

Ергашев Е.Р., Шуакпаев М.Б.²

¹доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой прокурорской деятельности Уральского государственного юридического университета, старший советник юстиции, Почетный работник прокуратуры Российской Федерации, Россия, г. Екатеринбург

²магистрант кафедры прокурорской деятельности Уральского государственного юридического университета, старший советник юстиции, прокурор Аулиекольского района Костанайской области, Казахстан, г. Костанай, e-mail: shuakpaev76@bk.ru

**ПРЕДЕЛЫ И ФОРМЫ ВЫСШЕГО НАДЗОРА
ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЗАКОННОСТИ
В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ И
СУБЪЕКТОВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА**

Актуальность исследуемой проблемы обусловлена изменениями основных функций прокуратуры, которая осуществляет от имени государства в установленных законом пределах и формах высший надзор за соблюдением законности на территории Республики Казахстан, представляет интересы государства в суде и от имени государства осуществляет уголовное преследование. Поэтому целью работы является анализ законодательных новелл в сфере прокурорской деятельности Республики Казахстан, отраженных в новом Законе Республики Казахстан «О прокуратуре» от 30 июля 2017 года.

Ключевой подход к исследованию данной проблемы заключается в выявлении новых параметров в деятельности прокуратуры: высшего надзора за соблюдением законности на территории Республики Казахстан в пределах и формах, установленных законом, представления интересов государства в суде, осуществления от имени государства уголовного преследования.

Именно эти вопросы и рассмотрены в данной работе. Также в статье проведен анализ скорректированной системы правовых актов прокурора, обозначены задачи в деятельности прокуратуры, которые показывают, что новые подходы направлены на искоренение бесконечных проверок прокуроров: определены ограничения подчиненных генеральному прокурору сотрудников в праве назначения проверок, исключена излишняя подмена функций государственных органов и необоснованные назначения проверок.

Материалы работы представляют практическую ценность для работников прокуратуры. Анализ сфер прокурорского надзора, претерпевших существенные изменения, показывает, что принятые законодательные новеллы способствуют разделению зоны ответственности уполномоченных государственных органов и прокуроров, открывают новые перспективы для совершенствования прокурорского надзора в целом и позволят повысить его эффективность с учетом такого важного приоритета, как повышение доверия населения.

Ключевые слова: конституционная реформа в Республике Казахстан, прокуратура Республики Казахстан, прокурорский надзор, полномочия прокурора, акты прокурорского реагирования.

Ergashev E.R., Shuakpaev M.B.²

¹Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Public Prosecutions of the Ural State Law University, Senior Advisor of Justice, Honorary Worker of the Prosecutor's Office of the Russian Federation, Russia, Ekaterinburg

²graduate student of the Department of Public Prosecutions of the Ural State Law University, senior adviser to justice, prosecutor of Auliekol district of the Kostanay region of the Republic of Kazakhstan, Kazakhstan, Kostanay, e-mail: shuakpaev76@bk.ru

Limits and forms of supervisory surveillance for compliance of legality in the activity of state bodies and enterprise entities

The urgency of the problem under investigation is caused by changes in the basic functions of the prosecutor's office, which exercises, on behalf of the state, in the limits and forms established by law, the highest supervision of the observance of legality in the territory of the Republic of Kazakhstan, represents the interests of the state in court and carries out criminal prosecution on behalf of the state. Therefore, the aim of the work is to analyze legislative novels in the sphere of prosecutorial activity of the Republic of Kazakhstan, reflected in the new Law of the Republic of Kazakhstan «On the Prosecutor's Office» of July 30, 2017

The key approach to investigating this problem is to identify new parameters in the activity of the prosecutor's office: higher supervision of observance of legality in the territory of the Republic of Kazakhstan within the limits and forms established by law, representing the interests of the state in court, carrying out criminal prosecution on behalf of the state.

These are the issues that are considered in this paper. The article also analyzes corrected system of legal acts of the prosecutor, outlined the tasks in the prosecutor's office, which show that the new approaches are aimed at eradicating endless inspections of prosecutors: restrictions are determined for employees subordinate to the Attorney General in the right to appoint inspections, eliminating unnecessary substitution of government functions and unreasonable appointment of inspections.

The materials of the work are of practical value to the employees of the Prosecutor's Office. The analysis of the areas of prosecutor's supervision that have undergone significant changes shows that the adopted legislative novels contribute to the division of the area of responsibility of authorized state bodies and prosecutors, open new prospects for improving public prosecutor's supervision as a whole and will improve its effectiveness, taking into account such an important priority as increasing public confidence.

Key words: constitutional reform in the Republic of Kazakhstan, prosecutor's office of the Republic of Kazakhstan, prosecutor's supervision, powers of the prosecutor, acts of the prosecutor's response.

Ергашев Е.Р., Шуакпаев М.Б.²

¹заң ғылымдарының докторы, профессор, Орал мемлекеттік заң университетінің мемлекеттік прокурорлық бөлімінің бастығы, Ресей Федерациясы прокуратурасының құрметті қызметкері, Ресей, Екатеринбург қ.

²Қазақстан Республикасы Қостанай облысы Әулікөл ауданының прокуроры, Урал мемлекеттік заң университетінің мемлекеттік прокурорларының аға кеңесшісі, Қазақстан, Қостанай қ., e-mail: shakpaev76@bk.ru

Мемлекеттік органдар мен кәсіпкерлік субъектілері шектері мен нысандарында заңдылықтың сақталуын жоғары қадағалау

Мемлекеттің атынан заңмен белгіленген нысандары мен шектерінде заңдылықтың сақталуын қадағалауды Қазақстан Республикасының аумағында жүзеге асыратын, сотта мемлекеттің мүддесін білдіретін және мемлекет атынан қылмыстық қудалауды жүзеге асыратын прокуратураның негізгі атқаратын қызметінің өзгертілуі зерттеу жұмысының негізгі келелі мәселесі. Осыған орай, жұмыстың мақсаты 2017 жылғы 30 шілдедегі «Прокуратура туралы» Қазақстан Республикасының жаңа заңында көрініс тапқан, Қазақстан Республикасындағы прокурорлық қызмет аясындағы заңнамалық новеллаларды талдау болып табылады. Бұл мәселені зерттеудің негізгі тәсілі прокуратура қызметіндегі жаңа бағыттарын анықтау: заңда белгіленген мемлекет пен мемлекеттің мүддесін білдіретін, мемлекет атынан қылмыстық қудалауды жүзеге асыратын Қазақстан Республикасының аумағында заңдылықты сақтауды жоғары қадағалау.

Жоғарыда аталған мәселелер осы мақалада қарастырылған. Бұл мақалада прокурордың құқықтық актілерінің түзетілген жүйесі талданады, прокуратураның қызметіндегі міндеттер қарастырылады, бұл жаңа тәсілдер прокурорлардың шексіз тексерулерін жоюға бағытталған: Бас прокурорға бағынышты қызметкерлердің тексеруге тағайындалуының шектеулері анықталған, негізсіз тексерулерді тағайындау мен мемлекеттік органдардың қызметінің қажетсіз ауыстырылуы алынып тасталған. Жұмыстың материалдары прокуратура қызметкерлеріне тәжірибелік құндылық ретінде қолдана алады. Елеулі өзгерістерге ұшыраған прокурорлық қадағалау

салаларын талдау қабылданған заңнама новеллалары уәкілетті мемлекеттік органдардың және прокурорлардың жауапкершілігі аймағын бөлуіне ықпал етіп, жалпыға бірдей прокурорлық қадағалауды жетілдірудің жаңа болашағын ашып, халықтың сенімін арттыру сияқты маңызды басымдықты ескере отырып, оның тиімділігін арттыруға мүмкіндік береді.

Түйін сөздер: Қазақстан Республикасының конституциялық реформасы, Қазақстан Республикасының прокуратурасы, прокурорлық қадағалау, прокурордың өкілеттігі, прокурордың әрекет ету актілері.

Введение

Актуальность темы обусловлена политическими, экономическими и социальными реформами, происходящими сегодня в Республике Казахстан, которые в значительной мере затрагивают вопросы роли и места органов прокуратуры в государственном механизме, их назначении и функционировании, координирующей роли в деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Поэтому существует необходимость изучения новелл в сфере осуществления высшего надзора за соблюдением законности на территории Республики Казахстан.

В частности, в Новом Законе «О прокуратуре» от 30 июня 2017 года четко изложены полномочия (права и обязанности) прокурора, его ответственность, обозначены задачи прокуратуры, установлены права и обязанности проверяемых субъектов, сокращены основания для назначения прокурорами проверок, а также основания обращения прокуроров с иском в суд. Задачей принятия данного Закона является обеспечение реализации новой редакции Конституции Республики Казахстан, а также совершенствование деятельности прокуратуры.

На основе изучения научных трудов казахстанских и зарубежных авторов было сформировано общее представление законодательных актов о прокуратуре.

Изучением вопросов, отраженных в законодательных актах о прокуратуре, занимались М.М. Ахметжанов, Т.К. Айтмухамбетов, Е.Р. Ергашев, С.К. Журсимбаев, О.С. Капинус, Ф.М. Кобзарев, С.С. Молдабаев, Л.В. Потапова, В.М. Семенов и другие.

В своих работах С.К. Журсимбаев изучает основополагающие принципы организации и деятельности органов прокуратуры, а также сущность, задачи и основные направления прокурорского надзора (Журсимбаев С.К., 2010)

Ергашев Е.Р. изучает современную концепцию прокурорского надзора и иную деятельность органов прокуратуры, направленную на

обеспечение исполнения законов (Ергашев, 2016); Ахметжанов М.М. – законодательные новеллы в сфере прокурорской деятельности (Ахметжанов, 2017), Капинус О.С. – прокурорский надзор (Прокурорский надзор, 2015); Молдабаев С.С. – правоохранительные органы (К академическому образованию, 2015).

Отдельные аспекты исследования законодательства о прокуратуре нашли свое отображение в учебниках и учебных пособиях по прокурорскому надзору, а также в законодательных актах о прокуратуре

Методологические основы

Новый Закон «О прокуратуре» от 30 июня 2017 года и сопутствующие поправки, которые вошли в Закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам их приведения в соответствие с нормами Конституции Республики Казахстан» от 11 июля 2017 года, определили ряд важнейших вопросов: статус, компетенцию, организацию и порядок деятельности прокуратуры Казахстана. Новый отраслевой закон раскрывает одно из трех направлений прокурорской деятельности – осуществление высшего надзора за соблюдением законности.

Исходя из выше указанного, работа базируется на следующей методологической основе, включая общенаучные методы анализа и синтеза, индукции и дедукции, моделирования, ретроспективы и перспективы; частно-научных методов политико-юридического прогнозирования, герменевтического анализа, компаративного исследования, сравнительного правоведения, контент-анализа.

Результаты и дискуссия

В нормативном постановлении Конституционного Совета от 9 марта 2017 года отмечается, что Закон РК «О внесении изменений и дополнений в Конституцию РК» (Нормативное постановление, 2017) соответствует Конституции

Республики Казахстан (Казахстанская правда, 2017), в том числе конституционным ценностям, основополагающим принципам деятельности и форме правления республики. Данный Закон, внесший изменения и дополнения в Конституцию, представляет шаг вперед в процессе демократизации государства, признан историческим событием, выступает фундаментом обновленного политического строя Республики. В рамках проводимой конституционной реформы осуществляется тесная взаимосвязь процессов последовательных демократических преобразований и конституционных инициатив Первого Президента Казахстана, которая представляет единый и целенаправленный комплекс мер по укреплению демократических основ общества, формированию сильного государства, созданию стабильных конституционных устоев для развития независимого Казахстана (Ахметжанов 2017:2). Глава государства Н.А. Назарбаев на церемонии вступления в должность Президента Республики Казахстан 30 апреля 2015 года отметил: «Время мировых перемен ставит каждое государство перед выбором – или реформы, или деградация. Достоинство пройдет через эпоху перемен тот, кто способен на самообновление, значит, на реформы» (Выступление Главы государства 2015). Основной целью конституционной реформы, которая опирается на собственный опыт и потребности Казахстана, является консолидация общества как ключевой фактор казахстанского успеха в новой политической реальности. Конституционные новеллы закрепили гарантии независимости, унитарности и территориальной целостности республики, основополагающих принципов. В ходе реформы Основного Закона были перераспределены полномочия между ветвями власти и сбалансированы отношения между ними на конституционном уровне. Конституционная реформа по перераспределению полномочий главы государства между Парламентом и правительством коснулась и сферы прокурорской деятельности.

Изменения, внесенные в пункт 1 статьи 83 Конституции, коснулись параметров деятельности прокуратуры. В результате внесенных изменений произошло компактное обобщение основных функций прокуратуры, которая осуществляет от имени государства в установленных законом пределах и формах высший надзор за соблюдением законности на территории Республики Казахстан, представляет интересы государства в суде и от имени государства осуществляет уголовное преследование. Необходи-

димо отметить, что Конституцией установлены только основы прокурорского надзора в стране, пределы которого будут определяться законом о прокуратуре, регулирующим необходимый объем ее полномочий без внесения каждый раз изменений и дополнений в Основной Закон государства.

Как отмечает С.К. Журсимбаев, указанный закон является логическим продолжением реализации провозглашенной Главой государства конституционной реформы и воплощением в жизнь политики формирования конкурентоспособной национальной экономики, а также внедрением передовой практики ОЭСР в сферах государственного управления, отвечающей велению времени. Главное и принципиальное изменение в новом законе – это отказ прокуратуры от права вмешиваться в деятельность субъектов предпринимательства, организаций и государственных органов, назначать проверки их деятельности, запрашивать информацию либо документы по основаниям, не предусмотренным законом. Прокуратура теперь будет осуществлять надзор за законностью актов, действий (бездействия) государственных, местных исполнительных и представительных органов, их должностных лиц. Осуществление надзора за законностью иных организаций, независимо от формы собственности, может осуществляться лишь в исключительных случаях, по поручению Президента Республики или Генерального Прокурора (Журсимбаев, 2017).

Новым Законом «О прокуратуре» от 30 июня 2017 года (2017) и сопутствующими поправками, которые вошли в Закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам их приведения в соответствие с нормами Конституции Республики Казахстан» (2017) от 11 июля 2017 года, определен ряд важнейших вопросов: статус, компетенция, организация и порядок деятельности прокуратуры Казахстана. Новый отраслевой закон раскрывает одно из трех направлений прокурорской деятельности – осуществление высшего надзора за соблюдением законности. Другие направления прокурорского надзора регулируются нормами УПК РК, ГПК РК, КоАП РК и другими законодательными актами.

В ст. 4 Закона «О прокуратуре» от 30 июня 2017 года четко определены задачи прокуратуры: защита и восстановление прав и свобод человека и гражданина, законных интересов юридических лиц, общества и государства; вы-

явление и устранение нарушений законности, причин и условий, им способствующих, а также их последствий; координация деятельности правоохранительных и иных государственных органов по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью.

На прокуратуру могут быть возложены и иные задачи, если они определены законом и актами Президента РК. Для сравнения, в прежнем Законе «О прокуратуре» 1995 года (1995) полномочия прокуратуры четко не определялись. Не было четкого определения объема, пределов, обязанностей полномочий, рамок ответственности. Закреплялись только права. Задачей прокуратуры было обеспечение точного и единообразного применения законов и устранение любых нарушений законности. С этой целью прокуроры проверяли кого угодно и что угодно, растрачивая свой потенциал на второстепенные вопросы, в которые не было необходимости вмешиваться.

Следует согласиться с мнением заместителя Генерального Прокурора Республики Казахстан, государственного советника юстиции 3-го класса М.М. Ахметжанова о том, что новые подходы направлены на искоренение бесконечных проверок прокуроров. Основания для назначения проверок государственных органов сужены. Государственные органы прокурор будет проверять только в тех случаях, если установлен факт невыполнения или ненадлежащего выполнения своих полномочий иными уполномоченными государственными органами, к компетенции которых относится обязанность обеспечить контроль и надзор в соответствующей сфере общественных отношений (Ахметжанов, 2017: 2).

Данное ограничение не распространяется на случаи назначения проверок для защиты прав, свобод и законных интересов лиц, общества и государства, если это необходимо для предотвращения необратимых последствий для жизни, здоровья людей либо безопасности государства, а также при осуществлении надзора за соблюдением законности в деятельности правоохранительных и специальных государственных органов.

Основания для проверок закреплены в пункте 3 статьи 6 Закона «О прокуратуре» (2017), в соответствии с которой проверки бизнеса будут назначаться только по поручению Президента РК или Генерального Прокурора.

В соответствии с пунктом 4 статьи 6 Закон закрепил ограничения подчиненных генеральному прокурору сотрудников в праве назначения

проверок. Так, решения заместителей Генерального прокурора, прокуроров областей и приравненных к ним прокуроров, прокуроров районов и приравненных к ним прокуроров о назначении и проведении проверки будут приниматься для защиты прав, свобод и законных интересов: 1) лиц, которые в силу физических, психических и иных обстоятельств не могут самостоятельно осуществлять их защиту, т.е. если человек не может защитить себя сам. Это дети-сироты, дети-инвалиды, инвалиды 1, 2 группы, недееспособные; 2) неограниченного круга лиц, т.е., когда нарушены права неограниченного круга лиц. Это случаи, если невозможно или затруднительно заранее посчитать и персонально определить лиц, чьи права нарушены. Например, законность субсидирования в АПК, тарифы монополистов или те же дольщики; 3) лиц, общества и государства, если это необходимо для предотвращения необратимых последствий для жизни, здоровья людей либо безопасности Республики Казахстан, т.е. в случае угрозы необратимых последствий жизни и здоровья человека либо безопасности государства. К примеру, ситуация с паводками в области, несанкционированное загрязнение окружающей среды и т.п.

Указанные ограничения не распространяются на назначение прокурорских проверок по поручениям Главы государства, Генерального Прокурора Республики, а также на проверки, которые проводятся при осуществлении надзора за соблюдением законности в деятельности правоохранительных и специальных государственных органов.

Новый подход исключил излишнюю подмену функций государственных органов и необоснованных назначений проверок.

Новый закон четко закрепляет права и обязанности проверяемых лиц. Так, пункт 5 статьи 7 Закона «О прокуратуре» определяет, что при осуществлении проверки прокурор не вправе: требовать предоставления документов, информации, если они не являются объектами проверки или не относятся к предмету проверки, превышать установленные сроки проведения проверки, препятствовать нормальному функционированию проверяемого субъекта.

Новый закон конкретизировал сроки проведения проверок. Если ранее прокуроры осуществляли проверки неограниченное время, что создавало неудобства в работе проверяемого субъекта, то в соответствии с пунктом 3 статьи 7 проверка соблюдения законности проводится в течение не более тридцати календарных дней

(Закон Республики Казахстан «О Прокуратуре», 2017). При необходимости истребования дополнительных материалов, а также в связи со значительным объемом проверки срок ее проведения в исключительных случаях может быть продлен не более чем на тридцать дней и только по согласованию с Генеральным Прокурором. Проверки должны регистрироваться в органах правовой статистики и специальных учетов.

Однако указанные ограничения в сроках и требование регистрации не распространяются на проверки, которые проводят в рамках уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного законодательства, законодательства об исполнительном производстве, административных правонарушений, оперативно-розыскной и контрразведывательной деятельности.

Новым законом определен перечень категорий обращений, которые будут рассматриваться прокурором. Раньше прокуратура принимала все обращения и рассматривала их. Граждане и юридические лица привыкли по любому вопросу подавать обращения в прокуратуру как в «одно окно». Это породило большое количество проверок и огромную переписку с госорганами и заявителями. Прокуратура оказалась перегруженной, а на решение наиболее важных проблем не хватало ресурсов.

Таким образом, если ранее прокуратура часто подменяла уполномоченные государственные органы и решала за них проблемы, то теперь прокурор должен перенаправить обращение в тот орган, в обязанности которого входит рассмотрение обращения. Теперь обращения будут рассматривать государственные органы в соответствии с компетенцией. А в случае несогласия с их решениями, гражданин вправе обратиться в суд или к вышестоящему должностному лицу. В связи с этим полагаем, что государственным органам нужно принять меры по обеспечению качества приема и рассмотрения обращений.

Вышеуказанные нововведения способствуют разделению зоны ответственности уполномоченных государственных органов и прокуроров. Также побуждает граждан активизировать свое право обжаловать решения или действия (бездействия) должностного лица в государственный орган, вышестоящему должностному лицу или в суд.

К примеру, в Генеральной Прокуратуре открыт Центр правоохранительных услуг. Подобные центры открыты и в регионах. К примеру, в Центре приема граждан, который открыли в областной прокуратуре г. Костаная, специали-

сты надзорного органа консультируют посетителей, разъясняют законы, помогают составить обращение в ту или иную государственную организацию. Здесь же можно записаться на прием к руководству прокуратуры. В Центре приема граждан предусмотрен кабинет медиации, который занимается разрешением конфликтов во внесудебном порядке. Это тоже повышает эффективность работы в целом Центра (Интервью с прокурором, 2017).

Таким образом, с надзорного органа снимается ряд функций, в том числе и по приёму частных заявлений от граждан. Но обратиться в открытый сегодня центр в прокуратуре может каждый. Прокуроры гарантируют соблюдение главного принципа: гражданин любой страны должен иметь возможность беспрепятственно обращаться в госорганы за защитой своих прав и интересов. Цель данного нововведения – предоставить гражданам широкий спектр безвозмездных правовых услуг прокурорами, нотариусами, адвокатами, медиаторами, психологами, службой пробации, сотрудниками акимата. Главная задача центров приема граждан – оперативно рассматривать жалобы, повысить уровень доверия граждан к правоохранительным органам, устранить административные барьеры.

Новеллой в Законе «О прокуратуре» (2017) является скорректированная система правовых актов прокурора. Согласно статье 23 Закона «О Прокуратуре» (2017) систему правовых актов прокуратуры составляют акты прокурорского надзора: протест, санкция, указание, представление, постановление; прокурорского реагирования: ходатайство, заявление, обращение, разъяснение закона; регулирующие вопросы организации и деятельности прокуратуры: приказы, распоряжения, положения, инструкции, регламенты и другие.

Как видно, их стало меньше, если раньше их было 11, то сейчас всего 9 (исключены предостережение и предписание). Акты разделены на две группы: акты надзора и акты реагирования. Акты надзора отличаются от актов реагирования. Акты надзора являются обязательными для рассмотрения государственными органами, вносятся непосредственно в данный орган, не рассмотрение данных актов влечет ответственность. Акты реагирования не вытекают из полномочий прокурора по осуществлению высшего надзора, поэтому ответственности здесь нет, носят рекомендательный характер. Актами реагирования прокурор лишь выражает свою позицию по тому или иному вопросу. К примеру, законом исклю-

чены полномочия прокурора по осуществлению надзора за законностью судебных актов, не вступивших в законную силу. Прокурор, как участник процесса, вместо внесения протеста будет ходатайствовать о пересмотре решения. Акты реагирования в виде ходатайства и заявления реализуются только через суд. С их помощью инициируется вопрос о пересмотре судебных актов, законности действий и актов государственных органов. Обращения и разъяснения закона выступают предупреждением и направлены на недопущение возможных правонарушений. Они не являются обязательными для рассмотрения и по ним не требуется ответ.

Как видно, содержание разъяснения закона существенно изменено. Если раньше данный акт вносился прокурорами, чтобы разъяснить государственным органам, как правильно применять отдельные нормы закона, то теперь разъяснение необходимо вносить в целях обеспечения общественной безопасности, предупреждения правонарушений, а также при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях. Из актов прокурорского надзора (реагирования) исключены «предостережения» и «предписание».

В юридической литературе высказывается мнение о том, что правовая регламентация актов прокурорского реагирования, закрепленных в Законе «О прокуратуре» Республики Казахстан (2017) имеет определенные проблемы. В частности, доктор юридических наук Е.Р. Ергашев указывает на проблему правовой регламентации и применения предостережения и разъяснения прокурора. Он отмечает, что «разъяснение прокурора является превентивным актом прокурорского реагирования на выявленные нарушения закона. При ближайшем рассмотрении оно почти идентично предостережению прокурора о недопустимости нарушения закона. ... Последствия применения разъяснения те же, что и последствия предостережения прокурора. Данный вывод подтверждается практикой применения предостережения» (Ергашев 2016:37). Таким образом, исключение из актов прокурорского надзора (реагирования) «предостережения» способствует повышению эффективности актов прокурорского реагирования в обеспечении законности.

Закон определил виды правовых актов, которые не подлежат опротестованию, определены основания и последствия принятия актов прокурорского надзора. Внесудебное принудительное исполнение актов прокурора исключено из

закона. Исполнение актов будет осуществляться только в судебном порядке.

В соответствии с Законом «О прокуратуре» (2017) внесены поправки в УПК РК (Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан. 2017), КоАП РК (Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях, 2014), и ГПК РК (Гражданский процессуальный кодекс Республики Казахстан, 2015), которые направлены на ограничение и перераспределение полномочий прокуроров.

К примеру, изменения в УПК РК ограничили право прокурора на изъятие по собственной инициативе уголовного дела у органа расследования для приема в свое производство либо для передачи другому органу расследования (Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан. 2017). Теперь это возможно только по ходатайству участников процесса либо органов расследования. Данное ограничение не распространяется на генерального прокурора. Более того, начальникам следственного отдела и органа дознания предоставлено право рассматривать жалобы на действия следователя и дознавателя.

Новшеством в КоАП РК (2014) является то, что изменен порядок пересмотра Верховным судом вступивших в законную силу судебных актов по административным делам. Теперь Председатель Верховного суда и председатель специализированной судебной коллегии Верховного суда смогут инициировать пересмотр постановлений суда. Для этого лица, привлеченные к административной ответственности, потерпевшие, их законные представители, защитники и представители юридических лиц вправе самостоятельно обратиться в Верховный суд с ходатайством о внесении представления. Такое же право предусматривается для центральных органов.

Ходатайство о внесении представления должно соответствовать требованиям, предусмотренным статьей 848 КоАП РК (2014). При этом в обязательном порядке в ходатайствах участники процесса должны указать на наличие оснований, а именно: исполнение оспариваемого постановления может привести к тяжким необратимым последствиям для жизни, здоровья людей либо для экономики и безопасности Республики Казахстан; постановление нарушает права и законные интересы неопределенного круга лиц или иные публичные интересы; постановление нарушает единообразие в толковании и применении норм права;

Подобные требования предусмотрены для подаваемого в органы прокуратуры ходатайства о принесении кассационного протеста.

В соответствии с частью 5 статьи 851 КоАП (2014), названные основания являются исключительными случаями, когда Верховный суд в праве пересмотреть вступившие в силу судебные акты по делам об административных правонарушениях (2017). Таким образом, в административном производстве порядок кассационного пересмотра также кардинально изменился. Раньше Верховный суд рассматривал административные дела только по протесту Генерального Прокурора. Теперь люди сами смогут обращаться в Верховный Суд.

Новый Закон «О прокуратуре» (2017) внес изменения, касающиеся представления интересов государства в суде. Так, до недавнего времени прокуроры принимали участие практически по всем делам в гражданском процессе: о взыскании зарплаты, возмещении ущерба и вреда, причиненного здоровью, выселении, об усыновлении, направлении на принудительное лечение, о признании недееспособным, объявлении безвестно отсутствующим и другие, т.е. по всем частным спорам, где никак не затрагивались интересы государства.

С принятием нового Закона участие предусматривается только для защиты государственных и общественных интересов, а также, если лицо не может само себя защитить. Категории таких дел определены в новом Гражданском процессуальном кодексе и приказе Генерального Прокурора. Изменения в ГПК коснулись и порядка обжалования решений судов по гражданским делам. Согласно новой редакции статьи 435 ГПК (2015) по ходатайствам участников процесса Генеральный Прокурор вправе приносить протесты только по гражданским делам, рассмотренным с участием прокуроров. Ч. 2 статьи 54 ГПК РК (2015) обязывает прокурора участвовать только в трех случаях, если спор затрагивает интересы государства, общества и граждан, которые самостоятельно не могут себя защитить. Это означает, что рассматривать ходатайства о принесении протестов в Верховный Суд на судебные акты по другим спорам Генеральная Прокуратура больше не вправе. Граждане и юридические лица должны будут обжаловать вступившие в силу решения только в Верховный Суд. Также в исключительных случаях судебные акты могут быть пересмотрены по представлению председателя Верховного Суда.

В новом Законе четко определены пределы надзора в исполнительном производстве. В на-

стоящее время основная часть взысканий отнесена к компетенции частных судoisполнителей. Граждане сами решают, какому частному исполнителю отдать свой исполнительный лист и заключают с ним соглашение. Поэтому тотального надзора за исполнительным производством не будет. Приоритетом остается защита государственных и общественных интересов. Вся работа будет основана на общих требованиях к проведению проверок и анализа. Прокурор будет вмешиваться в трех случаях: 1) если нарушены права лиц, которые в силу физических, психических и иных обстоятельств не могут самостоятельно осуществлять их защиту; 2) неограниченного круга; 3) в отношении лиц, общества и государства, если это необходимо для предотвращения необратимых последствий для жизни, здоровья людей либо безопасности Республики Казахстан.

На первом плане находится судебный контроль. Если необходимо оспаривать действия судoisполнителя – нужно обращаться в суд. Суд обяжет судoisполнителя устранить нарушения, отменить решение, торги и т.д.

Поддержание государственного обвинения по-прежнему осуществляется по всем уголовным делам, за исключением дел частного обвинения. При несогласии с судебным актом прокурор наделен правом принесения апелляционного ходатайства об отмене или изменении приговора.

Осуществление от имени государства уголовного преследования выступает одним из главных направлений надзорной деятельности, поскольку нарушение прав гражданина в уголовном судопроизводстве наносит ему наибольший вред.

Первостепенной задачей является расширение института процессуального прокурора, что максимально приблизит нас к новой модели уголовного процесса. К примеру, с принятием нового Закона в Костанайской области процессуальные прокуроры обеспечивают надзор по всем делам о тяжких и особо тяжких преступлениях.

Вторая задача связана с обеспечением законности с момента регистрации материала в Едином реестре досудебного расследования. Если нет оснований для уголовного преследования, то дело должно быть прекращено не дольше, чем в три дня. Во втором квартале в такие сроки прекращено около 40%, а в первом квартале было 15%. Такой результат повлек сокращение количества обращений граждан в органы прокуратуры на 24%.

Третья задача заключается в оптимизации уголовного процесса, его ускорении и упрощении. В июне 2017 года прокуроры г. Костаная вступили в пилотный проект и уже 80% дел по очевидным преступлениям окончили и направили в суд в течение 10 суток. В дальнейшем Прокуратура области планирует развитие дежурного прокурора. Базируясь в здании органа уголовного преследования, он будет на месте разрешать проблемы и устранять нарушения. С прошлого года в Костанайской области получил реализацию Межведомственный План против пыток. Количество жалоб на пытки в 2016 году сократилось на 50%, а в этом году еще на 60%. При содействии акиматов во всех городах и районах созданы прозрачные следственные кабинеты, что позволит окончательно устранить проблему.

Четвертой задачей выступает внедрение электронного уголовного дела. Цифровизация процесса сделает его прозрачным, оперативным, свободным от манипуляций и фальсификаций.

Пятая задача – вопросы координации борьбы с преступностью останутся у прокуроров. Опыт обеспечения взаимодействия мы имеем. Делая акцент на борьбу с кражами, за 2014-2016 годы общая преступность в области снижена на 21%, а в текущем году – на 26%.

Выводы

Таким образом, новый Закон «О прокуратуре» от 30 июня 2017 года определил ряд важнейших вопросов: статус, задачи, компетенцию, организацию и порядок деятельности прокуратуры Казахстана. Новый отраслевой закон раскрывает одно из трех направлений прокурорской деятельности – осуществление высшего надзора за соблюдением законности. Другие направления прокурорского надзора регулируются нормами УПК РК, ГПК РК, КоАП РК и другими законодательными актами.

Новые подходы направлены на искоренение бесконечных проверок прокуроров: определены ограничения подчиненных генеральному прокурору сотрудников в праве назначения проверок, исключена излишняя подмена функций государственных органов и необоснованные назначения проверок.

Новым законом определен перечень категорий обращений, которые будут рассматриваться прокурором. Теперь обращения будут рассматривать государственные органы в соответствии с компетенцией.

Новеллой в Законе «О прокуратуре» является скорректированная система правовых актов прокурора: определены виды правовых актов, которые не подлежат опротестованию, определены основания и последствия принятия актов прокурорского надзора, внесудебное принудительное исполнение актов прокурора исключено из закона.

В Закон «О прокуратуре» внесены изменения, касающиеся представления интересов государства в суде: изменен порядок пересмотра Верховным судом вступивших в законную силу судебных актов по административным делам, участие в суде предусматривается только для защиты государственных и общественных интересов, а также, если лицо не может само себя защитить, четко определены пределы надзора в исполнительном производстве.

Анализ сфер прокурорского надзора, которые претерпели существенные изменения, показывает, что принятые законодательные новеллы способствуют разделению зоны ответственности уполномоченных государственных органов и прокуроров, открывают новые перспективы для совершенствования прокурорского надзора в целом и позволят повысить его эффективность с учетом такого важного приоритета, как повышение доверия населения.

Литература

- 1 Журсимбаев С.К. Прокурорский надзор в Республике Казахстан: учебник. – Алматы: Издательство «NURPRESS», 2010. – 356 с.
- 2 Ахметжанов М. М. Законодательные новеллы в сфере прокурорской деятельности // Закон и время. – 2017. – № 8. – С. 2-5.
- 3 Ергашев Е.Р. Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебник для бакалавров. – Екатеринбург: Издательство «Раритет», 2016. – 364 с.
- 4 Прокурорский надзор: в 2 т. Т. 2 Особенная и специальная части: учебник для академического бакалавриата / О.С. Капинус. – М.: Издательство Юрайт, 2015. – 449 с.
- 5 Молдабаев С.С. К академическому образованию и подготовке кадров правоохранительных органов необходимы новые подходы / С.С. Молдабаев // Антикоррупционная политика. – 2015. – № 3. – С. 3-10.

- 6 Закон Республики Казахстан «О Прокуратуре» от 30 июля 2017 года № 81-VI // Казахстанская правда. – 2017. – №125 (28504).
- 7 Нормативное постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 9 марта 2017 года № 1 «О проверке Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» на соответствие Конституции Республики Казахстан» // «Казахстанская правда» от 15 марта 2017 г. № 52 (28431).
- 8 Конституция Республики Казахстан (принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года) (с изменениями и дополнениями по состоянию на 10.03.2017 г.) // «Казахстанская правда» от 8 сентября 1995 г.; «Казахстанская правда» от 14 марта 2017 г. № 51 (28430).
- 9 Журсимбаев С.К. Новые подходы в сфере прокурорского надзора // Сайт Zakon.kz. – URL: https://i-news.kz/news/2017/07/31/8571847-novye_podhody_v_sfere_prokurorskogo_nadz.html
- 10 Закон Республики Казахстан от 21 декабря 1995 года № 2709 «О Прокуратуре» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 28.12.2016 г.) (утратил силу) // Казахстанская правда. – 29.12.95; 2016. – № 253 (28379).
- 11 Интервью с прокурором Костанайской области М.Ж. Каибжановым «В законную силу вступил новый Закон «О Прокуратуре» // Официальный сайт региональной газеты «Костанайские новости» – URL: <http://kstnews.kz/news/society>.
- 12 Ергашев Е.Р. О некоторых проблемах правовой регламентации и практического применения актов прокурорского реагирования в Российской Федерации и Республики Казахстан // Правовая реформа Казахстана. – 2016. – № 10(190). – С. 37-39.
- 13 Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 4 июля 2014 года № 231-V (с изменениями и дополнениями по состоянию на 11.07.2017 г.) // Казахстанская правда. – 2014 г. – № 133 (27754); 2014 г. – № 133 (27754);
- 14 Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 года № 235-V (с изменениями и дополнениями по состоянию на 11.07.2017 г.) // Казахстанская правда. – 2014. – № 135 (27756); 2017. – № 133 (28512).
- 15 Кодекс Республики Казахстан от 31 октября 2015 года № 377-V «Гражданский процессуальный кодекс Республики Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 11.07.2017 г.) // Казахстанская правда. – 2015. – № 210 (28086); 2017. – № 133 (28512).

References

- 1 Zhursimbaev S.K. A directorate of public prosecutions is in Republic of Kazakhstan : Учебник.- of Алматы : publishing House «NURPRESS», 2010.- 356с.
- 2 Akhmetzhanov M.M.. the Legislative short stories in the field of public prosecutor’s activity // Law and time. – 2017. – №8. – С.2-5.
- 3 Ergashev E.R. A directorate of public prosecutions is in Russian Federation: textbook for бакалавров.- Екатеринбург: publishing House «Rarity», 2016.- 364с.
- 4 Procurator’s supervision: in 2 tons. T.2 Special and special parts: a textbook for academic baccalaureate / O.S. Kapinus . – М.: Publishing House Yurayt, 2015. – 449p.
- 5 Moldabayev SS New approaches are needed for academic education and training of law enforcement personnel / S.S. Moldabayev // Anticorruption policy. – 2015. – No. 3. – P. 3-10
- 6 Law of the Republic of Kazakhstan «On the Prosecutor’s Office» of July 30, 2017 No. 81-VI // Kazakhstanskaya Pravda. -2017, No. 125 (28504).
- 7 Regulatory Decree of the Constitutional Council of the Republic of Kazakhstan of March 9, 2017 No. 1 «On the Verification of the Law of the Republic of Kazakhstan» On Amendments and Additions to the Constitution of the Republic of Kazakhstan «for compliance with the Constitution of the Republic of Kazakhstan» // Kazakhstanskaya Pravda, March 15, 2017 No. 52 (28431).
- 8 Constitution of the Republic of Kazakhstan (adopted at the republican referendum on August 30, 1995) (with amendments and additions as of March 10, 2017) // Kazakhstanskaya Pravda of September 8, 1995; «Kazakhstanskaya Pravda» dated March 14, 2017 No. 51 (28430).
- 9 Zhursimbaev S.K. New approaches in the field of prosecutors’ supervision // Zakon.kz. – URL:https://i-news.kz/news/2017/07/31/8571847-novye_podhody_v_sfere_prokurorskogo_nadz.html
- 10 Law of the Republic of Kazakhstan No. 2709 of December 21, 1995 «On the Prosecutor’s Office» (with amendments and additions as of December 28, 2016) (lost force) // Казахстанская правда. – 29.12.95; 2016. – No. 253 (28379).
- 11 Interview with the prosecutor of Kostanai region M.Zh. Kaibzhanov «The new Law» On the Prosecutor’s Office «came into effect // The official site of the regional newspaper» Kostanai News «- URL: <http://kstnews.kz/news/society>.
- 12 Ergashev E.R. On some problems of legal regulation and practical application of acts of prosecutorial response in the Russian Federation and the Republic of Kazakhstan // Legal reform of Kazakhstan. – 2016. – No. 10 (190). – P. 37-39.
- 13 The Code of Criminal Procedure of the Republic of Kazakhstan of July 4, 2014 No. 231-V (with amendments and additions as of 11/07/2017) // Казахстанская правда. – 2014 – No. 133 (27754); 2014 – No. 133 (27754);
- 14 Code of the Republic of Kazakhstan on Administrative Violations of July 5, 2014 No. 235-V (with amendments and additions as of July 11, 2017) // Kazakhstanskaya Pravda. – 2014. – No. 135 (27756); 2017. – No. 133 (28512).
- 15 Code of the Republic of Kazakhstan dated October 31, 2015 No. 377-V «Civil Procedure Code of the Republic of Kazakhstan» (with amendments and additions as of July 11, 2017) // Kazakhstanskaya Pravda. – 2015. – No. 210 (28086); 2017. – No. 133 (28512).