе с преступностью, состояния и динамики административных правонарушений, тенденции ее развития, практики рассмотрения дел об административных правонарушениях, а также требований организационно-распорядительных актов Генерального Прокурора Республики Казахстан по вопросам осуществления надзора за административным производством.

При планировании могут использоваться следующие сведения:

- данные Комитета правовой статистики и специальных учетов Генеральной прокуратуры и их нижестоящих подразделений;
 - план работы Совета по правовой политике при Президенте Республики Казахстан;
 - статистические и информационные сборники Правительства РК, министерств и ведомств;
 - материалы проверки органов представительной и исполнительной власти;
 - статистическая отчетность, составляемая органами, уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях;
 - обращения, жалобы, заявления граждан и юридических лиц на решения по делам об административных правонарушениях либо на действия уполномоченных государственных органов (должностных лиц);
 - результаты расследования и рассмотрения уголовных и гражданских дел, а также судебных решений по ним;
 - материалы, информационные письма, поступившие из вышестоящих органов прокуратур, и содержащие сведения о положении дел с предупреждением и пресечением административных правонарушений как в целом по республике, так и в конкретном регионе.
- Для полноты учета всех рассмотренных судами дел об административных правонарушениях и принесенных актов прокурорского реагирования, а также полученных на них ответов в прокуратуре района должен вестись журнал.

Показателем рационально организованной работы по надзору за законностью административного производства является систе-

математический анализ состояния законности, а также использование его выводов для составления планов работы: перспективных (годовых) и текущих (квартальных, полугодовых).

Анализ должен дать ответ на следующие вопросы:

— в каких государственных органах, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, нарушения закона наиболее распространены;

— какие виды нарушения административного законодательства встречаются наиболее часто, каковы наиболее типичные обстоятельства, способствующие нарушениям законов;

— принимаются ли уполномоченными государственными органами исчерпывающие меры по устранению причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений;

— какие меры прокурорского реагирования были приняты по выявлению и устранению нарушений законов, допущенных уполномоченными государственными органами, их эффективность.

Анализ состояния законности может проводиться как в целом по всем уполномоченным государственным органам, так и по определенной их группе либо в конкретном органе, а также по видам административных правонарушений.

Кроме того, обобщение и анализ практики прокурорского надзора за законностью и обоснованностью актов по административным делам проводится с обязательным изучением дел. Эту работу следует планировать и проводить периодически как по результатам деятельности судов и органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, так и по отдельной категории административных дел. Необходимо заранее четко определить вопросы, которые должны быть выяснены. Особое внимание следует обращать на законность и обоснованность возбуждения производства об административном правонарушении, на соблюдение процессуальных требований КоАП РК при рассмотрении уполномоченными государственными органами дел об административных правонарушениях и принятых ими постановлений (определений), а также устранение причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений.

При обобщении могут также использоваться материалы следственной и судебной практики в связи с тем, что в уголовных и гражданских делах, в отказных материалах по уголовным делам иногда содержатся сведения о совершенных административных правонарушениях, причинах и условиях, им способствовавших. Эти сведения систематизируются и используются при организации и проведении проверок применения законов органами, уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях.

К примеру, расследование уголовных дел в отношении иностранцев, совершивших преступления на территории Казахстана, показывает, что органами миграционной полиции, участковыми инспекторами своевременно не выявляются административные правонарушения, связанные с нарушением правил пребывания иностранцев в стране (ст. 394 КоАП РК), что является одним из очевидных условий совершения иностранными гражданами преступных деяний.

Улучшению взаимодействия всех отраслей и направлений прокурорского надзора способствует систематическое ознакомление оперативных работников прокуратуры района с анализами и обобщениями состояния законности и практики прокурорского надзора. Полученная ими информация оказывает существенное влияние на повышение профессионального уровня и используется при проведении проверок.

Прокуроры областей, районов и приравненные к ним должны обеспечивать подчиненных прокуроров материалами организационно-методического характера, распространять положительный опыт их работы. Регулярно проводить учебно-методические мероприятия по повышению деловой и правовой квалификации работников прокуратуры, практиковать их стажирование, а также активно выступать в средствах массовой информации.

Обеспечение руководства и контроль за деятельностью нижестоящих прокуратур, принятие мер по повышению эффективности работы в данном направлении, а также осуществление взаимодействия с другими подразделениями Генеральной прокуратуры РК, Верховным Судом РК, учебными и научными учреждениями возложены на Департамент по надзору за законностью судебных

актов и исполнительного производства по гражданским и административным делам Генеральной прокуратуры Республики Казахстан. Надзор за применением законодательства по вопросам особого производства по делам лиц, обладающих дипломатическим иммунитетом от административной ответственности (ст. 692—695 КоАП), возложен на Управление международных отношений.

Контрольные вопросы

1. Какими нормативно-правовыми и ведомственными актами регулируется деятельность прокурора по надзору за законностью административного производства?
2. В чем заключаются сущность и основные задачи прокурора по надзору за законностью административного производства?
3. Какие средства реагирования использует прокурор при установлении и устранении нарушений закона в этой сфере?
4. Каковы основные полномочия прокурора по осуществлению надзора за законностью административного производства?
5. Какова Концепция правовой политики страны в рассматриваемой отрасли?

НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ

1. Конституция Республики Казахстан, принятая на республиканском референдуме 30 августа 1995 года // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 1996. № 4, ст. 217.
2. Уголовный Кодекс Республики Казахстан. 1997г. // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 1997. № 15-16, ст. 211.
3. Уголовно-процессуальный Кодекс Республики Казахстан. 1997г. // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 1997. № 23, ст. 335.
4. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях. 2001 г. // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2001. № 5-6, ст. 24.
5. Гражданский кодекс Республики Казахстан (Общая часть). 1994 г. // Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. 1994. № 23-24 (приложение).
6. Гражданский процессуальный кодекс Республики Казахстан. 1999 г. // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 1999. № 18, ст. 644.
7. Уголовно-исполнительный кодекс Республики Казахстан. 1997 г. // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 1997. № 24, ст. 337.
8. Закон Республики Казахстан от 15.09.1994 г. «Об оперативно-розыскной деятельности». // Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. 1994 . № 13, ст. 199.
9. Закон Республики Казахстан от 21 декабря 1995 г. «О Прокуратуре». // Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. 1995. № 24, ст.156.
10. Закон Республики Казахстан от 7 июля 1997 г. «О судебных приставах» // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 1997. № 13-14, ст. 201.
11. Закон Республики Казахстан от 30 июня 1998 г. «Об исполнительном производстве и статусе судебных исполнителей» // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 1998. № 13, ст.195.
12. Закон РК от 22 декабря 2003 г. «О государственной правовой статистике и специальных учетах» № 510 -I I ЗРК.

13. Положение о Координационном Совете правоохранительных органов, утвержденное постановлением руководителей республиканских правоохранительных органов от 23 июня 1998 года.

14. Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан № 113 от 8 октября 2001 г. «О задачах органов прокуратуры по укреплению законности и правопорядка, а также повышению эффективности прокурорского надзора».

15. Инструкция «Об организации прокурорского надзора за применением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина в социально-экономической сфере», утвержденная приказом Генерального Прокурора Республики Казахстан от 21 ноября 2002 г. № 60.

16. Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 23 февраля 2001 г. № 24 «Об организации прокурорского надзора за законностью рассмотрения уголовных дел в судах».

17. Инструкция о прокурорском надзоре за законностью судебных актов по гражданским делам, утвержденная приказом Генерального Прокурора Республики Казахстан от 12 февраля 2002 г. № 76, зарегистрированная в Министерстве юстиции Республики Казахстан 12 февраля 2003 года № 2167.

18. Инструкция по организации и осуществлению прокурорского надзора за применением Закона Республики Казахстан «Об оперативно-розыскной деятельности», утвержденная приказом Генерального Прокурора Республики Казахстан от 29 декабря 2002 г. № 73 ДСП, зарегистрированная в Министерстве юстиции Республики Казахстан 6 февраля 2003 г. № 2155.

19. Инструкция по осуществлению прокурорского надзора за применением Закона Республики Казахстан «Об оперативно-розыскной деятельности органами внутренних дел, финансовой полиции уголовно-исполнительной системы Республики Казахстан», утвержденная приказом Генерального Прокурора Республики Казахстан от 29 декабря 2002 г. № 75 ДСП, зарегистрированная в Министерстве юстиции Республики Казахстан 18 февраля 2003 г. № 2175.

20. Инструкция «Об организации прокурорского надзора за законностью предварительного следствия и дознания», утвержденная приказом Генерального Прокурора Республики Казахстан от 7

января 2003 г. № 1, зарегистрированная в Министерстве юстиции РК 1 февраля 2003 г. № 2147.

21. Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 11 декабря 2001 г. № 136 «О прокурорском надзоре за законностью судебных актов по административным делам».

22. Инструкция о прокурорском надзоре за законностью судебных актов по административным делам, утвержденная приказом Генерального Прокурора Республики Казахстан от 27 декабря 2002 г. № 78, зарегистрированная в Министерстве юстиции Республики Казахстан 12 февраля 2003 г. № 2168.

23. Положение о прокуратуре по надзору за законностью исполнения наказаний в исправительных учреждениях, утвержденное приказом Генерального Прокурора Республики Казахстан от 27 марта 2001 г. № 50.

24. Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 26 сентября 2002 г. № 44 «О некоторых вопросах осуществления прокурорского надзора за исправительными учреждениями».

25. Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 28 ноября 2002 г. № 62 «О прокурорском надзоре за законностью исполнения наказаний и реабилитации граждан», зарегистрированный в Министерстве юстиции 5 декабря 2002 г. № 2075.

26. Инструкция о прокурорском надзоре за законностью исполнительного производства, утвержденная приказом Генерального Прокурора Республики Казахстан от 27 декабря 2002 г. № 79, зарегистрированная в Министерстве юстиции Республики Казахстан 12 февраля 2003 г. № 2169.

27. Инструкция о порядке рассмотрения и разрешения обращений граждан в органах и учреждениях прокуратуры Республики Казахстан, утвержденная приказом Генерального Прокурора Республики Казахстан 11 июня 2003 г. №43.

28. Положение о прохождении службы в органах прокуратуры Республики Казахстан, о классных чинах и воинских званиях работников прокуратуры, утвержденное приказом Генерального Прокурора Республики Казахстан от 20 мая 2008 г. №595

29. Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 23 февраля 2004 г. № 113 ЦА «По вопросам кадровой работы».

30. Положение о специалистах органов прокуратуры, утвержденное приказом Генерального Прокурора Республики Казахстан от 29 декабря 2002 г. №74.

31. Положение об аттестации работников органов прокуратуры Республики Казахстан, утвержденное приказом Генерального Прокурора Республики Казахстан от 31 октября 2005 г. № 883 ца.

ЛИТЕРАТУРА

1. Алексеев А.И., Ястребов В.Б. Профессия — прокурор.— М., 1998.— 144 с.

2. Андреев Б.В., Бессарабов В.Г. Прокуратура в политической системе современной России.— М., 1999.— 65 с.

3. Басков В.И. Курс прокурорского надзора: Учебник для вузов.— М., 1998.— 480с.

4. Бессарабов В.Г. Прокуратура России в системе государственного контроля. —М., 1999. 445 с.

5. Бойков А.Д. Третья власть в России.— М., 1997.— 264с.

6. Венгеров А.Б. Теория государства и права.— М., 1998. С.509-533;

7. Вицин С. Прокуратура в правовом государстве. М., 1997.

8. Демидов И.Ф. Проблема прав человека в Российском уголовном процессе. Автореф. дисс. докт. юрид. наук. М., 1996.

9. Додонов В.Н., Крутских В.Е. Прокуратура в России и за рубежом.— М., 2001.— 192с.

10. Звирбуль В.К. Прокурорский надзор в борьбе с преступностью.— М., 1971.

11. Кобзарев Ф.М. Правовые и организационные основы координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.— М., 1999.— 56 с.

12. Козусев А.Ф. Роль прокурора в процессе взаимодействия следователей и органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность // Материалы научно-практической конференции.— М., 1997.

13. Ларин А. М. Срок содержания под стражей при расследовании преступлений // Российская юстиция. № 3. 1997.

14. Мыщыков А.Я. Координация прокуратурой деятельности правоохранительных органов // Прокурорская и следственная практика. № 1-2.1999.— С.143-157.

15. Мыщыков А., Мыщыков И. Прокуратура (мифы, реальность, перспективы) // Государственная власть и местное самоуправление. 2003. № 6.— С. 26 -34.

16. Общая теория прав человека // Под ред. Е.А.Лукашевой.— М., 1996.— 520с.

17. Права человека // Под ред. Е.А.Лукашевой.— М., 1999.— 573с.

18. Общая теория права и государства//Под ред. В.В.Лазарева.— М., 1994.— 360 с.

19. Прокурорский надзор в Российской Федерации // Под редакцией А.А.Чувилева.— М., 2000.

20. Прокурорский надзор в Российской Федерации // Под редакцией Ю.Е.Винокурова.— М., 2001.

21. Прокурорский надзор в Российской Федерации // Под редакцией В.П. Сальникова.— СПб. 2001.

22. Прокуратура в правовом государстве.— М., 1997. 160 с.

23. Проблемы совершенствования прокурорского надзора // Под общей редакцией А.Я.Сухарева.— М. 1997.— 240 с.

24. Пятьдесят лет Всеобщей Декларации прав человека: проблемы и реальности реформируемой России. Материалы научно-практической конференции // под общей редакцией А.Я. Сухарева. М., 1999.

25. Прокурорский надзор: Рохлин В.И., Дворянский А.М. Конспект лекций.— СПб, 2000.

26. Российский прокурорский надзор // Под редакцией А.Я.Сухарева.— М., 2001.

27. Сухарев А.Я. Некоторые проблемы статуса прокуратуры в переходном обществе. //Материалы международной конференции. Астана, 1999; Его же. Историческая судьба российской прокуратуры.— М., 2000.— 24 с.

28. Скуратов Ю.И., Шинд В.И. Конституционные основы места прокуратуры в государственном механизме Российской Федерации // Конституционная законность и прокурорский надзор.— М., 1994.

29. Стуканов А.П. Прокурорский надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции Российской Федерации.— М., 2000.

30. Чувилев А.А. Оперативно-розыскное право. НОРМА — ИНФРА-М. М., 1999.

31. Чурилов А.В. Защита прав и свобод человека и гражданина.— М., 2001.— 80 с.

32. Шумилов А.Ю. Оперативно-розыскная деятельность в схемах: Пособие.— М., 1998.

ЛИТЕРАТУРА

1. Абельдинов А.Н., Конабаев О.Н. Конституционное право зарубежных стран.— Алматы. 1997.

2. Ахпанов А.Н. Проблемы уголовно-процессуального принуждения в стадии предварительного расследования.— Алматы, 1997.

3. Ахпанов А.Н. Актуальные вопросы прокурорского надзора за досудебным производством // Проблемы совершенствования прокурорского надзора на современном этапе.— Астана, 1999.

4. Ахпанов А.Н., Насыров Г.Х. Арест в качестве меры пресечения: проблемы судебного контроля и санкционирования.— Алматы, 2005.— 183с.

5. Акпарова Р.Н. Органы прокуратуры Республики Казахстан.— Алматы, 2000.

6. Акпарова Р.Н. Прокурорский надзор. Учебное пособие.— Астана. 2008. 208с.

7. Бахтыбаев И.Ж. Конституционный надзор прокуратуры Республики Казахстан.— Алматы, 1997.

8. Бахтыбаев И.Ж. Концептуальные основы деятельности прокуратуры Республики Казахстан по обеспечению законности.— Алматы, 2008.— 888с.

9. Борчаивили И.Ш. Некоторые вопросы повышения эффективности прокурорского надзора. // Проблемы совершенствования прокурорского надзора на современном этапе.— Астана, 1999.

10. Галиев С.Ж., Сапарин О.Е. Комментарий к Закону Республики Казахстан «Об оперативно-розыскной деятельности».— Алматы, 1998.

11. Журсимбаев С.К. Права человека в международно-правовых актах и Конституции Казахстана.— Астана. 1998.— 70 с; *Его же*. Обеспечение прокурором прав личности на предварительном следствии.— Алматы, 2000.— 176 с; *Его же*. Роль прокурора при отправлении уголовного правосудия.— Алматы. 2001.— 182 с; *Его же*. Прокурорский надзор за законностью расследования преступлений органами внутренних дел.— Алматы, 2002.— 262 с.; *Его же*. Законность в досудебных стадиях уголовного судопроизводства.— Алматы, 2007. — 238 с.; *Его же*. Правоохранительные органы в Республике Казахстан.— Алматы, 2010. 400 с;

12. Когамов М.Ч. Предварительное расследование уголовных дел.— Алматы, 1998; *Его же*. Процессуальное положение прокурора в уголовном судопроизводстве Казахстана. // Проблемы совершенствования прокурорского надзора на современном этапе.— Астана, 1999.

13. Кубеев Е.К. Роль прокуратуры в обеспечении прав и свобод человека и гражданина. // Проблемы совершенствования прокурорского надзора на современном этапе.— Астана, 1999.

14. Мауленов Г.С. Приоритетные направления взаимодействия органов прокуратуры и внутренних дел в борьбе с преступностью на современном этапе // Проблемы совершенствования прокурорского надзора на современном этапе.— Астана, 1999.

15. Мухамеджанов Э., Маишхова Г. «Ступеньки» сотрудника прокуратуры // Мир закона. № 11. 2002.

16. Нарикбаев М.С., Утибаев Г.К., Алиев М.М. Прокурорский надзор в Республике Казахстан.— Алматы, 2002.

17. Паташков С.В., Чокин Ж.М., Каймульдинов Е.Е. Основы оперативно-розыскной деятельности.— Алматы, 2002.

18. Проблемы совершенствования предварительного следствия и прокурорского надзора за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия // Сборник научных трудов.— М., 1982.

19. Сапаргалиев Г.С. Место и роль прокуратуры в механизме государства Казахстан // Проблемы совершенствования прокурорского надзора на современном этапе.— Астана, 1999.

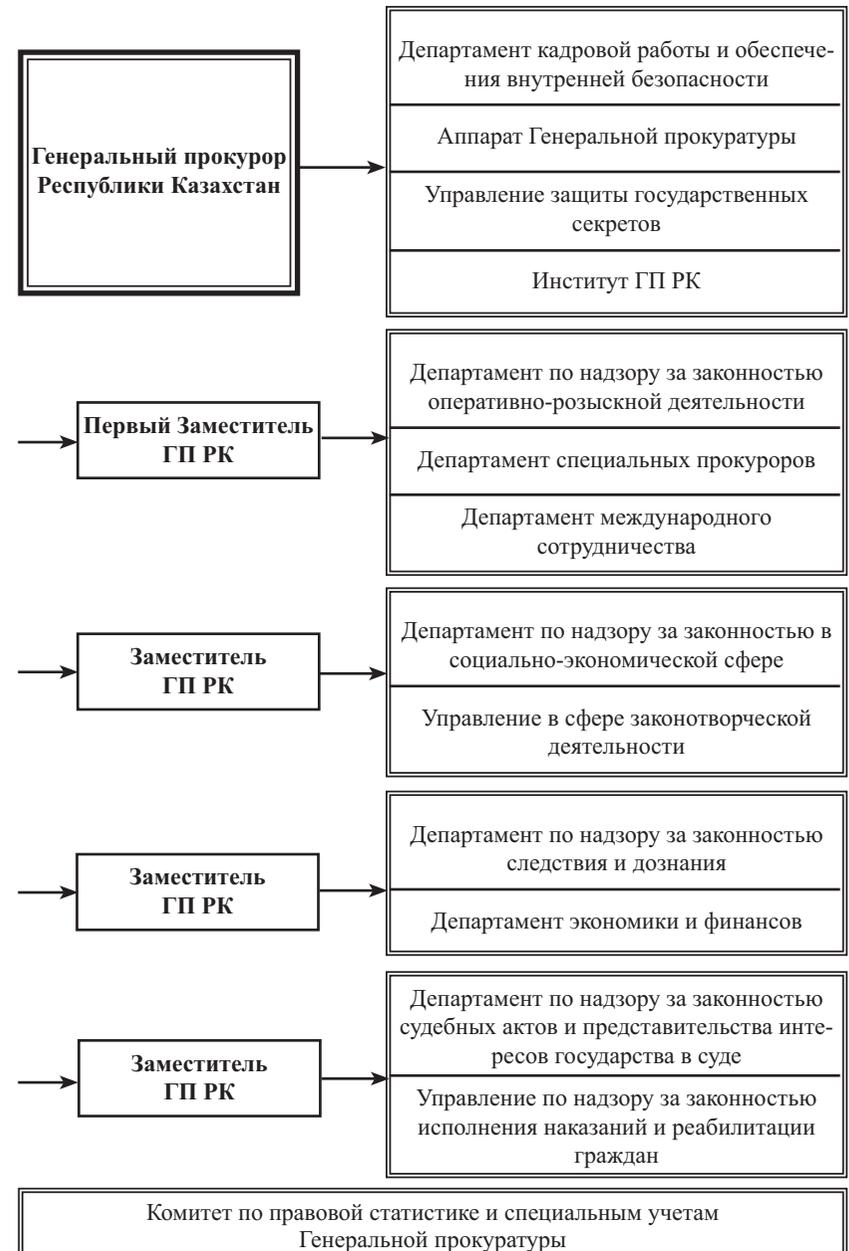
20. Сысалов М.П. Оперативно-розыскная деятельность в Республике Казахстан.— Алматы, 2002.

21. *Толеубекова Б.Х.* Уголовно-процессуальное право Республики Казахстан.— Алматы, 1998.

22. *Тусупбеков Р.Т.* Защитить права и свободы граждан // Казахстанская правда 2003. 28 февр.

23. *Туякбаев Ж.А.* Развитие прокуратуры Казахстана в период государственно-правовой реформы.— Алматы, 1997. Его же. Правовые основы государственной политики Республики Казахстан в сфере уголовной юстиции.— Алматы, 2004.— 264с.

СТРУКТУРА ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЫ РК



СИСТЕМА ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ



О ПРОКУРАТУРЕ

Закон Республики Казахстан от 21 декабря 1995 года № 2709

Глава 1 Общие положения

Статья 1. Прокуратура Республики Казахстан

1. Прокуратура Республики Казахстан — подотчетный Президенту Республики Казахстан государственный орган, осуществляющий высший надзор за точным и единообразным применением законов, указов Президента Республики Казахстан и иных нормативных правовых актов на территории республики, за законностью оперативно-розыскной деятельности, дознания и следствия, административного и исполнительного производства.

2. Прокуратура принимает меры по выявлению и устранению любых нарушений законности, опротестовывает законы и другие правовые акты, противоречащие Конституции и законам республики, представляет интересы государства в суде, а также в случаях, порядке и пределах, установленных законом, осуществляет уголовное преследование.

Статья 2. Правовые основы деятельности прокуратуры

Организация, порядок деятельности прокуратуры Республики Казахстан и полномочия прокуроров определяются Конституцией Республики Казахстан, настоящим Законом, законодательными актами, международными договорами, ратифицированными Республикой Казахстан, а также приказами Генерального прокурора республики.

Статья 3. Принципы организации и деятельности органов прокуратуры

1. Прокуратура Республики Казахстан составляет единую централизованную систему органов и учреждений с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору республики.

2. Прокуратура Республики Казахстан осуществляет свою деятельность независимо от других государственных органов и долж-

ностных лиц, политических партий и других общественных объединений.

3. Запрещается вмешательство в деятельность органов прокуратуры при осуществлении ими своих полномочий, установленных законодательством.

4. Акты прокурорского надзора, вынесенные на основании и в порядке, установленном законом, обязательны для всех органов, организаций, должностных лиц и граждан.

5. Органы прокуратуры действуют гласно в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства республики об охране прав и свобод граждан, защите государственных секретов.

Статья 4. Основные направления и содержание деятельности органов прокуратуры

В целях обеспечения верховенства Конституции и законов, защиты прав и свобод человека и гражданина, осуществляя высший надзор за точным и единообразным применением Конституции, законов и указов Президента Республики Казахстан и иных нормативных правовых актов, прокуратура от имени государства:

1) выявляет и принимает меры к устранению нарушений Конституции, законодательных актов и актов Президента республики;

2) осуществляет надзор за законностью оперативно-розыскной деятельности, дознания и следствия, административного и исполнительного производства;

3) представляет интересы государства в суде;

4) опротестовывает законы и другие правовые акты, противоречащие Конституции и законам республики;

5) в порядке и в пределах, установленных законом, осуществляет уголовное преследование;

6) формирует государственную правовую статистику с целью обеспечения целостности, объективности и достаточности статистических показателей, ведет специальные учеты, осуществляет надзор за применением законов в сфере правовой статистики и специальных учетов.

Статья 5. Деятельность органов прокуратуры по осуществлению высшего надзора

1. Высший надзор за точным и единообразным применением законов, указов Президента Республики Казахстан, иных нормативных правовых актов осуществляется путем проведения проверок.

2. Проверка применения законодательства проводится прокурором в пределах его компетенции после вынесения постановления о производстве проверки в связи с:

1) поручением Президента Республики Казахстан;

2) заявлениями, жалобами, сообщениями и другими данными о нарушениях законодательства;

3) непосредственным выявлением признаков нарушения законодательства;

4) поручением или запросом вышестоящего прокурора.

3. Прокурором проверка может быть также поручена соответствующему компетентному органу, который обязан сообщить прокурору о ее результатах в установленный законом или прокурором срок.

4. Проверка применения законодательства проводится в течение месячного срока. Прокурор, назначивший проверку, с согласия вышестоящего прокурора может продлить ее производство.

5. Все действия прокуроров и акты прокурорского надзора влекут установленные законом последствия, если они совершены в порядке и формах, установленных настоящим Законом и другими нормативными правовыми актами.

Статья 6. Правовые гарантии деятельности органов прокуратуры

1. Воздействие в какой бы то ни было форме на прокурора с целью воспрепятствования осуществлению им своих полномочий или принятия им незаконного решения, а также неисполнение постановлений, предписаний, указаний, требований прокуроров влечет ответственность, установленную законом.

2. По требованию прокуратуры соответствующие органы и полномочные лица обязаны:

1) безвозмездно и с соблюдением установленных законодательными актами Республики Казахстан требований к разглашению

сведений, составляющих коммерческую, банковскую и иную охраняемую законом тайну предоставить необходимые материалы и сведения;

2) выделить специалистов для участия в проверке и дачи заключения;

3) принять иные необходимые меры для обеспечения надзорной деятельности прокуроров и обеспечения их безопасности.

3. Поручения прокурора, данные им в пределах своей компетенции, обязательны для органов дознания и следствия.

4. Истребуемая информация предоставляется в органы прокуратуры в установленных законодательством формах, порядке, а также в сроки, определенные прокурором.

5. Прокуроры в пределах своей компетенции имеют право на беспрепятственный вход в помещения государственных органов, организаций, независимо от форм собственности, безотлагательный прием их руководителями и другими должностными лицами по вопросам проверки, доступ к документам и материалам, ознакомление с судебными делами и их истребование из суда, за исключением случаев, когда материалы дела находятся непосредственно в судебном производстве.

6. Должностные лица и граждане обязаны явиться по требованию прокурора в установленное им время для дачи показаний. Вызов оформляется письменным уведомлением-повесткой и вручается под расписку. Уведомление может быть также направлено телефонограммой, телеграммой или с использованием других средств связи, обеспечивающих его надлежащую передачу.

7. Неисполнение законных требований прокурора либо неявка по требованию прокурора без уважительных причин влекут ответственность, предусмотренную законами Республики Казахстан. Прокурор вправе в случае неисполнения предписаний и постановлений в пределах своей компетенции обратиться к принудительному исполнению.

8. Прокурор не обязан давать каких-либо объяснений по существу находящихся в его производстве дел и материалов, а также представлять их кому бы то ни было для ознакомления иначе как в случаях и порядке, предусмотренных законом. Никто не вправе разглашать материалы проверок и дел без разрешения прокурора, в производстве которого они находятся, до их завершения.

Статья 7. Рассмотрение обращений

1. Органы прокуратуры в установленном законодательством порядке, рассматривая обращения о нарушениях законодательства, принимают меры к устранению нарушений прав и законных интересов человека и гражданина, юридических лиц и государства, восстановлению нарушенных прав.

2. Если лицо в силу физических, психических и иных недостатков не в состоянии осуществлять защиту своих прав, прокурор обязан принять необходимые меры по ее обеспечению.

3. Органы прокуратуры в установленном законом порядке принимают меры для привлечения к ответственности должностных лиц, не выполняющих возложенных на них обязанностей по защите прав и свобод человека и гражданина, интересов юридических лиц и государства.

4. Анонимные обращения в органах прокуратуры не проверяются, однако прокурор вправе не разглашать источник информации в интересах гражданина.

Статья 8. Обжалование действий и актов прокурора

1. Действия и акты прокурора могут быть обжалованы вышестоящему прокурору либо в суд. Обжалование требований и актов прокурора не приостанавливает их исполнение.

2. Суд либо вышестоящий прокурор может до вынесения решения по заявлению (жалобе) на действия или акты прокурора приостановить их исполнение.

3. Вышестоящий прокурор по жалобе граждан и (или) юридических лиц либо по своей инициативе может отменить либо отозвать акты нижестоящего прокурора.

Глава 2

Система органов прокуратуры и их организация

Статья 9. Система органов прокуратуры

Единую систему органов прокуратуры Республики Казахстан образуют Генеральная прокуратура, прокуратуры областей, прокуратуры городов республиканского значения и столицы республики, межрайонные, районные, городские и приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры.

Статья 10. Генеральный прокурор республики и его заместители

1. Генеральный прокурор Республики Казахстан:

- 1) назначается на должность Президентом республики с согласия Сената Парламента сроком на пять лет;
- 2) освобождается от должности Президентом республики;
- 3) подотчетен Президенту республики;
- 4) в течение срока полномочий не может быть арестован, подвергнут приводу, мерам административного взыскания, налагаемым в судебном порядке, привлечен к уголовной ответственности без согласия Сената, кроме случаев задержания на месте преступления или совершения тяжких преступлений.

2. Первый заместитель и заместители Генерального прокурора республики назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом республики по представлению Генерального прокурора.

3. Заместители Генерального прокурора республики могут быть назначены одновременно начальниками соответствующих департаментов Генеральной прокуратуры.

Статья 11. Полномочия Генерального прокурора республики

Генеральный прокурор республики:

1) осуществляет надзор за применением законов и указов Президента и иных нормативных правовых актов на территории республики, руководит деятельностью нижестоящих прокуратур;

2) опротестовывает законы и иные правовые акты, противоречащие Конституции и законам республики, в органы и должностным лицам, их принявшим;

3) является членом Высшего судебного совета;

4) издает обязательные для исполнения всеми сотрудниками органов и учреждений прокуратуры Республики Казахстан приказы, указания, распоряжения, положения и инструкции, регулирующие вопросы организации и деятельности прокуратуры Республики Казахстан и порядок реализации мер материального и социального обеспечения;

4-1) принимает в пределах своей компетенции следующие нормативные правовые акты:

по вопросам применения норм Уголовно-процессуального кодекса и законодательства Республики Казахстан об оперативно-розыскной деятельности, обязательные для исполнения органами дознания и следствия, а также органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность;

по вопросам правовой статистики и специальных учетов, обязательные для всех субъектов правовой статистики;

другие нормативные правовые акты в соответствии с настоящим Законом и иными законодательными актами Республики Казахстан;

4-2) принимает решение о согласовании по нормативным правовым актам, издаваемым органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и следствие;

5) образует, реорганизует и упраздняет прокуратуры, учреждения органов прокуратуры, определяет их структуру, права и обязанности структурных подразделений, штатную численность и фонд оплаты труда в органах прокуратуры в пределах лимита штатной численности, утвержденного Президентом Республики Казахстан;

6) представляет Президенту республики кандидатуры для присвоения высших классов чинов и воинских званий;

7) назначает на должность и освобождает от должности прокуроров областей и приравненных к ним прокуроров, военных прокуроров, их заместителей, прокуроров районов, городов и приравненных к ним прокуроров;

8) отчитывается перед Президентом республики о деятельности органов прокуратуры;

9) в установленном порядке присваивает классные чины и воинские звания сотрудникам органов прокуратуры;

10) представляет к награждению государственными наградами и присвоению почетных званий Республики Казахстан сотрудников органов прокуратуры;

10-1) присваивает звание «Почетный работник Прокуратуры», утверждает Положение о порядке присвоения этого звания;

11) определяет порядок приобретения, хранения, ношения и перевозки сотрудниками органов прокуратуры оружия и боеприпасов;

11-1) вносит предложения на рассмотрение пленарного заседания Верховного Суда о даче разъяснений по вопросам судебной практики;

12) осуществляет иные полномочия, предоставленные ему законами Республики Казахстан.

Статья 12. Генеральная прокуратура

1. Генеральную прокуратуру Республики Казахстан возглавляет Генеральный прокурор республики.

2. Генеральный прокурор республики имеет первого заместителя и заместителей.

3. Структура Генеральной прокуратуры и полномочия ее сотрудников определяются Генеральным Прокурором.

5. Генеральная прокуратура:

1) обеспечивает координацию и согласованность действий органов прокуратуры республики по основным направлениям их деятельности;

2) анализирует практику надзора за применением законов, состоянием законности в республике;

3) вырабатывает рекомендации по совершенствованию прокурорского надзора;

4) контролирует работу органов прокуратуры республики по надзору за применением законов;

5) взаимодействует с другими республиканскими правоохранительными органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и следствие, в обеспечении законности и правопорядка и координирует их деятельность;

6) организует и проводит повышение квалификации кадров;

7) участвует в нормотворческой деятельности;

8) представляет органы прокуратуры в сфере международного сотрудничества.

6. Генеральная прокуратура Республики Казахстан размещает ежегодный сводный план проведения плановых проверок на официальном сайте Генеральной прокуратуры Республики Казахстан в срок до 25 декабря текущего календарного года.

Статья 13. Прокуроры областей

Прокуроры областей и приравненные к ним прокуроры:

1) руководят деятельностью областных, городских, районных и иных приравненных к ним прокуратур по обеспечению прокурорского надзора;

2) издают приказы, распоряжения, указания, обязательные для всех подчиненных работников.

Статья 14. Прокуратуры областей

1. Прокуратуры областей и приравненные к ним прокуратуры возглавляются соответствующими прокурорами, назначаемыми с согласия Президента республики Генеральным прокурором республики сроком на пять лет.

2. Прокуроры областей и приравненные к ним прокуроры имеют первых заместителей и заместителей, старших помощников и помощников. Заместители прокуроров областей могут быть назначены начальниками соответствующих управлений областных прокуратур.

3. В прокуратурах областей и приравненных к ним прокуратурах имеются управления и отделы. Начальники управлений и отделов соответственно являются старшими помощниками и помощниками прокуроров областей. В управлениях и отделах устанавливаются должности старших прокуроров и прокуроров.

Статья 15. Городские, районные и иные приравненные к ним прокуроры и прокуратуры

1. Городские, районные и приравненные к ним прокуратуры возглавляются соответствующими прокурорами, назначаемыми Генеральным Прокурором республики сроком на пять лет.

2. Городские, районные и приравненные к ним прокуроры имеют заместителей, старших помощников и помощников.

3. В городских, районных и приравненных к ним прокуратурах могут создаваться отделы.

Статья 16. Подчиненность нижестоящих прокуроров вышестоящим

1. Подчиненность прокуроров включает:

- 1) обязательность указаний вышестоящих прокуроров по вопросам организации и деятельности для нижестоящих прокуратур;
- 2) ответственность нижестоящих прокуроров перед вышестоящими за выполнение служебных обязанностей;
- 3) осуществление вышестоящими прокурорами в необходимых случаях полномочий нижестоящих;
- 4) отмену, отзыв или изменение актов нижестоящих прокуроров вышестоящими;
- 5) разрешение вышестоящими прокурорами жалоб на действия и акты нижестоящих.

2. Генеральным прокурором республики могут быть установлены иные формы подчиненности нижестоящих прокуроров.

Статья 17. Коллегии в органах прокуратуры

1. Коллегии образуются в Генеральной прокуратуре, прокуратурах областей и приравненных к ним прокуратурах.

2. На заседаниях коллегии рассматриваются вопросы деятельности органов прокуратуры, а также иные вопросы, связанные с выявленными нарушениями законов, требующие по усмотрению Генерального прокурора, прокурора области или приравненного к нему прокурора коллегиального рассмотрения с участием должностных лиц, нарушивших закон.

3. Решения коллегии принимаются большинством от общего числа ее членов.

4. Решения коллегии реализуются приказами соответствующих прокуроров и обязательны для сотрудников органов прокуратуры. По выявленным нарушениям закона принимаются акты прокурорского надзора.

5. Регламент работы коллегии и статус членов коллегий определяются Генеральным прокурором республики.

Глава 3 Правовые акты прокуратуры

Статья 18. Система правовых актов прокуратуры

1. Систему правовых актов прокуратуры составляют:

1) акты прокурорского надзора: протест, постановление, предписание, заявление, санкция, указание, представление, разъяснение закона;

2) акты, регулирующие вопросы организации и деятельности прокуратуры: приказы, указания, распоряжения, положения, инструкции.

1-1. Акты прокурорского надзора, приостанавливающие действие нормативных правовых актов, подлежат опубликованию.

2. Положения и инструкции прокуратуры утверждаются приказами соответствующих прокуроров.

Статья 19. Протест

1. Прокурор приносит протест на противоречащие Конституции, законам и актам Президента республики нормативные и иные правовые акты, решения и действия государственных органов и должностных лиц.

2. Протест приносится в принявший его орган или вышестоящий орган. В таком же порядке опротестовываются незаконные решения и действия должностного лица.

3. Протест прокурора подлежит рассмотрению соответствующим органом или должностным лицом в десятидневный срок. Орган или должностное лицо обязаны известить прокурора о дне рассмотрения протеста. Сроки рассмотрения протеста в суде определяются законодательством.

4. В протесте прокурор требует отмены незаконного акта либо приведение его в соответствие с Конституцией и законами, а также прекращения незаконного действия должностного лица и восстановления нарушенного права.

5. Прокурор вправе приостановить исполнение опротестованного акта либо действия до принятия решения по протесту. Опротестование законов не приостанавливает их действие.

Статья 20. Постановление

1. Прокурор в зависимости от характера нарушения закона выносит постановление о возбуждении уголовного дела, дисциплинарного производства, производства об административном правонарушении.

2. Прокурор выносит постановление о производстве проверки применения закона, о производстве выемки, досмотра, наложения ареста, об отмене или снятии мер запретительно-ограничительного характера, о приостановлении действия незаконного правового акта о принудительном исполнении требований прокурора, о доставлении (приводе), а также и в иных случаях, предусмотренных законом.

3. Постановление прокурора подлежит обязательному исполнению уполномоченным органом или должностным лицом в установленный законом срок, а при отсутствии такового в срок, установленный прокурором. О результатах исполнения постановления прокурору сообщается незамедлительно. Неисполнение постановления прокурора в установленные сроки влечет ответственность, предусмотренную законами Республики Казахстан.

Статья 21. Санкция

1. Прокурор дает письменную санкцию (согласие) на:

2) обыск в случаях, предусмотренных уголовно-процессуальным законодательством;

3) отстранение обвиняемого от должности, помещение подозреваемого или обвиняемого в медицинское учреждение для производства экспертизы;

4) проведение оперативно-розыскных мероприятий и следственных действий, затрагивающих охраняемые Конституцией и законом тайну переписки, телефонных переговоров, телеграфных сообщений и почтовых отправлений, а также право на неприкосновенность жилища;

5) задержание иностранцев для выдворения в административном порядке;

5-1) негласное прослушивание и запись разговоров с использованием видео-, аудиотехники или иных специальных технических средств, а также прослушивание и запись переговоров, ведущихся с телефонов и других переговорных устройств;

5-2) доступ государственных органов и их должностных лиц (за исключением должностных лиц Национального Банка Республики Казахстан и уполномоченного органа по регулированию и надзору финансового рынка и финансовых организаций) к документам, содержащим банковскую тайну;

5-3) арест на деньги и другое имущество физических и юридических лиц, находящиеся в банках;

5-4) объявление международного розыска в отношении лица, совершившего преступление на территории Республики Казахстан и скрывающегося от следствия;

6) в иных случаях, прямо предусмотренных законом.

2. Санкция на совершение указанных действий либо отказ в ее даче оформляются прокурором в виде резолюции на постановлении должностного лица либо в иной письменной форме после изучения материалов, на основании которых испрашивается санкция, в течение двадцати четырех часов.

3. Прокурор дает согласие на действие ведомственных нормативных правовых актов по вопросам оперативно-розыскной и иной деятельности, которая может повлечь ограничение прав свобод человека и гражданина.

Статья 22. Указание

1. Прокурор дает указания:

1) органам дознания и следствия в связи с возбуждением и расследованием уголовных дел;

2) органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность;

3) в других случаях, установленных законодательством.

2. Указание Генерального прокурора республики нормативно-го характера по вопросам оперативно-розыскной деятельности, следствия и дознания обязательно для исполнения всеми органами следствия и дознания, органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность.

Статья 23. Заявление

1. Прокурор в соответствии с законодательством вправе обратиться с иском заявлением в суд для восстановления нарушенных прав и защиты интересов государства, физических и юридических лиц.

2. В случаях отклонения актов прокурорского надзора либо нерассмотрения их в установленный законом срок, прокурор вправе обратиться в суд с заявлением о признании недействительными

действий и актов органов и должностных лиц, а также об устранении нарушений законов. Прокурор вправе своим постановлением приостановить действие опротестованного акта до рассмотрения заявления судом.

3. Заявление в суд в связи с отклонением или оставлением без рассмотрения актов прокурорского надзора рассматривается судом в порядке, установленном законом.

4. Заявление прокурора не облагается государственной пошлиной и иными сборами.

Статья 24. Предписание

1. Письменное предписание об устранении нарушения закона вносится прокурором и направляется органу или должностному лицу, допустившему нарушение закона, либо органу или должностному лицу, правомочному устранить допущенное нарушение. Предписание вносится в случае, если нарушение закона носит явный характер, может причинить существенный вред правам и свободам человека и гражданина, а также охраняемым законом интересам юридических лиц, общества и государства и не будет незамедлительно устранено. Предписание не может выноситься на нормативные правовые акты.

2. В предписании должны содержаться указания на нормы Конституции, законов и актов Президента республики, которые нарушены, характер правонарушения и конкретные предложения о мерах по устранению нарушения.

3. Предписание подлежит обязательному исполнению в срок, установленный прокурором. Об исполнении предписания незамедлительно сообщается прокурору. Неисполнение предписания прокурора влечет ответственность, предусмотренную законами Республики Казахстан.

4. Предписание может быть обжаловано вышестоящему прокурору либо в суд. Обжалование предписания не приостанавливает его исполнения.

5. Вышестоящий прокурор или суд может приостановить исполнение предписания до принятия решения по жалобе.

Статья 25. Представление

1. Прокурор в пределах своей компетенции вносит представление:

1) об устранении нарушений законности;

2) об устранении причин и условий, способствующих совершению преступлений и других правонарушений;

3) по вопросам лишения неприкосновенности лиц, обладающих этим правом в соответствии с Конституцией Республики Казахстан;

4) в иных случаях, установленных законом.

2. Представление подлежит рассмотрению должностным лицом или органом в месячный срок с обязательным принятием мер по устранению нарушений законности, а также причин и условий, способствующих им. Прокурор вправе участвовать при рассмотрении представления. О результатах рассмотрения представления и принятых мерах сообщается в прокуратуру.

Статья 26. Разъяснение закона

1. При наличии достаточных оснований полагать, что незнание или неправильное понимание законов может повлечь его ненадлежащее применение органом или должностным лицом, либо гражданином, прокурор разъясняет содержание закона, а в необходимых случаях — предусмотренную ответственность за нарушение закона.

2. В случаях несоответствия закону проекта правового акта прокурор разъясняет требование закона органу или должностному лицу, принимающему акт.

Статья 26-1. Меры принудительного исполнения правовых актов прокурора

1. В случае неисполнения в добровольном порядке постановлений и предписаний прокурора он вправе вынести постановление о принудительном исполнении требований прокурора, за исключением предусматривающих принудительное лишение имущества, и направить его для исполнения в уполномоченные государственные органы.

2. Уполномоченные государственные органы обязаны по получении соответствующего постановления прокурора незамедлительно принять меры к его исполнению.

3. В случае отказа должностных лиц, граждан от явки для дачи показаний в органы прокуратуры прокурор вправе вынести постановление о доставлении (приводе) такого лица в органы прокуратуры, которое исполняется органами внутренних дел в течение двадцати четырех часов.

Статья 27. Опубликование актов прокурорского надзора

Для обеспечения гласности своей деятельности органы прокуратуры могут публиковать в средствах массовой информации акты прокурорского надзора на незаконные действия и решения органов и должностных лиц, нарушающие конституционные и иные охраняемые законом права человека и гражданина, интересы юридических лиц и государства.

Глава 4

Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, интересов юридических лиц и государства

Статья 28. Задачи надзора

1. Задачами надзора являются:

1) обеспечение прав и свобод человека и гражданина, соответствия законодательству правовых актов и действий органов, организаций, должностных лиц и граждан;

2) принятие мер к выявлению и устранению любых нарушений законности, причин и условий, способствовавших таким нарушениям, восстановлению нарушенных прав.

2. Прокуратура не подменяет другие государственные органы и не вмешивается в деятельность организаций и частную жизнь граждан.

Статья 29. Полномочия прокурора

1. При осуществлении надзора прокурор вправе:

1) вызывать граждан и должностных лиц и получать от них показания по вопросам проводимой проверки;

2) беспрепятственно по предъявлении служебного удостоверения входить на территорию и в помещения государственных органов, а также организаций всех форм собственности;

2-1) получать в банках сведения по операциям и счетам физических и юридических лиц по вопросам проводимой проверки с соблюдением требований к неразглашению сведений, составляющих коммерческую, банковскую и иную охраняемую законом тайну;

2-2) в целях выявления скрытых преступлений требовать от компетентных органов осуществления оперативно-розыскных мероприятий с уведомлением об их результатах;

3) получать от руководителей и других должностных лиц необходимые документы, материалы, статистические данные и иные сведения о состоянии законности и принимаемых мерах по ее обеспечению;

4) привлекать специалистов для участия в проверке и даче заключений;

5) требовать производства в соответствии со своей компетенцией проверок поступивших в прокуратуру материалов, обращений и обязывать сообщать об их результатах;

6) привлекать к осуществлению проверок сотрудников других правоохранительных органов для обеспечения безопасности и надзорной деятельности;

6-1) назначать экспертизы;

7) выполнять иные проверочные действия, предусмотренные законами Республики Казахстан.

2. По результатам проверки прокурор:

1) вносит протест;

2) дает предписание об устранении нарушений законности;

3) выносит постановления о возбуждении уголовного дела, дисциплинарного производства или производства об административном правонарушении, о принудительном исполнении требований прокурора, о доставлении (приводе), принимает меры к возмещению материального ущерба;

4) в случае нарушения прав и законных интересов человека и гражданина, юридических лиц и государства приостанавливает действие незаконного акта, за исключением законов;

5) отменяет или снимает меры запретительно-ограничительного характера, наложенные государственными органами и их должностными лицами;

6) обращается в суд за защитой прав и охраняемых законом интересов государства, физических и юридических лиц;

7) вносит органу или должностному лицу представление об устранении нарушений законности.

Глава 5

Представительство интересов государства в суде

Статья 30. Компетенция прокурора в судебном разбирательстве

1. Представляя интересы государства в суде в ходе уголовного, гражданского или иного судопроизводства, в апелляционном и надзорном порядках, прокурор осуществляет свои полномочия в соответствии с настоящим Законом, а также уголовно-процессуальным, гражданским процессуальным и иным законодательством республики.

2. В случае своего несогласия с решением, приговором и иным постановлением суда (судьи) по делу по мотиву его несоответствия закону либо необоснованности прокурор вправе подать в целях пересмотра дела и отмены либо изменения правового акта протест в вышестоящий суд.

Статья 31. Опротестование постановлений суда, не вступивших в законную силу

Прокурор вправе независимо от его участия в судебном разбирательстве дела опротестовывать в вышестоящий суд не соответствующие закону или необоснованные решения, приговор и иное постановление суда (судьи), не вступившие в законную силу.

Статья 32. Опротестование постановлений суда, вступивших в законную силу

1. Прокурор в пределах своей компетенции вправе истребовать из суда дела, по которым решения, приговоры и иные постановления суда вступили в законную силу.

2. В случае несоответствия закону либо необоснованности решения, приговора и иного постановления суда, вступивших в законную силу, прокурор приносит протест в порядке надзора. Если опротестование выходит за пределы его компетенции, соответствующий прокурор обращается с постановлением о принесении протеста к вышестоящему прокурору.

3. Полномочия прокурора по опротестованию и приостановлению исполнения решений, приговоров и иных постановлений суда, вступивших в законную силу, определяются законодательством.

Статья 33. Опротестование нормативного постановления Верховного суда республики

Генеральный прокурор республики по основаниям несоответствия Конституции и законам нормативного постановления Верховного суда республики вносит протест на пленарное заседание Верховного суда республики.

Глава 6

Надзор за оперативно-розыскной деятельностью

Статья 34. Содержание и предмет надзора

Предметом надзора является соблюдение прав и свобод человека и гражданина в ходе осуществления оперативно-розыскной деятельности, проведение оперативно-розыскных мероприятий, а также законность актов и действий органов и должностных лиц, правомочных осуществлять оперативно-розыскную деятельность.

Статья 35. Полномочия прокурора по обеспечению законности оперативно-розыскной деятельности

Осуществляя надзор за оперативно-розыскной деятельностью, прокурор:

1) получает прекращенные и находящиеся в производстве дела оперативно-розыскной деятельности, материалы, документы и другие необходимые сведения о ходе оперативно-розыскной деятельности, кроме сведений о личности граждан, сотрудничающих или сотрудничавших на негласной основе с органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность;

2) проводит проверку законности осуществления специальных оперативно-розыскных мероприятий, в том числе на сети связи;

3) рассматривает жалобы и заявления на действия и решения должностных лиц органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность;

4) опротестовывает противоречащие Конституции, законам и актам Президента республики нормативные правовые акты, регламентирующие организацию и тактику проведения оперативно-розыскных мероприятий, издаваемых органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность;

5) прекращает своим постановлением оперативно-розыскные мероприятия в случае выявления нарушений закона, прав человека и гражданина при осуществлении оперативно-розыскной деятельности;

6) выносит в отношении сотрудников, допустивших противоправные действия при проведении оперативно-розыскных мероприятий, постановления о возбуждении уголовного дела, дисциплинарного производства;

7) выносит другие акты прокурорского надзора, предусмотренные настоящим Законом, по выявленным фактам нарушений при осуществлении надзора за законностью оперативно-розыскной деятельности;

8) освобождает незаконно задержанных лиц;

9) при необходимости требует от руководителей органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, проведения проверок в подчиненных им органах в целях устранения нарушений закона;

10) в случаях, установленных законодательством, дает санкцию на проведение оперативно-розыскных мероприятий.

Статья 36. Прокуроры, осуществляющие надзор за законностью оперативно-розыскной деятельности

Надзор за законностью оперативно-розыскной деятельности осуществляют Генеральный прокурор республики и иные прокуроры в пределах компетенции, установленной законодательством.

Глава 7 Надзор за законностью следствия и дознания

Статья 37. Содержание и предмет надзора

Прокурор осуществляет надзор за законностью актов и деятельностью органов дознания и следствия, соблюдением установленного законодательством порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных преступлениях и проведения расследования.

Статья 38. Полномочия прокурора по обеспечению законности дознания и следствия

1. Осуществляя надзор за законностью дознания и следствия, прокурор:

1) получает для проверки от органов дознания и следствия уголовные дела, документы, материалы и иные сведения о совершенных преступлениях, ходе оперативно-розыскной деятельности, дознания, следствия;

2) проверяет соблюдение законности при приеме, регистрации, разрешении заявлений и сообщений о совершенных или готовящихся преступлениях;

3) поддерживает либо отказывает в ходатайстве органа уголовного преследования о санкционировании ареста и содержания под стражей или домашнего ареста обвиняемого, подозреваемого;

4) в необходимых случаях возбуждает уголовные дела, дает письменные указания о производстве расследования преступлений;

5) отменяет незаконные постановления следователей и лиц, производящих дознание;

6) если в ходе дознания и следствия были допущены нарушения прав участников процесса и других граждан, незаконные методы расследования, ставит вопрос об ответственности виновных лиц;

7) в случаях неполноты следствия и дознания, а также установления допущенных нарушений законности в ходе следствия и дознания возвращает уголовное дело на дополнительное расследование либо прекращает его в полном объеме или в отношении конкретных лиц;

8) направляет в суд уголовное дело, поступившее из органов дознания или следствия для рассмотрения по существу;

9) требует при необходимости от руководителей следственных подразделений и органов дознания проведения проверок в подчиненных им органах в целях устранения нарушений закона, обеспечения полного раскрытия преступлений;

10) рассматривает жалобы на действия и решения лица, производящего дознание, следователя, руководителей органов дознания и следствия;

11) проверяет соблюдение установленного законодательством порядка и условий содержания под стражей лиц, в отношении которых мерой пресечения избран арест;

11-1) санкционирует объявление международного розыска в отношении лица, совершившего преступление на территории Республики Казахстан и скрывающегося от следствия;

12) выполняет иные установленные законом полномочия.

2. Указания прокурора в пределах его компетенции даются в письменной форме и обязательны для лица, производящего дознание и следствие.

Глава 8

Надзор за законностью административного производства

Статья 40. Содержание и предмет надзора

Прокуратура осуществляет надзор за законностью административного производства в целях:

1) обеспечения точного и единообразного применения законодательства об административных правонарушениях, а также при рассмотрении дел и определении мер взыскания за совершенное административное правонарушение;

2) восстановления нарушенных прав и законных интересов человека и гражданина, должностных лиц и организаций при применении законодательства об административных правонарушениях;

3) обеспечения гражданам права на обжалование любого акта, связанного с производством по делам об административных правонарушениях;

4) принятия мер к виновным в нарушении законности при применении законодательства об административных правонарушениях.

Статья 41. Полномочия прокурора по обеспечению законности административного производства

Осуществляя надзор за законностью административного производства, прокурор вправе:

1) истребовать от уполномоченных должностных лиц и органов сведения, документы и дела об административных правонарушениях;

2) рассматривать жалобы на действия и решения должностных лиц и органов, в компетенцию которых входит рассмотрение дел об административных правонарушениях и наложение взыскания;

3) проверять законность административного задержания и арест граждан, а также обоснованность иных мер воздействия за административные правонарушения;

4) принимать участие в рассмотрении дела об административном правонарушении, заявлять ходатайства, давать заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела;

5) проверять исполнение постановлений о наложении административных взысканий;

6) принимать меры по привлечению к ответственности должностных лиц, допустивших нарушения прав и свобод граждан, законных интересов юридических лиц и государства;

7) возбуждать производство по делам об административных правонарушениях;

8) совершать другие предусмотренные законом действия.

Статья 42. Акты прокурора по обеспечению законности административного производства

По результатам проверок прокурор вправе:

1) вносить в суд, иному уполномоченному органу или должностному лицу протест на постановление по делу об административном правонарушении;

2) давать письменные указания уполномоченным должностным лицам и органам (кроме суда) о производстве дополнительной проверки;

3) требовать от уполномоченных органов проведения проверки в подконтрольных или подведомственных им организациях;

4) в установленных законом случаях прекращать производство об административном правонарушении;

5) приостанавливать исполнение постановления об административном правонарушении;

6) выносить постановление об освобождении лица, незаконно подвергнутого административному задержанию;

7) выносить постановление или требование о снятии любых мер запретительного или ограничительного характера, наложенных должностными лицами полномочных государственных органов в связи с исполнением своих обязанностей, в случаях нарушения прав и законных интересов физических, юридических лиц и государства;

8) выносить постановление о возбуждении производства по делу об административном правонарушении.

Глава 9

Надзор за законностью исполнительного производства

Статья 43. Содержание и предмет надзора

Прокурор осуществляет надзор за:

1) законностью нахождения лиц в местах лишения свободы при исполнении наказания и иных мер принудительного характера, назначаемых судом;

2) соблюдением установленного законодательством порядка и условий содержания осужденных в названных учреждениях, охраной их прав и свобод;

3) законностью исполнения наказания, не связанного с лишением свободы;

4) законностью исполнения судебных решений по гражданским и иным делам.

Статья 44. Полномочия прокурора по обеспечению законности исполнительного производства

Осуществляя надзор за законностью исполнительного производства, прокурор в пределах своей компетенции вправе:

1) требовать точного и единообразного применения Конституции, законов и международных договоров Республики Казахстан о правах человека, гуманном обращении с арестованными и осужденными;

2) истребовать и проверять исполнительные производства по делам о защите прав и интересов гражданина, государства, а также по искам и заявлениям прокурора;

3) посещать с целью проверки в любое время места лишения свободы и другие учреждения, исполняющие наказания и иные меры принудительного характера, назначаемые судом;

4) опрашивать задержанных, арестованных, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера;

5) истребовать документы, на основании которых эти лица задержаны, арестованы, отбывают наказания, а также подвергнуты иным мерам принудительного характера;

6) немедленно освобождать своим постановлением каждого незаконно содержащегося в местах лишения свободы или учреждениях, исполняющих меры принудительного характера;

7) отменять дисциплинарные взыскания, наложенные в нарушение закона на лиц, отбывающих наказание в местах лишения свободы, освобождать их своим постановлением из штрафного изолятора, помещения камерного типа или карцера;

8) в установленных законом случаях санкционировать акты администрации учреждений, исполняющих наказания;

8-1) в установленных законом случаях санкционировать акты органов исполнительного производства о наложении ареста на деньги и другое имущество должника, находящегося в банках или организациях, осуществляющих отдельные виды банковских операций.

Глава 10

Уголовное преследование

Статья 45. Пределы уголовного преследования

Прокуратура в соответствии с Конституцией в порядке и в пределах, установленных настоящим Законом и уголовно-процессуальным законодательством, осуществляет уголовное преследование.

Статья 46. Полномочия по уголовному преследованию

Осуществляя уголовное преследование, прокурор:

1) вправе участвовать в осмотре места происшествия, назначать экспертизы, а также осуществлять другие действия, необходимые для решения вопроса о возбуждении уголовного дела;

2) возбуждает уголовное дело или отказывает в его возбуждении;

3) передает в соответствующий орган возбужденные прокуратурой уголовные дела для производства дознания или предварительного следствия;

4) в предусмотренных законом случаях санкционирует действия должностных лиц, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, дознание и следствие;

5) участвует при производстве отдельных следственных действий;

6) вносит представление для получения согласия на привлечение к уголовной ответственности лица, обладающего правом неприкосновенности;

7) направляет дело в суд.

Статья 47. Направление дела в суд

1. Прокурор или его заместитель при изучении уголовного дела, поступившего с обвинительным заключением, обязан проверить соблюдение органами дознания и следствия требований законодательства и достаточность оснований для предания обвиняемого суду.

2. При наличии достаточных оснований для рассмотрения уголовного дела в суде прокурор или его заместитель направляет дело в суд.

3. При направлении дела в суд прокурор вправе:

1) прекратить дело производством или прекратить уголовное преследование в отношении лица;

2) исключить из обвинительного заключения отдельные пункты обвинения, а также применить закон о менее тяжком преступлении;

3) избрать, изменить или отменить меру пресечения;

4) вернуть уголовное дело для производства дополнительного расследования.

Глава 11

Служба в органах прокуратуры, социальная и правовая защита сотрудников органов прокуратуры

Статья 48. Прокуроры, сотрудники органов прокуратуры. Требования, предъявляемые к лицам, поступившим на службу в органы прокуратуры

1. Прокурор — должностное лицо, осуществляющее в пределах своей компетенции надзор за точным и единообразным применением законов, указов Президента Республики Казахстан, иных нормативных правовых актов, за законностью оперативно-розыскной деятельности, дознания, следствия, административного и исполнительного производства, представительство интересов государства в суде, а также уголовное преследование в случаях, порядке и пределах, установленных законом.

Прокурорами являются: Генеральный Прокурор республики, его первый заместитель и заместители, старшие помощники и помощники, помощники по особым поручениям, начальники департаментов, управлений и отделов органов прокуратуры и их заместители, все нижестоящие прокуроры, их заместители, старшие помощники и помощники, прокуроры по отрасли надзора, старшие прокуроры и прокуроры управлений и отделов органов прокуратуры, а также военные, уполномоченные и специальные прокуроры.

2. Сотрудниками органов прокуратуры являются лица, аттестованные на должности прокуроров, и аттестованные работники научных организаций и организаций образования прокуратуры, непосредственно ведущие научно-исследовательскую либо преподавательскую работу.

3. Под специализированными прокуратурами понимаются военные, природоохранные, транспортные, а также прокуратуры специальных объектов.

4. Поступление на службу в органы прокуратуры осуществляется при условии предварительного запроса в республиканский центр данных о кадрах государственных служащих и прохождении гражданами обязательной специальной подготовки.

5. Не могут быть приняты на службу в органы прокуратуры лица, ранее судимые и освобожденные от уголовной ответствен-

ности по нереабилитирующим основаниям, а также уволенные по отрицательным мотивам с государственной службы, из органов прокуратуры, иных правоохранительных органов, судов и органов юстиции.

6. На должности сотрудников органов прокуратуры могут быть приняты граждане Республики Казахстан, по состоянию здоровья годные к прохождению службы в органах прокуратуры, имеющие, как правило, высшее образование. При их назначении на должность может быть установлен испытательный срок.

7. Прокурорами могут быть назначены граждане, имеющие высшее юридическое образование, обладающие необходимыми деловыми и моральными качествами, по состоянию здоровья годные к прохождению службы в органах прокуратуры. Военные прокуроры, кроме того, должны быть военнослужащими, на которых в полном объеме распространяется законодательство Республики Казахстан о воинской службе и статусе военнослужащих Вооруженных Сил Республики Казахстан.

8. На должности прокуроров областей и приравненных прокуроров районных, городских и приравненных к ним прокуроров назначаются лица не моложе 25 лет, имеющие стаж работы в органах прокуратуры не менее трех лет.

9. Сотрудники органов прокуратуры подлежат аттестации один раз в три года. Порядок аттестации определяется Генеральным прокурором Республики Казахстан.

10. Лицо, впервые назначаемое на должность в органы прокуратуры, принимает присягу, текст которой утверждается Президентом республики.

11. Порядок прохождения службы в органах прокуратуры регламентируется Положением о прохождении службы в органах прокуратуры Республики Казахстан, утверждаемым Президентом Республики Казахстан.

Статья 49. Классные чины, воинские звания и форменная одежда сотрудников органов прокуратуры

1. Сотрудникам органов прокуратуры в соответствии с занимаемой должностью, квалификацией и стажем специальной службы присваиваются классные чины или воинские звания:

государственный советник юстиции высшего класса;
государственный советник юстиции 1 класса, генерал-полковник юстиции;
государственный советник юстиции 2 класса, генерал-лейтенант юстиции;
государственный советник юстиции 3 класса, генерал-майор юстиции;
старший советник юстиции, полковник юстиции;
советник юстиции, подполковник юстиции;
младший советник юстиции, майор юстиции;
юрист 1 класса, капитан юстиции;
юрист 2 класса, старший лейтенант юстиции;
юрист 3 класса, лейтенант юстиции;
младший юрист.

2. Классные чины государственного советника юстиции высшего класса, государственных советников юстиции 1, 2 и 3 классов, воинские звания генералов юстиции присваиваются Президентом Республики Казахстан.

3. Сотрудники органов прокуратуры, которым присвоены классные чины или воинские звания, бесплатно обеспечиваются форменной одеждой.

4. Образцы формы и знаков различия, порядок ношения форменной одежды и норма обеспечения, а также порядок присвоения и лишения классных чинов или воинских званий определяются Положением о прохождении службы в органах прокуратуры, утверждаемым Президентом Республики Казахстан.

5. Лицам, имеющим классные чины или воинские звания, в соответствии с законодательством Республики Казахстан устанавливается доплата за классные чины или оклады по воинским званиям.

Статья 50. Правовая защита сотрудников органов прокуратуры

1. Сотрудники органов прокуратуры являются представителями государственной власти и находятся под защитой государства.

2. Неисполнение законных требований прокурора, оскорбление, угроза, насилие или посягательство на жизнь, здоровье, иму-

щество прокурора или членов его семьи в связи с его служебной деятельностью, другие действия, препятствующие выполнению прокурором служебных обязанностей, влекут установленную законом ответственность.

3. Любая проверка сообщения о факте административного правонарушения, совершенного прокурором, осуществляется с участием представителей органов прокуратуры.

4. При исполнении служебных обязанностей не допускается административное задержание, личный досмотр прокурора, досмотр его вещей и используемого им транспорта, за исключением случаев, когда это предусмотрено законодательством.

Статья 51. Применение огнестрельного оружия и использование специальных средств

1. Сотрудники органов прокуратуры имеют право:

1) на приобретение, ношение и хранение огнестрельного оружия и боеприпасов;

2) применять огнестрельное оружие в случаях необходимой обороны и крайней необходимости в порядке, установленном Генеральным прокурором республики.

2. Во всех случаях применения оружия сотрудник органов прокуратуры обязан принять необходимые меры для обеспечения безопасности окружающих граждан, оказания неотложной медицинской помощи пострадавшим и информирования вышестоящего прокурора.

Статья 52. Правовое регулирование труда

Трудовые отношения:

1) сотрудников органов прокуратуры регулируются трудовым законодательством Республики Казахстан с особенностями, предусмотренными настоящим Законом, Положением о прохождении службы в органах прокуратуры, а также законодательством о государственной службе в части, не противоречащей настоящему Закону;

2) работников органов прокуратуры регулируются трудовым законодательством Республики Казахстан, законодательством Республики Казахстан о государственной службе.

Статья 53. Материальное и социальное обеспечение сотрудников прокуратуры

1. Оплата труда сотрудников органов прокуратуры устанавливается на основании единой системы оплаты труда работников органов Республики Казахстан, содержащихся за счет государственного бюджета, утверждаемой Президентом Республики Казахстан.

2. Сотрудникам органов прокуратуры предоставляются ежегодные отпуска в размере тридцати календарных дней.

3. Сотрудники органов прокуратуры пользуются правом первоочередного обеспечения жилой площадью из служебного жилищного фонда.

4. Служебное жилое помещение, занимаемое для постоянного проживания сотрудниками органов прокуратуры, состоящими на службе более десяти календарных лет, по желанию названных сотрудников передается им и их семьям по договорам аренды либо выкупается в личную собственность по остаточной стоимости.

5. Не подлежат выселению из служебных жилых помещений без предоставления другого жилого помещения сотрудники и пенсионеры органов прокуратуры.

6. В случае гибели сотрудника органов прокуратуры при исполнении служебных обязанностей семья погибшего имеет право на получение не позднее одного года со дня его гибели жилой площади из государственного жилищного фонда на условиях и в порядке, установленных законодательством.

8. В случае гибели (смерти) сотрудника органов прокуратуры при исполнении служебных обязанностей, либо в течение года после увольнения со службы вследствие травмы или увечья, полученных при исполнении служебных обязанностей, иждивенцам и наследникам выплачивается единовременная компенсация в размере шестидесятимесячного денежного содержания по последней занимаемой должности в порядке, определяемом Правительством Республики Казахстан.

Денежное содержание, применяемое для расчета единовременной компенсации, предусмотренной настоящей статьей, состоит из должностного оклада и доплаты (оклада) за классный чин (по воинскому званию).

9. Сотрудники органов прокуратуры и члены их семей пользуются в установленном Правительством республики порядке медицинским обслуживанием.

10. Сотрудники органов прокуратуры, кроме специалистов и рабочих, имеют право:

- 1) бесплатного проезда в общественном транспорте;
- 2) по предъявлению служебного и командировочного удостоверений приобретать вне очереди проездные документы на все виды транспорта и получать место для проживания в гостиницах.

11. Для погребения умерших или погибших сотрудников органов прокуратуры, вышедших на пенсию с должности сотрудника органов прокуратуры, выплачивается единовременная денежная компенсация в размере их трехмесячного содержания.

12. Пенсионное обеспечение, выплата государственных социальных пособий по инвалидности и по случаю потери кормильца сотрудников органов прокуратуры осуществляются в соответствии с законодательством Республики Казахстан.

Статья 55. Стаж специальной службы

1. Служба (работа) в органах прокуратуры является специальным видом государственной службы. В стаж специальной службы (работы), помимо службы (работы) в органах прокуратуры, засчитывается время службы (работы):

- 1) в Вооруженных Силах, органах внутренних дел, национальной безопасности и других правоохранительных органах;
- 2) в судебных органах;
- 3) нахождения на государственной службе;
- 4) научной и педагогической работы по юридической специальности;
- 5) на выборных должностях в государственных органах представительной власти.

Глава 12

Иные вопросы организации и деятельности прокуратуры

Статья 56. Финансирование органов прокуратуры

Финансирование органов прокуратуры Республики Казахстан осуществляется за счет бюджетных средств.

Статья 57. Печать и удостоверения

1. Генеральному прокурору республики, его заместителям удостоверения установленного образца выдаются Президентом республики.

2. Генеральный прокурор республики, прокуроры областей выдают удостоверения установленного образца подчиненным сотрудникам.

3. Генеральная прокуратура республики и подчиненные ей прокуратуры имеют печати с изображением Государственного герба Республики Казахстан и своим наименованием на казахском и русском языках, соответствующие счета в банковских учреждениях Республики Казахстан.

Статья 58. Порядок вступления в силу настоящего Закона
Настоящий Закон вступает в силу со дня опубликования.

Статья 59. Меры по реализации настоящего Закона

1. Генеральной прокуратуре Республики Казахстан разработать и представить на рассмотрение Президенту Республики Казахстан:

1) Положение о порядке прохождения службы в органах прокуратуры Республики Казахстан;

2) текст присяги сотрудников органов прокуратуры.

2. Признать утратившим силу Закон Республики Казахстан от 17 января 1992 года «О прокуратуре Республики Казахстан» (Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан, 1992 г., № 5, ст. 104; 1993 г., № 8, ст. 179; 1994 г., № 9-10, ст. 148, ст. 158; 1995 г., № 3-4, ст. 34).

**Президент
Республики Казахстан**

Н. НАЗАРБАЕВ

**Программа курса
«ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР
В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН»**

**Тема 1. Предмет, система и основные понятия курса
«Прокурорский надзор в Республике Казахстан»**

Предмет и задачи курса «Прокурорский надзор в Республике Казахстан». Основные понятия курса прокурорского надзора. Соотношение и связь курса «Прокурорский надзор в Республике Казахстан» с другими юридическими дисциплинами.

Прокуратура в системе государственно-правовых институтов Казахстана.

Тема 2. Исторические этапы развития прокуратуры

Возникновение и основные исторические этапы развития прокуратуры Казахстана. Прокуратура советского и постсоветского периода. Организация и деятельность органов прокуратуры в зарубежных странах.

Тема 3. Конституционные основы, принципы организации деятельности прокуратуры

Конституционные основы, принципы организации и деятельности органов прокуратуры. Система и структура органов прокуратуры. Функции и основные направления деятельности прокуратуры. Акты прокурорского надзора.

Тема 4. Организация и деятельность специализированных прокуратур

Военная прокуратура Республики Казахстан. Транспортные прокуратуры. Иные специализированные прокуратуры.

Тема 5. Система правовой статистики и специальных учетов

Основные этапы развития и задачи органов прокуратуры в сфере правовой статистики и специальных учетов. Организация работы в сфере правовой статистики и специальных учетов. Организация прокурорского надзора за законностью приема, регистрации и

учета заявлений, сообщений и иной информации о преступлениях и происшествиях.

Тема 6. Координация деятельности правоохранительных органов

Правовые основы координации правоохранительных органов. Понятие и принципы координации. Сущность и цели координационной деятельности.

Основные направления и формы координационной деятельности. Планирование координационных мероприятий. Контроль за реализацией решений координационных советов.

Тема 7. Международно-правовое сотрудничество прокуратуры Казахстана

Правовая база международного сотрудничества. Значение и задачи международного сотрудничества прокуратуры Казахстана с органами прокуратуры зарубежных стран. Международное сотрудничество органов прокуратуры в сфере борьбы с преступностью.

Порядок рассмотрения поручений об оказании правовой помощи по уголовным делам.

Тема 8. Служба в органах и учреждениях прокуратуры

Принципы, задачи и приоритетные направления работы с кадрами органов прокуратуры. Подбор, расстановка и воспитание кадров в органах прокуратуры. Общие условия службы. Аттестация сотрудников прокуратуры. Кадровый резерв. Повышение профессионального уровня и квалификации кадров прокуратуры.

Тема 9. Прокурорский надзор за законностью в деятельности государственных органов, организаций и общественных объединений

Сущность и задачи прокурорского надзора за законностью в деятельности государственных органов, организаций и общественных объединений.

Полномочия прокурора при осуществлении прокурорского надзора. Организация работы по надзору за законностью в деятель-

ности государственных органов, организаций и общественных объединений.

Тема 10. Прокурорский надзор за законностью оперативно-розыскной деятельности

Сущность и задачи прокурорского надзора за законностью оперативно-розыскной деятельности. Содержание и принципы оперативно-розыскной деятельности. Органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность. Правовые основания прокурорского надзора за законностью оперативно-розыскной деятельности. Полномочия прокурора при осуществлении надзора. Организация работы по надзору за законностью оперативно-розыскной деятельности.

Тема 11. Прокурорский надзор за законностью предварительного следствия и дознания

Сущность и задачи прокурорского надзора за законностью предварительного следствия и дознания. Порядок осуществления надзора различными уровнями прокуроров. Полномочия прокурора при осуществлении надзора. Полномочия прокурора по уголовному преследованию. Организация работы по надзору за законностью предварительного следствия и дознания

Тема 12. Прокурорский надзор за законностью рассмотрения уголовных дел в судах

Сущность и задачи прокурорского надзора за законностью рассмотрения уголовных дел судами. Организация работы по осуществлению надзора. Участие прокурора в суде первой инстанции. Полномочия прокурора. Участие прокурора при пересмотре приговоров и постановлений суда. Участие прокурора в пересмотре судебных актов, вступивших в законную силу.

Тема 13. Прокурорский надзор за законностью исполнения наказаний и реабилитации граждан

Сущность, предмет и задачи прокурорского надзора за законностью исполнения наказаний и реабилитации граждан. Полномочия прокурора при осуществлении надзора. Организация работы

по надзору за законностью исполнения наказаний и реабилитации граждан.

Тема 14. Прокурорский надзор за законностью судебных актов по гражданским делам

Сущность и задачи прокурорского надзора за законностью судебных актов по гражданским делам. Полномочия прокурора при осуществлении прокурорского надзора. Организация работы по надзору за законностью судебных актов по гражданским делам.

Тема 15. Прокурорский надзор за законностью административного производства

Сущность и задачи прокурорского надзора за законностью административного производства. Полномочия прокурора при осуществлении прокурорского надзора. Организация работы по надзору за законностью административного производства.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	3
Глава 1. Предмет, система и основные понятия курса «Прокурорский надзор в Республике Казахстан»	
1.1. Предмет, система курса «Прокурорский надзор в Республике Казахстан».....	6
1.2. Основные понятия курса «Прокурорский надзор в Республике Казахстан».....	10
1.3. Прокуратура в системе государственно-правовых институтов Казахстана.....	14
Глава 2. Исторические этапы развития прокуратуры	
2.1. Возникновение и основные исторические этапы развития прокуратуры.....	22
2.2. Прокуратура советского и постсоветского периода.....	27
2.3. Организация и деятельность органов прокуратуры в зарубежных странах.....	34
Глава 3. Конституционные основы, принципы организации деятельности прокуратуры	
3.1. Принципы организации и деятельности органов прокуратуры.....	42
3.2. Система и структура органов прокуратуры. Функции и основные направления деятельности органов прокуратуры.....	47
3.3. Акты прокурорского надзора.....	53
Глава 4. Организация и деятельность специализированных прокуратур	
4.1. Военная прокуратура Республики Казахстан.....	61
4.2. Транспортные и иные специализированные прокуратуры.....	70
Глава 5. Система правовой статистики и специальных учетов	
5.1. Основные этапы развития и задачи органов прокуратуры в сфере правовой статистики и специальных учетов.....	79
5.2. Организация работы в сфере правовой статистики и специальных учетов.....	86

5.3. Организация прокурорского надзора за законностью приема, регистрации и учета заявлений, сообщений и иной информации о преступлениях и происшествиях.....	94
Глава 6. Координация деятельности правоохранительных органов	
6.1. Правовые основы координации правоохранительных органов: сущность и цели координационной деятельности... 103	
6.2. Основные направления и формы координационной деятельности.....	113
Глава 7. Международно-правовое сотрудничество прокуратуры Казахстана	
7.1. Правовая база международного сотрудничества. Значение и задачи международного сотрудничества с органами прокуратуры зарубежных стран.....	122
7.2. Международное сотрудничество органов прокуратуры в сфере борьбы с преступностью.....	128
7.3. Порядок рассмотрения поручений об оказании правовой помощи по уголовным делам.....	135
Глава 8. Служба в органах прокуратуры	
8.1. Принципы, задачи и приоритетные направления работы с кадрами органов прокуратуры.....	142
8.2. Формирование кадров. Общие условия службы.....	148
Глава 9. Прокурорский надзор за законностью в деятельности государственных органов, организаций и общественных объединений	
9.1. Сущность и задачи прокурорского надзора за законностью в деятельности государственных органов, организаций и общественных объединений.....	162
9.2. Полномочия прокурора при осуществлении надзора за законностью в деятельности государственных органов, организаций и общественных объединений.....	169
9.3. Организация работы по надзору за законностью в деятельности государственных органов, организаций и общественных объединений.....	175
Глава 10. Прокурорский надзор за законностью оперативно-розыскной деятельности	
10.1. Сущность и задачи прокурорского надзора за законностью оперативно-розыскной деятельности.....	182

10.2. Полномочия прокурора при осуществлении надзора за законностью оперативно-розыскной деятельности.....	188
10.3. Организация работы по надзору за законностью оперативно-розыскной деятельности.....	194
Глава 11. Прокурорский надзор за законностью предварительного следствия и дознания	
11.1. Сущность и задачи прокурорского надзора за законностью предварительного следствия и дознания.....	200
11.2. Полномочия прокурора при осуществлении надзора за законностью предварительного следствия и дознания.....	208
11.3. Организация работы по надзору за законностью предварительного следствия и дознания.....	214
Глава 12. Прокурорский надзор за законностью рассмотрения уголовных дел в судах	
12.1. Сущность и задачи органов прокуратуры при рассмотрении дел судами.....	221
12.2. Участие прокурора в суде первой инстанции. Полномочия прокурора.....	228
12.3. Участие прокурора при пересмотре приговоров и постановлений суда.....	234
Глава 13. Прокурорский надзор за законностью исполнения наказаний и реабилитации граждан	
13.1. Сущность и задачи прокурорского надзора за законностью исполнения наказаний и реабилитации граждан.....	244
13.2. Полномочия прокурора при осуществлении надзора.....	251
13.3. Организация работы по надзору за законностью.....	258
Глава 14. Прокурорский надзор за законностью судебных актов по гражданским делам	
14.1. Сущность и задачи прокурорского надзора за законностью судебных актов по гражданским делам.....	265
14.2. Полномочия прокурора при осуществлении надзора за законностью судебных актов по гражданским делам.....	272
14.3. Организация работы прокурора по надзору за законностью судебных актов по гражданским делам.....	278

Глава 15. Прокурорский надзор за законностью административного производства	
15.1. Сущность и задачи прокурорского надзора за законностью административного производства.....	285
15.2. Полномочия прокурора при осуществлении надзора за законностью административного производства.....	290
15.3. Организация работы по надзору за законностью административного производства.....	297
Закон Республики Казахстан «О Прокуратуре».....	313
Программа курса «Прокурорский надзор в Республике Казахстан».....	346

Сагиндык Кемалович Журсимбаев

**Прокурорский надзор
в Республике Казахстан**

Учебник

*Дизайн А. В. Милованов
Компьютерная верстка А. А. Сляднева
Корректор К. Жаппар
Оператор Б. С. Нусипбекова*

ISBN 9965-813-89-2



Издательство «NURPRESS»
050042, г. Алматы, мкр. Таугуль, д. 51, оф. 8.
Тел./факс: (727) 226-03-29.
E-mail: nurpress@mail.ru