

АКАДЕМИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ПРИ  
ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

ИНСТИТУТ ПОСЛЕВУЗОВСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ

ЕРГЕШОВ БАТЫР ШАКШАНБАЕВИЧ

Прокурорский надзор в форме анализа состояния законности:  
проблемы и пути их решения

Диссертация на соискание степени магистра национальной безопасности  
и военного дела по образовательной программе 7М12303 «Правоохранительная  
деятельность» (научно-педагогическое направление)

Научный руководитель:  
доцент кафедры  
общеюридических дисциплин,  
Амерханов Р.А.,  
кандидат юридических наук,  
младший советник юстиции

---

г. Косшы, 2025 г.

## ТҮЙІНДЕМЕ

Диссертацияда заңдылықтың жай-күйін талдау арқылы заңдылықтың сақталуын жоғары қадағалауды ұйымдастыру мәселелері кешенді түрде қарастырылған. Прокурорлық қадағалаудың осы нысанының тиімділігіне теріс әсер ететін проблемаларға ерекше назар аударылып, оларды шешу бойынша ұсынымдар әзірленді.

Диссертация құрылымы зерттеудің мақсаты мен міндеттері, сондай-ақ мәселенің ғылыми тұрғыда әзірлену деңгейімен анықталады. Ол кіріспеден, алты тармақтан тұратын екі бөлімнен, қорытындыдан және пайдаланылған әдебиеттер тізімінен тұрады.

## РЕЗЮМЕ

В диссертации комплексно рассмотрены вопросы организации высшего надзора за соблюдением законности посредством анализа состояния законности. Особое внимание уделено существующим проблемам, негативно влияющим на эффективность данной формы прокурорского надзора, с выработкой рекомендации по их разрешению.

Структура диссертации обусловлена целью и задачами исследования, а также уровнем научной разработанности проблемы. Она состоит из введения, двух разделов, включающих шесть подразделов, заключения и списка использованной литературы.

## SUMMARY

The dissertation comprehensively examines the organization of supreme supervision over the observance of legality through an analysis of the state of legality. Special attention is paid to the existing problems negatively affecting the effectiveness of this form of prosecutorial supervision, with recommendations for their resolution.

The structure of the dissertation is determined by the objectives and tasks of the study, as well as the level of scientific development of the problem. It consists of an introduction, two chapters covering six subsections, a conclusion, and a list of references.

## СОДЕРЖАНИЕ

ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ.....	4
ВВЕДЕНИЕ.....	6
<b>1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА В ФОРМЕ АНАЛИЗА СОСТОЯНИЯ ЗАКОННОСТИ</b>	
1.1 Ретроспективное исследование прокурорского надзора в форме анализа состояния законности.....	11
1.2 Понятие и правовая природа прокурорского надзора в форме анализа состояния законности.....	17
1.3 Анализ как форма прокурорского надзора: опыт и практика некоторых зарубежных стран.....	22
<b>2. ЭФФЕКТИВНОСТЬ И ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА В ФОРМЕ АНАЛИЗА СОСТОЯНИЯ ЗАКОННОСТИ, ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ.</b>	
2.1 Современное состояние прокурорского надзора в форме анализа состояния законности.....	28
2.2 Проблемы практики применения прокурорского надзора в форме анализа состояния законности.....	34
2.3 Пути решения имеющихся проблем осуществления прокурорского надзора в форме анализа состояния законности.....	45
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	61
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	66
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	70

## ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ

- ОЭСР - Организация экономического сотрудничества и развития  
РК - Республика Казахстан  
КРК - Конституция Республики Казахстан  
ПРК - Правительство Республики Казахстан  
ГП - Генеральная прокуратура  
МИО - местный исполнительный орган  
КоАП РК - Кодекс об административных правонарушениях Республики Казахстан  
УК РК - Уголовный Кодекс Республики Казахстан  
ГК РК - Гражданский Кодекс Республики Казахстан  
Конституционный закон РК - Конституционный закон Республики Казахстан  
О прокуратуре  
ЗРК - Закон Республики Казахстан  
СМИ - средства массовой информации  
ЕРДР - единый реестр досудебных расследований  
КУИ - книга учета регистрации  
ст. - статья  
п. - пункт  
млрд. - миллиард  
млн. - миллион  
тыс. - тысяч

## ВВЕДЕНИЕ

Актуальность проводимого исследования. Соблюдение законности и правопорядка является важным фактором стабильности и прогресса государства. Законность обеспечивает защиту прав и свобод граждан, включая свободу слова, право владения имуществом, охрану здоровья, защиту окружающей среды, социальное обеспечение и право на труд. Правопорядок играет решающую роль в обеспечении безопасности общества и способствует укреплению экономической стабильности.

Равенство всех перед законом гарантирует отсутствие дискриминации и справедливое распределение ресурсов и возможностей. Система правосудия позволяет разрешать конфликты мирным путем, исключая применение насилия. Таким образом, законность и правопорядок формируют основу для устойчивого, справедливого и благополучного общества.

Роль прокурорского надзора в обеспечении законности в РК. В условиях постоянных социально-экономических и политических изменений прокурорский надзор играет ключевую роль в обеспечении верховенства закона и противодействии преступности в Казахстане. Прокуратура является уникальным институтом, который охватывает все сферы общественной жизни, что делает ее важнейшим звеном правозащитной системы. В силу этого именно на прокуроров возложена ответственность за строгое и единообразное исполнение законодательства всеми гражданами и организациями.

С момента обретения независимости, то есть с 1991 года Казахстан проводит последовательные правовые реформы. Одним из ключевых направлений стало перераспределение полномочий между прокуратурой и другими правоохранительными органами, что позволило сосредоточиться на защите прав граждан и поддержании правопорядка. В условиях динамичных политических и экономических изменений прокурорский надзор остается важным элементом государственного управления.

В рамках Концепции правовой политики на 2010–2020 годы были разработаны и внедрены меры, направленные на повышение эффективности надзорной деятельности прокуратуры, что укрепило ее роль в системе обеспечения законности [1].

В новелле основное внимание уделяется преобразованию прокуратуры в современный институт, в котором приоритет отдается комплексному подходу к обеспечению законности, а не ситуативному реагированию на нарушения.

Прокурорский надзор играет важную роль в защите прав человека, интересов юридических лиц, общества и государства. Ключевыми направлениями являются обеспечение верховенства закона, единообразного и точного исполнения законодательства, расследование уголовных дел, процессуальное руководство досудебным расследованием и представление обвинения в суде, восстановление нарушенных прав в гражданском и

административном процессе, ведение и анализ правовой статистики и специального учета, координация работы правоохранительных и иных органов.

Инновационным направлением в прокурорском надзоре стало использование анализа состояния законности – уникального механизма, не имеющего аналогов в мировой практике. Данная методика позволяет дистанционно выявлять и устранять недостатки в правоприменении без проведения традиционных проверок. Это способствует предупреждению нарушений законодательства и усилению защиты прав и свобод граждан.

Несмотря на широкий функционал и значимость прокурорского надзора в форме анализа состояния законности, остаются нерешенными проблемы, препятствующие повышению его эффективности. В связи с этим актуальным становится совершенствование механизма анализа состояния законности, что требует глубокого изучения и дальнейшего развития.

Исследованию вопросов прокурорского надзора в Казахстане посвятили свои труды такие ученые, как И.Ж. Бахтыбаев, С.К. Журсимбаев, Е.С. Мерзадинов, Э.Б. Мухамеджанов, М.Ч. Когамов, Е.С. Кемали. В Российской Федерации значительный вклад в изучение надзорной деятельности прокуратуры внесли В.Б. Алексеев, В.В. Клочков, В.П. Рябцев, В.М. Савицкий, Ю.И. Скуратов, А.Я. Сухарев, К.Ф. Скворцов, А.Б. Соловьев, В.И. Шинд, В.Б. Ястребов и другие исследователи [2].

Оценка современного состояния решаемой научной проблемы. На данный момент в Казахстане не проводилось комплексного научного исследования, посвященного вопросам прокурорского надзора в форме анализа состояния законности. Введение этой новой формы надзорной деятельности, а также расширение функций прокуратуры требуют пересмотра ряда теоретических аспектов, разработки современных подходов к решению возникающих задач и выработки практических предложений. Реализация таких предложений будет способствовать дальнейшему укреплению института конституционного надзора в стране.

Основной целью данного исследования является всестороннее изучение теоретических и практических аспектов прокурорского надзора в форме анализа с последующей разработкой рекомендаций и предложений по совершенствованию законодательства и практики осуществления прокурорского надзора.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

- рассмотреть эволюцию правового регулирования прокурорского надзора в форме анализа, а также его эффективность;
- определить сущность анализа как особой формы прокурорского надзора и дать определение мониторинга (наблюдения) ситуации на поднадзорной территории;
- провести сравнительное исследование опыта зарубежных государств по применению данной формы надзора;

- выявить актуальные проблемы, возникающие в процессе проведения анализа в прокурорской деятельности;

- разработать научно-обоснованные и практические рекомендации, направленные на совершенствование законодательства Республики Казахстан в части регулирования анализа как формы прокурорского надзора и практики осуществления надзора.

Объектом исследования выступают общественные отношения, складывающиеся в процессе осуществления прокурорского надзора в форме анализа.

Предмет исследования включает нормы национального и зарубежного законодательства, международные стандарты, а также деятельность прокуратуры при реализации данной формы надзора.

Правовую основу исследования составляют: Конституция РК, Конституционный закон РК «О прокуратуре», нормативные акты, регулирующие порядок прокурорских проверок и анализа состояния законности, в том числе приказ Генерального Прокурора РК от 17 января 2023 года №32, а также иные законы и подзаконные акты. Дополнительно изучено законодательство отдельных зарубежных стран, регулирующее схожие вопросы.

Исследование основано на трудах отечественных и зарубежных ученых, посвященных вопросам прокурорского надзора, в том числе в форме анализа состояния законности.

Методы и методологические основы проведения исследования. В процессе работы применялись базовые положения всеобщей методологии научного познания, позволяющие выявить связь теории и практики, определить закономерности развития рассматриваемых правовых явлений. Кроме того, в исследовании применялись системно-структурный, логический, функциональный, сравнительно-правовой и статистический методы анализа.

Обоснование научной новизны. Данное исследование представляет собой комплексное изучение социально-правовой обусловленности внедрения нового формата прокурорского надзора – анализа состояния законности. В работе проведен сравнительный анализ зарубежных практик, представлена авторская интерпретация мониторинга (наблюдения) за ситуацией на поднадзорных территориях, являющегося основанием для проведения анализа. С учетом цифровизации и современных вызовов прокурорской деятельности сформулированы предложения по дальнейшему развитию механизма анализа состояния законности.

Положения, выносимые на защиту:

1. На основе изучения действующего законодательства и мнений ведущих юристов предлагается дополнить пункт 38 Правил назначения и проведения органами прокуратуры проверок состояния законности, анализа состояния законности, а также осуществления оценки актов, вступивших в силу, утвержденных приказом ГП РК от 17.01.2023г. №32 (далее - Правила), понятием «мониторинг» в следующей редакции: «Мониторинг (наблюдение) ситуации на

поднадзорной территории - это осуществляемое на постоянной основе систематическое наблюдение, сбор, обработка, исследование, контроль, оценка первичной информации о социально-экономических процессах, происходящих на территории Республики Казахстан, а также информации об объектах или явлениях, с целью их анализа и прогнозирования» [Приложение 1].

Нормативная регламентация понятия «мониторинг (наблюдением) ситуации на поднадзорной территории» позволит единообразно и согласованно проводить мониторинг, а также исключит злоупотребления и обеспечит полноту, глубину анализа.

2. Для повышения прозрачности и аналитической ценности представляемых данных предлагается структурировать отчетность, четко разграничивая сведения о прокурорских актах, вынесенных по итогам анализа состояния законности, и тех, которые основаны на результатах проверочных мероприятий.

В связи с этим целесообразно внести соответствующие изменения и дополнения в формы сведений «О работе прокурора по надзору за законностью в социально-экономической сфере» раздела 1 отчета «О надзорной деятельности прокурора», а также электронный информационный учетный документ (далее - ЭИУД) и Инструкцию по их вводу и формированию (далее - Инструкция), утвержденного приказом Председателя КПСиСУ ГП РК от 24.11.2023 года № 143 о/д. Предусмотреть нижеуказанное разделение информации об актах прокурорского надзора, внесенных по проведенным анализам состояния законности и по результатам проверок, а также об итогах их рассмотрения:

1) в таблицах А и Б сведения раздела 1 «О работе прокурора по надзору за законностью в социально-экономической сфере» исключить графы 4 «начато анализов», 5 «произведено анализов» и 6 «в ходе анализов выявлено нарушений».

2) создать новые таблицы В и Г, аналогичные по содержанию таблицам А и Б, но без граф 1 «начато проверок», 2 «произведено проверок» и 3 «в ходе проверок выявлено нарушений».

3) разделить ЭИУД «О работе прокурора по надзору за законностью в социально-экономической сфере» на формы 1 и 2, в части 1 формы 1 отражать сведения о регистрации проверок соблюдения законности, а в части 1 формы 2 сведения только о регистрации анализа состояния законности.

4) подпункт 1) пункта 10 Главы 3 Инструкции изложить в следующей редакции Таблица А отражает количественные показатели о работе прокурора по осуществлению надзора в форме проверок по сферам законодательства.

5) подпункт 2) пункта 10 Главы 3 Инструкции изложить в следующей редакции Таблица Б отражает количественные показатели о работе прокурора по осуществлению надзора в форме проверок по признакам объекта и субъекта.

6) пункт 10 Главы 3 Инструкции дополнить подпунктом 2)-1) в следующей редакции Таблица В отражает количественные показатели о работе прокурора по осуществлению надзора в форме анализа по сферам законодательства.

7) пункт 10 Главы 3 Инструкции дополнить подпунктом 2) -2) в следующей редакции Таблица Г отражает количественные показатели о работе прокурора по осуществлению надзора в форме анализа по признакам объекта и субъекта.

8) в пункте 12 Параграфа 1 (Формирование сведений таблицы А) после слов «Вопрос предмета проверки...» исключить слово «анализа».

9) в Параграфе 1 исключить пункты 27-34 касающиеся проведения анализа состояния законности, которые следует перенести в вновь созданный Параграф 1-1 (Формирование сведений таблицы В), в котором также будут содержаться сведения предусмотренные в пунктах 35-62 Параграфа 1.

10) создать Параграф 2-2. (Формирование сведений таблицы Г) предусматривающий отражение работы прокурора в социально-экономической сфере в форме анализа состояния законности по государственным органам, организациям, субъектам частного предпринимательства, физическим лицам, лицам с инвалидностью, пенсионерам и по иным органам и лицам, пункты которой будут схожи пунктам 63-66 Параграфа (Формирование сведений таблицы Б).

Это позволит усилить аналитическую работу в наименее охваченных направлениях социально-экономической сфере, упорядочить проведение проверок, исключив излишнюю нагрузку на государственные органы, организации и бизнес, а также сконцентрировать прокурорский надзор на реально проблемных участках.

3. Расширение доступа прокуроров к государственным электронным информационным платформам. С целью улучшения эффективности прокурорской деятельности предлагается предоставить органам прокуратуры доступ к государственным цифровым ресурсам, информационным базам, реестрам и другим электронным ресурсам, содержащим официальную, служебную информацию, необходимую для выполнения надзорных функций. Данная мера обеспечит оперативность, полноту и достоверность исходных данных при осуществлении надзорных функций, что, в свою очередь, повысит обоснованность принимаемых решений.

4. Предлагается разработать и внедрить единый стандарт аналитической справки по результатам анализа законности, включающий обязательные структурные компоненты. Такие как вводная часть, описательно-мотивировочный раздел, анализ причин и условий правонарушений, предложения по их устранению и совершенствованию законодательства, итоговые выводы и рекомендации.

Дополнительно обоснована необходимость цифровизации данного процесса путем создания автоматизированной системы формирования аналитических справок, что позволит усилить контроль за их качеством и полнотой.

Апробация и внедрение результатов. Ключевые выводы и предложения, сформулированные в диссертации, были обсуждены на заседании кафедры Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре РК.

Результаты исследования апробированы в научных статьях на тему «Теоретико-правовые основы прокурорского надзора в форме анализа состояния законности» и «Анализ состояния законности: Национальный опыт и возможности применения в зарубежной практике» (в соавторстве с Д.Т. Амуртаевой), опубликованных в материалах VII международной научно-практической конференции «Развитие современной юридической науки: теория и практика» и в научном журнале «Вестник Академии правоохранительных органов» (№4 (34) 2024), соответственно, а также могут быть использованы в образовательных программах, при разработке методических рекомендаций, в практической деятельности органов прокуратуры, а также в рамках дальнейших научных исследований.

Теоретические выводы и практические рекомендации, представленные в диссертации, были применены в деятельности прокуратуры города Астана, что подтверждается соответствующим актом внедрения результатов диссертационного исследования, выданным данной прокуратурой [Приложение 2].

## 1. Теоретико-правовые основы прокурорского надзора в форме анализа состояния законности

### 1.1 Ретроспективное исследование прокурорского надзора в форме анализа состояния законности

Определения «прокурор» и «прокуратура» происходят от латинского слова «procurator», которое переводится как «заботиться», «обеспечивать», «управлять» и «предотвращать». В эпоху Древнего Рима существовала должность прокуратора. Этот человек мог выполнять функции доверенного представителя римского гражданина в судебных и коммерческих вопросах, заниматься управлением, а также выступать в роли наместника, отвечая за управление провинциями. В его руках сосредотачивалась вся полнота власти, включая судебную [3].

В древних государствах, таких как Древняя Греция и Рим, потерпевший самостоятельно осуществлял сбор доказательств и выступал с обвинением в суде, либо поручал выполнение этой задачи профессиональным ораторам. Специального государственного органа, уполномоченного на расследование и судебное преследование по уголовным делам, в то время не существовало. Появление подобного надзорного института произошло значительно позже – во Франции в XIII–XIV веках.

25 марта 1302 года французский король Филипп IV издал ордонанс, которым была учреждена прокуратура. Первоначально ее основная функция заключалась в защите интересов монарха. Королевские прокуроры получили право инициировать уголовное преследование в делах, затрагивающих интерес короны, начиная с самых ранних стадий судебного процесса. Со временем их компетенция значительно расширилась, что положило начало формированию полноценной системы государственного обвинения.

Закон 1586 года определил статус прокуратуры во французской системе власти. Согласно этому акту, прокурорский надзор охватывал три ключевых направления: участие в административно-политической деятельности, контроль за следствием и осуществление судебно-правовых функций. Значительные изменения в уголовном процессе произошли с принятием Ордонанса 1670 года, который установил разделение гражданского и уголовного судопроизводства. Королевским прокурорам была поручена обязанность поддерживать обвинение в преступлениях, предусматривавших жестокие и позорящие наказания.

Со временем французская прокуратура подвергалась различным реформам, однако ее ключевая роль оставалась неизменной – она обеспечивала защиту верховной власти государства. Особенно важное значение это имело в борьбе с коррупцией, в том числе с казнокрадством и взяточничеством, победить которые можно было лишь с помощью специального государственного органа. Именно французская модель организации прокуратуры стала образцом для создания аналогичных правовых институтов в других странах, включая Россию [4, с. 3-4].

Прокуратура, учрежденная почти три столетия назад в качестве органа контроля за соблюдением государственных интересов, постепенно стала неотъемлемым элементом государственной власти Российской империи, а впоследствии и Советского Союза, в состав которого входил Казахстан до обретения независимости.

Формирование прокуратуры в России не произошло внезапно, а базировалось на уже существующих механизмах государственного контроля. Еще до ее появления существовали органы, следившие за исполнением царских указов и распоряжений. Одной из первых попыток систематизировать контроль за деятельностью государственного аппарата можно считать создание в XVII веке Тайного приказа при Алексее Михайловиче. Основной его задачей было обеспечение выполнения воли царя, однако с кончиной правителя этот орган был упразднен.

Полноценное становление прокуратуры произошло в период правления Петра I. В ходе проведения государственных реформ он осознал необходимость создания специального органа, осуществляющего надзор за исполнением законов и обеспечивающего противодействие коррупции в государственном аппарате. В 1711 году по его указанию был учрежден институт фискалов - должностных лиц, действовавших преимущественно негласно. Основной задачей фискалов был тайный контроль за деятельностью чиновников всех уровней. В случае выявления нарушений фискал был обязан, независимо от положения или влияния нарушителя, докладывать о случившемся в Правительствующий Сенат и добиваться привлечения виновного к ответственности.

Поиски более эффективного механизма контроля привели к созданию прокуратуры как отдельного государственного органа. Она была призвана стать орудием в борьбе с сопротивлением бюрократий царской власти, а также выполнять функции надзора за деятельностью государственного аппарата. Для выполнения этих задач Петр I 12 января 1722 года издал указ о создании прокуратуры, а 27 апреля того же года принято новое постановление, детализировавшее функции генерал-прокурора и подчиненных ему лиц. Новый институт получил статус «ока государева» и стал важным элементом системы надзора за соблюдением законов.

Со временем прокуратура укрепила свои позиции как централизованная структура, обеспечивающая верховенство закона и государственный правопорядок. Ее уникальные функции были зафиксированы в законодательном акте от 7 ноября 1775 года «Учреждения для управления губерний», где ей была отведена ключевая роль в системе государственного управления.

Значительные изменения в устройстве прокуратуры произошли после принятия в ноябре 1864 года судебной реформы, ориентированной на западноевропейские модели. В этот период прокуратура стала преимущественно органом уголовного преследования, что существенно изменило ее первоначальные функции.

Позднее, ликвидация общенадзорных полномочий прокуратуры вызвала дискуссии среди политиков, ученых и государственных деятелей. Многие отмечали, что подобное решение было принято в интересах определенных властных структур, стремившихся избежать прокурорского вмешательства в свою деятельность. В наши дни также продолжаются дебаты о необходимости ограничения надзорных функций прокуратуры.

А.Ф. Кони высказывался, что «отцы Судебных уставов», упразднив прежние довольно широкие надзорные функции прокуратуры, совершили «большую ошибку», когда упразднили обширные надзорные полномочия прокуратуры. 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» [5]. По его мнению, стремление как можно быстрее расчистить пространство для новых порядков привело к тому, что вместе с устаревшими элементами был уничтожен важный защитный механизм, подобный могучему дубу, охранявшему лес. Актуальность мудрых суждений А.Ф. Кони сохраняется и в наши дни. Со временем правительство вынужденно восстановило ключевые элементы данного надзора.

Развитие и становление прокуратуры Казахстана проходило на протяжении длительного периода.

По мнению ученого Ж.А.Туякбая, «точкой отсчета в деятельности института прокурорского надзора в Казахстане следует считать Положение об управлении Туркестанским краем, утвержденное Указом от 12 июня 1886 года». Согласно этому документу, одновременно с созданием судебной системы и следственных органов вводилась и система прокурорского надзора. Ее структура включала областных прокуроров и подчиненных им уездных прокуроров, назначаемых и подотчетных Министерству юстиции. Так в статье 169 Положения устанавливается «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» [6].

После Октябрьского переворота деятельность прокуратуры была прекращена. В течение почти пяти лет (1917–1922 гг.) прокуратура не функционировала. Декрет о суде №1 от 24 ноября 1917 года, ликвидировал дореволюционные судебные учреждения, институт прокурорского надзора, адвокатуру и систему судебных следователей.

Изданный 12 декабря 1917 года в Туркестанском крае Декрет Совета Народных Комиссаров упразднил окружные суды, судебные палаты и военные суды. Расследование уголовных дел возложено на местных судей. Однако в этот период казахское население продолжало разрешать споры в судах биев,

основанных на традиционном праве, тогда как лица славянской национальности оспаривали свои права в судах.

Необходимость возрождения надзорного органа пришло только спустя четыре года. Ранее ликвидированная без детального юридического анализа прокуратура, была восстановлена 13 июля 1922 года. В последующие годы её функции по надзору за соблюдением законности были окончательно закреплены в системе государственной власти.

В период с 1917 по 1922 годы функции контроля за соблюдением революционного законодательства возлагались на различные государственные структуры - высшие органы управления, местные Советы, их исполнительные комитеты, а также народные комиссариаты. Однако отсутствие централизованного и специализированного надзорного органа вызвало правовую неустойчивость, провоцировало разночтения в толковании законов и усложняло обеспечение единообразия правоприменения, что привело к необходимости учреждения централизованной прокуратуры.

Для решения этого вопроса Наркомат юстиции подготовил проект Декрета о государственной прокуратуре. В ходе обсуждений предлагалась система «двойного» подчинения прокуратуры «подчинения их, с одной стороны, центру в лице соответствующего наркомата, с другой стороны - местному губисполкому». Однако ключевую роль в окончательном решении вопроса сыграло письмо В. И. Ленина в Политбюро ЦК РКП(б) от 20 мая 1922 года «О двойном подчинении и законности», в котором сказано «Поэтому я предлагаю ЦК отвергнуть в данном случае «двойное» подчинение, установить подчинение местной прокурорской власти только центру и сохранить за прокурорской властью право и обязанность опротестовывать все и всякие решения местных властей с точки зрения законности этих решений или постановлений, без права приостанавливать таковые, а с исключительным правом передавать дело на решение суда» [7].

В результате 26 мая 1922 года Председатель ВЦИК М.И.Калинин подписал «Положение о прокурорском надзоре». Этот закон, вступивший в силу 1 августа 1922 года, закрепил независимость прокуроров от местных властей.

Развитие системы прокуратуры в СССР, в том числе в РСФСР, оказало значительное влияние на формирование аналогичных структур в союзных республиках. Изначально ВЦИК учредил государственную прокуратуру в рамках Народного комиссариата юстиции.

В Казахской АССР юридические основы прокурорского надзора были закреплены 13 июля 1922 года, когда на третьей сессии Казахского Центрального Исполнительного Комитета второго созыва было утверждено «Положение о прокурорском надзоре». Государственная прокуратура создавалась для контроля за соблюдением законодательства и эффективной борьбы с преступностью, функционируя при Наркомюсте. В то время Народный комиссар юстиции одновременно исполнял обязанности прокурора республики.

Перед прокурорами ставились следующие задачи:

- контроль за законностью деятельности государственных органов, хозяйственных учреждений, а также частных и общественных структур;
- инициирование уголовного преследования и опротестование незаконных постановлений;
- надзор за работой следственных и дознавательных органов, включая Государственное политическое управление;
- контроль за исправительными учреждениями и местами лишения свободы;
- участие в деятельности Верховного суда Казахской АССР и его коллегий;
- ведение следственных действий по поручению ЦИК и СНК Казахской АССР.

К 1933 году функции прокуратуры были расширены: в составе Наркомюста появилось управление прокуратуры, которое приобрело относительную самостоятельность. В этот период впервые в истории произошло разделение обязанностей между прокурором и Народным комиссаром юстиции.

Значимое изменение в статусе прокуратуры произошло после принятия 5 декабря 1936 года Конституции СССР, в результате чего Казахстан получил статус союзной республики. В 1937 году была принята Конституция Казахской ССР, что ознаменовало новый этап в развитии прокуратуры. Она окончательно вышла из подчинения Наркомюста и стала самостоятельным правоохранительным органом.

Согласно приказу от 11 ноября 1937 года, органы юстиции и прокуратуры были полностью разделены, а прокурорские органы перешли в подчинение прокурору СССР. Функции надзора за соблюдением законов государственными учреждениями, общественными и частными организациями, а также надзор за органами следствия и дознания возложены на прокуратуру.

Основная деятельность советской прокуратуры в тот период была сосредоточена на борьбе с преступностью. При этом защита прав граждан в современном гуманистическом смысле, свойственном нынешнему законодательству, в то время не рассматривалась в качестве приоритетной задачи [8, с.5].

Прокуратура, имея более чем трехвековую историю, сформировалась в результате длительного процесса развития ее правового статуса. С приобретением РК независимости начался новый этап в деятельности органов прокуратуры, что способствовало дальнейшему укреплению прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод граждан, включая социально-экономические аспекты.

Значимую роль в этом процессе сыграло принятие Закона «О прокуратуре РК», утвержденного Постановлением Верховного Совета РК от 17 января 1992 года. Этот нормативный акт оказал существенное влияние на совершенствование правозащитной функции прокуратуры в обществе [8, с.103].

Прокуратура Казахстана играет важную роль в защите прав и свобод человека, а также интересов государства и различных организаций, независимо

от их формы собственности. В соответствии со статьёй 5 Закона, принятого 21 декабря 1995 года, прокуратурой осуществляется высший надзор за исполнением законов, указов Президента РК и других нормативных актов. Вышеуказанные полномочия осуществлялись посредством проведения проверок, что имело большое значение в процессе реализации социально-экономических реформ.

Современные глобальные изменения, сопровождающиеся процессами глобализации и внутреннего развития Казахстана, требуют приведения национального законодательства и работы правоохранительных органов в соответствие с международными стандартами. В связи с этим 29 декабря 2010 года законодательство о прокуратуре дополнена новой формой надзорной деятельности — Анализом состояния законности.

Согласно толковому словарю Ожегова, термин «анализ» обозначает «метод исследования путём рассмотрения отдельных сторон, свойств, составных частей чего-н.» или «всесторонний разбор, рассмотрение» поступков [9]. В данном контексте это исследование закономерностей, тенденций, а также экономических и социальных процессов, оказывающих влияние на состояние законности.

Ранее анализ предполагал, что прокуроры формируют и регулярно обновляют паспорт поднадзорного региона, учитывая особенности надзорной деятельности. Этот документ представлял собой комплексное описание региона, включающее ключевые социально-экономические показатели, демографическую обстановку, уровень общественной, религиозной и политической активности населения, а также информацию о рассмотренных судами уголовных, гражданских и административных делах.

С развитием компьютерных технологий 24 ноября 2015 года в Закон была внесена статья 8-2, согласно которой анализ состояния законности стал рассматриваться как «информационно-аналитическая деятельность с использованием системы информационного обмена правоохранительных, специальных государственных и иных органов ...» [10].

Однако, «отсутствовал регламентированный порядок его проведения» [11].

В связи с изменением социально-экономических условий в стране появилась острая потребность в новом формате прокурорского надзора, которая могла бы оперативно реагировать на кризисные ситуации.

Помимо этого, широкий спектр надзорных и иных функций, возложенных на прокуратуру, нередко превышал ее реальные возможности, что приводило к формализации работы.

Так, в рамках своей деятельности прокуроры обязаны были «систематически», «периодически», «постоянно», «ежегодно», «раз в полгода», «не реже одного раза в неделю» проверять государственные органы, учреждения и организации на соответствие законодательным нормам, даже если серьёзные нарушения отсутствовали [12]. Из-за формального подхода к проведению подобных проверок значительно возросли коррупционные риски. Это не

только не гарантировало соблюдению законности на должном уровне, но и подрывало авторитет прокуратуры.

Проблемы, связанные с прокурорским надзором, а также способы его усовершенствования, стали объектом научного изучения ряда ведущих ученых и практиков Казахстана [8, с. 7].

## 1.2 Понятие и правовая природа прокурорского надзора в форме анализа состояния законности

Благодаря реформированию деятельности прокуратуры удалось повысить ее прозрачность и эффективность в обеспечении конституционных прав и свобод граждан. В 2017 году в Конституцию РК были внесены изменения, касающиеся статьи 83, регулирующей функционирование органов прокуратуры. Новая редакция статьи закрепляет устойчивый статус прокуратуры и определяет основные направления её деятельности, отражающие актуальные потребности современного, стремительно развивающегося общества. Главная цель - модернизация института прокуратуры и его трансформация в эффективный элемент государственной системы, обеспечивающий комплексное соблюдение законности, а не ограниченное реагированием на отдельные случаи.

В частности, если ранее прокуратура принимала меры по выявлению и устранению любых нарушений законности, то сейчас «осуществляет в установленных законом пределах и формах высший надзор за соблюдением законности на территории Республики Казахстан» [13].

Закон был пересмотрен и принят в новой редакции в том же году, включающий инновационные механизмы, направленные на повышение эффективности защиты прав граждан различных категорий, предпринимателей, общества в целом, а также государства.

Важным изменением стало уменьшение числа прокурорских проверок благодаря внедрению аналитического метода. В частности, согласно статье 8 Закона, принятого 30 июня 2017 года «анализ состояния законности проводится без посещения прокурорами субъектов (объектов) путем изучения статистических данных, сведений государственных и международных организаций, средств массовой информации, материалов гражданских и уголовных дел, дел об административных правонарушениях, а также иных источников информации» [14].

В тот период порядок проведения органами прокуратуры анализа состояния законности был определен Правилами утвержденными приказом Генерального Прокурора РК № 60 от 2 мая 2018 года. В соответствии с пунктом 3 вышеуказанных Правил «проведение анализа может быть поручено предметно-сквозной группе под руководством руководителя самостоятельного структурного подразделения Генеральной прокуратуры, прокурора области и приравненного к нему прокурора (далее - прокурор области), прокурора района

и приравненного к нему прокурора (далее - прокурор района), а также их заместителей либо лиц, их замещающих» [15].

В связи с этим, прежняя модель высшего надзора, основанная на традиционном анализе, претерпела существенные изменения.

Основной целью проведения анализа является изучение определенных вопросов или сфер правоотношений, а также законодательства, с последующей оценкой уровня законности.

Необходимые сведения собираются за счет использования электронных систем и современных информационных технологий.

Нельзя не согласиться с выводами ученого У.Е.Тугельбаева «в настоящее время уже не возникает вопросов о положительном влиянии информатизации и цифровизации на жизнь современного человека, указанные технологии позволяют на качественно новом уровне осуществлять многие государственные и частные процессы в гораздо более короткие сроки и удаленном формате» [16].

В настоящее время анализ проводится в соответствии с положениями статьи 20 Конституционного Закона, действующего с 5 ноября 2022 года, а также нормами, изложенными в Главе 3 соответствующих отраслевых Правил. Перед внесением указанных поправок прокуроры получали подобную информацию только в рамках проверок.

Согласно Правилам, регулирующим порядок назначения и проведения проверок органами прокуратуры, а также анализа состояния законности и оценку вступивших в силу нормативных актов, сотрудники прокуратуры ежеквартально анализируют уровень соблюдения прав предпринимателей.

Результаты выявленных нарушений, причины их возникновения, предпринятые меры и рекомендации по сокращению административных препятствий для бизнеса направляются в Генеральную прокуратуру каждые три месяца.

Помимо этого, прокуроры дважды в год проводят анализы по следующим ключевым направлениям:

- 1) законность и целесообразность расходования бюджетных средств.
- 2) процессы закупок, включая государственные тендеры на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг.
- 3) соблюдение норм налогового законодательства.
- 4) выполнение экологических требований, а также законодательства, касающихся предупреждения и устранения последствий природных и техногенных катастроф, охраняемых природных зон и использования недр.
- 5) рассмотрение жалоб предпринимателей на вмешательство в их деятельность со стороны представителей власти, государственных органов и должностных лиц.

Прокуратура ежегодно анализирует соблюдения норм права в таких ключевых сферах как:

- 1) усыновление и опека. Оценивается законность усыновления детей-сирот, а также детей, оставшихся без попечения родителей или оказавшихся в

сложных жизненных обстоятельствах. Внимание уделяется и воспитанникам специализированных учреждений, таких как детские дома и медицинские организации.

2) Права детей с особыми потребностями. Изучается исполнение законодательства, регулирующего работу (логопедов, дефектологов, психологов, тьюторов и т.д.) с несовершеннолетними, нуждающимися в дополнительной поддержке и внимании из-за физических, умственных, сенсорных, эмоциональных или поведенческих особенностей.

3) защита прав детей с ограниченными возможностями. Изучается соблюдение прав детей с инвалидностью, включая доступ к инклюзивному образованию и иным мерам социальной поддержки.

4) осуществление гарантий прав людей с инвалидностью. Охватывает аспекты реализации мер социальной защиты и реабилитации; доступность объектов социальной инфраструктуры и информационных ресурсов; возможность получения образования, выбора профессии и трудоустройства; обеспечение медицинской помощью в рамках государственных гарантий и системы обязательного социального медицинского страхования; поддержки в профессиональном обучении, восстановлении трудоспособности и обеспечении жильём.

С учетом особенностей военной сферы, военные прокуроры как минимум раз в год анализируют : учёт и использование военного имущества; состояние боевой готовности войск; противодействие угрозам безопасности; охрану Государственной границы; а также социальное обеспечение военнослужащих и членов их семей.

Транспортные прокуроры как минимум раз в год анализируют законность: принимаемых мер по обеспечению безопасности на транспорте; соблюдение прав пассажиров, предпринимателей и пользователей транспортных услуг; государственных закупок товаров, работ и услуг; исполнение таможенного законодательства; а также деятельность государственных и квазигосударственных предприятий, а также иных организаций, работающих в области железнодорожного, автомобильного, морского, воздушного, рельсового и трубопроводного транспорта, включая космическую отрасль.

Согласно пункту 38 Правил «анализ проводится на основании мониторинга (наблюдения) ситуации на поднадзорной территории, осуществляемого на постоянной основе, либо сведений о нарушениях законности и данных, полученных органами прокуратуры из различных источников информации, в том числе обращений, информации, документов и иных материалов, истребованных от государственных, местных представительных и исполнительных органов, органов местного самоуправления, субъектов квазигосударственного сектора, иных организаций и учреждений независимо от формы собственности» [17].

Проведение анализа также возможно в рамках исполнения поручений Президента РК, Генерального Прокурора или вышестоящих прокуратур.

Приоритетными направлениями анализа являются актуальные вопросы, региональные особенности и стратегические задачи, определённые в утверждённых годовых и квартальных планах работы прокуратуры. Что касается сферы правовой статистики и специальных учётов, то анализ проводится на основании мониторинга и сверок, регламентируемых приказами Генерального Прокурора.

Инициирование анализа осуществляется посредством рапорта, который проходит одобрение руководства соответствующей прокуратуры. Основная цель анализа – исследование конкретных правовых аспектов и отраслей законодательства для оценки соблюдения законности. При этом вышестоящие прокуроры имеют полномочия приостанавливать или отменять анализ, инициированный нижестоящими инстанциями.

В ходе анализа используется широкий спектр информационных ресурсов, включая: статистические показатели; сведения о государственных бюджетных расходах; результаты встреч с гражданами; показатели низкой эффективности работы государственных структур; данные о рассмотрении обращений государственными органами; публикации в СМИ, включая интернет-источники; информация из государственных баз данных; сведения из информационных систем, в том числе интегрированных с платформами связанных с правоохранительными и специальными службами; материалы уголовных, гражданских и административных дел, а также дела об административных правонарушениях; выводы, сделанные на основе предыдущих проверок прокуратуры и других государственных структур; а также иные доступные источники информации.

Этот аналитический инструмент позволяет прокурорам защищать общественно значимые ценности, а также права и законные интересы различных социальных групп, коллективов и лиц, нуждающихся в дополнительной правовой защите.

Прокурор наделен полномочиями запрашивать доступ к необходимой информации и материалам, связанным с анализируемыми вопросами, а также вызывать заинтересованных лиц для предоставления разъяснений. Запрашиваемые сведения должны быть предоставлены не менее чем за три рабочих дня.

В ситуациях, когда задержка в передаче информации может привести к серьёзным последствиям для жизни и здоровья людей, нарушению прав предпринимателей, общества или государства, возникновению массовых беспорядков, дестабилизации социально-экономической обстановки в регионе либо угрозе национальной безопасности, соответствующие документы и материалы должны быть переданы безотлагательно.

Согласно статье 26 Конституционного закона «требования и запросы прокурора в рамках проводимой проверки соблюдения законности, анализа состояния законности, оценки актов, вступивших в силу, рассматриваемых обращений и осуществления иных своих полномочий обязательны для

исполнения физическими и юридическими лицами, в том числе государственными органами, учреждениями, организациями независимо от форм собственности, их должностными лицами» [18].

В свою очередь, «невыполнение требований прокурора, предъявленных на основаниях и в порядке, установленных законом» влечет административную ответственность по части 2 статьи 665 КоАП РК [19]. Если же «неисполнение актов прокурорского надзора, а равно воспрепятствование его деятельности повлекло причинение существенного вреда правам и законным интересам граждан или организаций либо охраняемым законом интересам общества или государства» наказывается уголовной ответственностью по статье 381 УК РК [20].

При необходимости привлечения специальных научных знаний для проведения анализа прокурор вправе назначить экспертизу.

Срок анализа может быть приостановлен при: необходимости получения дополнительных сведений, документов или материалов, включая судебные и административные дела – до момента их поступления; назначении экспертизы – до получения экспертного заключения; наличии объективных препятствий, исключающих продолжение анализа – до их устранения. Анализ возобновляется сразу после устранения причин приостановки.

В случае необходимости допускается проведение визуального осмотра объектов и транспортных средств, находящихся в открытом доступе, с применением фото- и видеосъемки.

В рамках анализа применения таможенного законодательства возможно требование о проведении досмотра товаров.

Общий срок проведения анализа составляет 30 рабочих дней, с возможностью продления на аналогичный период при наличии объективных оснований, таких как большой объем работы или потребность в дополнительных материалах.

Основной целью анализа является выявление проблем, связанных с соблюдением законности, оценка деятельности соответствующих государственных органов и выработка предложений по устранению выявленных нарушений и совершенствованию нормативной базы.

С целью предотвращения реальных или потенциальных угроз жизни и здоровью граждан, обеспечения общественной и государственной безопасности, поддержания стабильности в социально-экономической и политической сферах прокурор вправе приостанавливать действие правовых актов или решений должностных лиц на срок до трех рабочих дней. Данное постановление вступает в силу немедленно и подлежит незамедлительному исполнению.

Результаты анализа оформляются в виде официального документа, содержащего выводы о состоянии законности, с описанием выявленных нарушений, их причин и условий возникновения, а также рекомендации по их устранению и совершенствованию нормативно-правовой базы.

Если в ходе анализа обнаружены нарушения, требующие официального мнения заинтересованных субъектов, подготовленный документ направляется в соответствующие государственные органы или организации. Они обязаны представить письменные возражения в течение трех рабочих дней.

По итогам анализа могут быть приняты меры по: вынесению актов прокурорского надзора и реагирования, информирование компетентных органов, передача материалов для уголовного преследования; направлению в уполномоченные органы требований о проведении проверок; инициированию проверок непосредственно прокурором; регистрации материалов в КУИ и применение мер уголовного законодательства РК; внесении предложения Генеральному прокурору о подаче обращения в Конституционный или Верховный суды РК.

При наличии неотложных обстоятельств, требующих немедленного реагирования, прокурор вправе применить вышеуказанные меры (за исключением вынесения актов прокурорского надзора) до завершения анализа и подведения его итогов.

### 1.3 Анализ как форма прокурорского надзора: опыт и практика некоторых зарубежных стран

Для объективной оценки эффективности правового анализа проведено исследование деятельности прокуратуры ряда зарубежных государств.

Изучением законодательства о прокуратуре, охватывающего 193 страны-члена ООН, в 2019 году Академия правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре РК подготовила учебное пособие «Прокуратура в зарубежных странах». Однако в данном издании представлены данные лишь о 74 государствах, поскольку сведения по оставшимся 119 странам оказались недоступными.

Особое внимание в исследовании было уделено странам Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), которые демонстрируют высокие показатели по Индексу верховенства закона (The Rule of Law Index) и рейтингу Transparency International. В их число вошли такие государства, как Австрия, Нидерланды, Финляндия, Германия, Великобритания, США, Канада, Швейцария, Израиль и Дания.

Анализ подтвердил, что существующие модели организации прокуратуры существенно различаются как по принципам построения, так и по практическим аспектам осуществления надзорной деятельности [21].

В зарубежных странах отсутствует самостоятельная форма прокурорского надзора, ориентированная исключительно на анализ состояния законности. Однако в ряде государств, где все еще сохраняются «общенадзорные» функции, их исполнение осуществляется посредством различных проверочных мероприятий.

Развитие институтов прокуратуры в разных странах происходило на протяжении длительного времени, учитывая исторические особенности, специфику государственного устройства и уровень экономического развития. Вследствие этого не существует универсальной модели, которая бы четко регламентировала структуру, полномочия и функциональные задачи прокуратуры.

Роль, функции прокуратуры и схожих государственных институтов варьируется в зависимости от правовой системы конкретного государства. В одних странах она занимается уголовным преследованием, в других – исключительно поддерживает обвинение в судебном процессе. В ряде государств прокуратура также наделена контрольными функциями, а в некоторых совмещает сразу несколько направлений деятельности.

Несмотря на различия в организационном устройстве, ключевая цель прокуратуры остается неизменной – защита законных интересов и прав граждан. Эта деятельность строится на принципах беспристрастности, объективности, законности и независимости. В процессе реализации своих функций прокуратура самостоятельно определяет правовые меры, направленные на предотвращение нарушений.

В странах-членах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) прокуратура может находиться в ведении министерства юстиции (например, в Австрии, Великобритании, Израиле, США), функционировать как структура, действующая одновременно при судах и министерстве (Германия и Нидерланды), либо существовать в качестве независимого органа (Канада и Финляндия) [22].

Прокуроры выполняют широкий спектр обязанностей, включая инициирование уголовного преследования и представление обвинительной позиции в судебных разбирательствах (Австрия, Германия, Израиль). В Нидерландах, их деятельность охватывает проведение уголовных расследований. Кроме того, в Великобритании, Германии, США и Швейцарии в их компетенцию входит контроль за соблюдением следственными органами процессуальных норм. В Дании, Израиле, Финляндии они принимают решения о применении мер пресечения, следят за исполнением судебных постановлений и занимаются расследованием преступлений, совершенных представителями правоохранительных органов [23].

В Германии, Канаде, Нидерландах и Финляндии прокуроры обладают особыми полномочиями в расследовании преступлений, связанных с коррупцией и терроризмом. Помимо этого, прокуратуры Германии, Израиля, Нидерландов, Финляндии активно участвуют в международном взаимодействии по уголовному судопроизводству, обрабатывая запросы зарубежных правоохранительных органов, содействуя расследованиям и делясь опытом.

В таких странах, как Австрия, Канада, Финляндия и Израиль – прокуроры могут представлять общественные интересы в значимых социальных вопросах.

Кроме того, они наделены правом защищать права уязвимых групп, включая национальные меньшинства, пожилых людей, инвалидов и детей.

Что касается надзора в сфере социально-экономических отношений, то такие полномочия прокуратуры предусмотрены в Австрии, Италии и Португалии. Однако в ряде стран, включая Великобританию, Германию, Израиль, Италию, Нидерланды, Норвегию, США, Финляндию, Францию, Чехию, Швейцарию и Эстонию, подобных функций у прокуратуры нет [24, с. 189].

Например, Португальская прокуратура наделена правом направлять в государственные учреждения предписания надзорного характера с целью устранения обнаруженных нарушений законодательства. Кроме того, она отвечает за контроль достоверности финансовых деклараций, содержащих сведения о доходах и расходах высокопоставленных чиновников.

После распада Советского Союза пути развития прокуратур в его бывших республиках значительно разошлись. Например, в странах Балтии — Латвии, Литве и Эстонии — органы прокуратуры утратили полномочия по осуществлению общего надзора за соблюдением законности и правомерности нормативных актов. В Латвии и Литве прокуратура была интегрирована в систему судебной власти, в то время как в Эстонии она оказалась подчиненной исполнительной власти и включена в структуру Министерства юстиции [25]. В ряде стран прокуратуре поручено осуществлять уголовное преследование и представлять государственное обвинение в суде.

На постсоветском пространстве трансформация функций прокуратуры происходит в контексте формирования новой правовой системы, ориентированной на международные и европейские стандарты. В результате каждая страна СНГ выбрала собственный путь реформирования данного института.

Так, в Азербайджане, Армении, Грузии и Молдове прокуратура была наделена исключительно функциями, связанными с уголовным преследованием и поддержанием обвинения, что привело к отказу от полномочий общего надзора. В частности, в Армении с 22 февраля 2007 года органы прокуратуры перестали осуществлять контроль за соблюдением законности в общем порядке. Однако за ними сохранились полномочия по возбуждению уголовных дел, надзору за законностью досудебного производства, поддержанию обвинения в суде, подаче исков в защиту государственных интересов, обжалованию судебных решений, а также контролю за исполнением наказаний и иных мер принудительного характера [26].

Полномочия прокуратуры Украины во многом аналогичны функциям прокуратуры Республики Армения [27].

В России, Беларусь, Кыргызстане, Таджикистане, Туркменистане и Узбекистане, прокуроры продолжают осуществлять общий надзор. Эта деятельность остается одним из важнейших направлений в сфере обеспечения законности [28].

Вышеуказанный статус закреплён на законодательном уровне. Например, Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» (статья 1, часть 2) определяет задачи прокуратуры как реализация принципа верховенства закона, поддержание правопорядка и защита прав граждан и законных интересов общества и государства.

В большинстве стран СНГ объекты прокурорского надзора схожи: контроль охватывает министерства и ведомства, местные органы законодательной и исполнительной власти, самоуправление, военные и контрольные структуры, а также должностных лиц и руководителей организаций (как коммерческих, так и некоммерческих). Однако в отличие от России, в ряде государств СНГ прокурорский надзор распространяется и на отдельных граждан.

В вышеуказанных постсоветских странах прокурорский надзор функционирует по модели, напоминающей советскую практику либо законодательство Казахстана, действовавшее до 29 декабря 2010 года. Основным механизмом его реализации заключается в проведении проверочных мероприятий.

Так, в Российской Федерации надзорная деятельность прокуратуры в отношении соблюдения законодательства осуществляется исключительно через «проведение проверок» [29]. Такой порядок регламентирован Федеральным законом о прокуратуре, а также зафиксирован в нормативных актах Республики Беларусь [30], Таджикистана, Узбекистана [31] и Туркменистана [32].

В то же время в Кыргызстане уже предпринимаются шаги по внедрению отдельных аспектов практики, успешно применяемой в Казахстане, что подтверждает курс на постепенную модернизацию системы прокурорского надзора.

В частности, согласно статье 47 Конституционного закона Кыргызской Республики №114 «О прокуратуре Кыргызской Республики», принятого 10 сентября 2021 года, прокуроры наделены полномочиями по ведению информационно-аналитической деятельности. Она осуществляется на основе системы межведомственного обмена данными, включающей правоохранительные и иные государственные структуры.

Основные задачи данной деятельности заключаются в выявлении негативных тенденций и выработке соответствующих мер, включая законодательные инициативы, направленные на профилактику правонарушений; анализе и систематизации количественных и качественных данных, касающихся нарушений законности в различных сферах; разработке рекомендаций, способствующих устранению правовых проблем и предупреждению их возникновения; мониторинге состояния законности и правопорядка с учётом специфики регионов.

Важно отметить, что информационно-аналитическая работа базируется исключительно на обезличенных данных, поступающих через систему обмена сведениями между государственными органами, что исключает возможность раскрытия личной информации граждан.

Указанная работа осуществляется в соответствии с утвержденными планами аналитической деятельности, одобренными Генеральным прокурором. Тем не менее, в отдельных ситуациях допускается проведение внеплановых аналитических исследований, инициированных следующими субъектами:

- 1) Генеральным прокурором либо его заместителями;
- 2) государственными органами при наличии аргументированного запроса, получившего одобрение Генерального прокурора или его заместителей;
- 3) Президентом Кыргызской Республики, парламентскими комитетами Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, а также специальными комиссиями, созданными парламентом для проведения расследований, при условии направления обоснованного запроса;
- 4) депутатом Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, если его запрос получил одобрение Генерального прокурора.

Процедура ведения информационно-аналитической деятельности, предполагающей обработку персональных данных граждан, регулируется приказом Генерального прокурора, который принимается в индивидуальном порядке для каждого конкретного случая.

Стоит отметить, что нормы, аналогичные положениям статьи 47 Конституционного закона «О прокуратуре Кыргызской Республики», ранее содержались в статье 8-2 Закона РК «О прокуратуре» от 21 декабря 1995 года. Они были введены в действие Законом от 24 ноября 2015 года № 419-V, но утратили юридическую силу с принятием Закона Республики Казахстан от 30 июня 2017 г. № 81. Данная статья предусматривала возможность ведения информационно-аналитической деятельности через систему обмена данными между правоохранительными, специальными и иными государственными органами.

На территории России, согласно результатам научных исследований, отмечается недостаточное внимание прокуратуры к вопросам предупреждения преступности, а также к анализу факторов, влияющих на уровень преступлений и правонарушений. В связи с этим Т.В. Раскина выдвигает предложение о модернизации аналитической работы органов прокуратуры посредством «... создании специалистами в области компьютерных технологий системных аналитических программ, помогающих прокурорам в проведении аналитической работы. Это может быть единая информационно-аналитическая система, аккумулирующая и обрабатывающая сведения об основных показателях социально-экономического развития регионов (уровень валового регионального продукта, инфляция, денежные доходы населения, безработица, своевременность выплат заработных плат, миграционные процессы, демографическая ситуация и др.), нормативно-правовом обеспечении реализации общественных отношений, деятельности поднадзорных территориальных органов, правоохранительных, судебных органов, работе общественных объединений (организаций, движений), иных значимых вопросов» [33].

Наполнение системы необходимыми сведениями может осуществляться за счет интеграции региональных информационно-аналитических систем государственных органов, органов местного самоуправления, правоохранительных органов, судов и др. Это тем более актуально, «поскольку 61,7% опрошенных прокуроров Российской Федерации видят в повышении оперативности обмена информацией с региональными органами исполнительной, законодательной власти, органами местного самоуправления, правоохранительными органами, судами, общественностью один из способов улучшения организации и результативности аналитической работы в органах прокуратуры» [33].

Следует отметить, что по мнению российского ученого Т.В. Раскиной, важно проанализировать уже имеющий опыт прокуратур по инициативному созданию и внедрению информационно-аналитических систем [33].

В отличие от аналогичных структур в других странах, прокуратура Казахстана внедрила инновационный формат надзорной деятельности за работой государственных и местных представительных органов, исполнительной власти, самоуправлений, а также различных учреждений, их должностных лиц и организаций, вне зависимости от их организационно-правовой формы. Основное внимание в данном случае уделяется анализу, который выступает в качестве ключевого инструмента прокурорского надзора. Он направлен на дистанционное выявление системных проблем, возникающих в правоприменительной практике и законодательстве, с акцентом на их макроанализ.

При этом важно отметить, что предложенный механизм не предполагает прямого вмешательства в деятельность проверяемых структур. Вместо этого он ориентирован на разработку и реализацию мер, позволяющих своевременно устранять выявленные нарушения и предотвращать их возможное усугубление.

Вышеуказанные материалы диссертационного исследования использованы для обогащения теоретической и практической базы учебного процесса, что подтверждается соответствующим актом внедрения результатов диссертационного исследования, выданным юридическим факультетом Евразийского национального университета имени Л.Н.Гумилева (Приложение 3).

С учетом изложенного предлагается «обсудить вышеуказанный положительный опыт прокуратуры РК на очередной встрече Генеральных прокуроров стран – членов Шанхайской организации сотрудничества (ШОС). Полагаем, что данная инициатива укрепит сотрудничество Казахстана, Китая, Киргизии, России, Таджикистана, Узбекистана, Индии и Пакистан в области борьбы с преступностью, коррупцией и наркотрафиком, а также способствует обеспечению безопасности и правопорядка в регионе» [34].



Отменены незаконные правовые акты	1187	7947	1753	2430	9246	1746	<b>24 309</b>
В т.ч. нормативные правовые	50	207	154	146	168	118	<b>843</b>
Защищены права лиц	9 581 704	4 272 556	4 605 036	5 316 292	4 727 974	3 624 555	<b>32 127 117</b>
Из них конституционные	766 574	781 226	841 503	855 999	381 121	286 320	<b>3 912 743</b>

Имущественные интересы защищены на сумму 258 млрд. тенге, из которых 2321 млрд тенге поступили в доход государства. Кроме того, государству было возвращено имущество на 281 млрд. тенге (Таблица 3) [36].

Таблица 3-Защищены имущественные интересы.

Период	2019 год	2020 год	2021 год	2022 год	2023 год	2024 год	Итого
Суммы, взысканные по актам прокурорского надзора	42 637 692 231	2 261 227 454	36 485 253 967	81 877 277 644	39 455 778 387	55 346 904 979	<b>258 064 134 662</b>
Из них в доход государства	32 554 688 393	28 916 291 043	26 859 826 146	69 672 597 471	27 293 350 906	46 541 323 140	<b>231 838 077 099</b>
Государству возвращено имущества на сумму	33 194 510 233	21 230 600 077	23 159 809 253	40 944 853 868	70 509 544 433	91 791 397 785	<b>280 830 715 649</b>

Эффективность нового формата прокурорского надзора, основанного на анализе состояния законности, наглядно демонстрирует защиту прав различных категорий граждан, среди них – учащиеся средней школы в селе Алатау Батыр Шардаринского района, онкологические больные, а также экономические интересы государства на сумму 7,4 млрд тенге.

Так, в 2018 году прокуратура Южно-Казахстанской области провела анализ законности использования средств Национального фонда РК, направленных на строительство школы в вышеуказанном селе. Установлено, что подрядчик, ТОО «Х», незаконно вывел более 437 млн тенге в теневой оборот, используя фиктивные компании.

Дополнительное изучение данных Системы информационного обмена правоохранительных и специальных органов РК показало, что руководители этих фиктивных организаций имели тяжёлые онкологические заболевания. Установлено, что одна из компаний была оформлена на человека, который умер от раковой интоксикации всего за день до её регистрации, что указывает на возможное оформление документов без ведома владельца.

В связи с выявленными нарушениями прокуратура инициировала проверку соблюдения законности при строительстве школы. Было зафиксировано завышение объемов работ на сумму 104 млн тенге, вследствие чего подрядчик незаконно получил от государства эти средства.

На основании собранных доказательств материалы зарегистрированы в Единый реестр досудебных расследований прокуратуры по пункту 2 части 4 статьи 189 УК РК.

14 ноября 2019 года Шардаринский районный суд прекратил уголовное преследование в отношении директора компании застройщика, инженера-технического надзора и главного специалиста районного отдела строительства на основании возмещения государству причиненного ущерба, который возник в результате хищения бюджетных средств, выделенных на строительство указанного объекта.

Таким образом, благодаря проведенному анализу как инструменту прокурорского надзора удалось выявить финансовые нарушения и вернуть государству сумму в размере 104 млн тенге.

Более того, с целью восстановления социальной справедливости и предупреждения новых преступлений прокуратура города Шымкент с согласия Генерального Прокурора РК и с привлечением сотрудников антикоррупционной службы, органов финансового мониторинга и государственных доходов провела проверку деятельности двух нотариусов, которые оформили фиктивные компании на вышеуказанных граждан, страдающих онкологическими заболеваниями.

В последующем установлено, что нотариусы, превышая свои полномочия, незаконно зарегистрировали более 20 коммерческих компаний на подставных лиц без их ведома. В дальнейшем от имени этих компаний оформлялись фиктивные счета-фактуры, что привело к уклонению от уплаты налогов на сумму свыше 7,3 млрд тенге.

В рамках проверки было назначено свыше 30 судебных экспертиз. Кроме того, по инициативе прокуратуры суд признал недействительными договоры купли-продажи долей в уставных капиталах 30 фиктивных компаний, часть из которых использовалась для выписки подложных счетов-фактур, а другая часть оставалась резервной.

В результате в отношении злоупотребивших полномочиями нотариусов были возбуждены уголовные дела по ч.2 ст.251 УК РК, которые были прекращены по нереабилитирующим обстоятельствам (ст.65 УК РК, п.12 ч.1 ст.35 УПК РК), то есть в связи с деятельным раскаянием обвиняемых и их содействием в раскрытии более тяжких преступлений. В дальнейшем органы юстиции по представлению прокуратуры аннулировали лицензии этих нотариусов.

Следствием установлено, что противоправные действия нотариусов были совершены по просьбе гражданки «К» и ее сообщников, которые систематически занимались оформлением и продажей фиктивных счетов-фактур.

В ходе проверки гражданка «К», осознавая, что прокуратура выявит ее причастность к незаконной деятельности, предприняла попытку подкупа проверяющего прокурора. Она предложила ему взятку в размере 15 млн тенге в обмен на прекращение проверки и была задержана с поличным при передаче взятки.

Приговором Аль-Фарабийского районного суда города Шымкент от 16 июля 2019 года гражданка «К» признана виновной в совершении преступления, предусмотренного ст.24 ч.3 - ст.367 ч.3 п.2 УК РК, и ей было назначено наказание в виде семи лет лишения свободы.

26 июля 2019 года прокуратура возбудила дополнительное уголовное дело по части 3 статьи 216 УК РК в отношении гражданки «К» и ее сообщников по обвинению в оформлении и реализации фиктивных счетов-фактур, что привело к причинению государству особо крупного ущерба.

В ходе предварительного расследования двое сообщников гражданки «К» были освобождены от уголовной ответственности благодаря их активному содействию в раскрытии и расследовании преступления (ст.65 ч.1 УК). В то же время еще один из участников преступной схемы был приговорен к трем годам лишения свободы.

По результатам проведенных специальными прокурорами города комплекса оперативно-следственных мероприятий, гражданке «К» предъявлено обвинение в создании организованной преступной группы (ч.1 ст.262 УК РК), а ее сообщники были признаны участниками данной преступной организации (ч.2 ст.262 УК РК), занимавшейся выпиской и реализацией поддельных счетов-фактур с причинением государству значительного материального ущерба.

Судебным актом гражданка «К» и два ее сообщника приговорены к уголовной ответственности в виде лишения свободы сроком от 9 до 5,6 лет, с пожизненным запретом на занятие должностей в государственных органах, квазигосударственном секторе, а также с запретом заниматься бухгалтерской и предпринимательской деятельностью.

Дополнительно, суд постановил взыскать с осужденных в пользу государства материальный ущерб в размере 7,4 млрд тенге в солидарном порядке.

Приговор суда вступил в законную силу.

Более того, на основании представления прокуратуры органы государственных доходов приняли меры по взысканию налогов, от уплаты которых пытались уклониться покупатели незаконных услуг, предоставляемых ОПГ под руководством гражданки «К».

Помимо этого, на основании представления, направленного в Комитет государственных доходов Министерства финансов РК, были выявлены причины и условия нарушений законности. В связи с этим должностные лица территориального Департамента государственных доходов, включая его руководителя, не предпринявшего своевременных мер для выявления и пресечения преступной группы, которая безнаказанно вела незаконную деятельность в течение пяти лет, привлечены к дисциплинарной ответственности.

Дополнительно внедрены системные меры для предотвращения подобных нарушений в будущем.

Таким образом, благодаря внедрению обновленного механизма прокурорского надзора в формате аналитического подхода, прокуратуре удалось выявить и пресечь преступную деятельность в сфере «теневой экономики». Это также способствовало защите экономических интересов государства.

Другой пример, прокуратурой города Кокшетау предотвращено незаконное расходование госсредств на сумму 78 млн. тенге для ремонта кровли здания учреждения образования.

Так, установлено что «...здание школы было введено в эксплуатацию всего полтора года назад и находится на гарантийном обслуживании. Следовательно все ремонтные работы должны выполняться за счет подрядчика.

По результатам внесенного прокуратурой акта надзора государственная закупка отменена, виновные лица привлечены к установленной законом ответственности, а неэффективно запланированные бюджетные средства направлены на реализацию других социальных программ» [37].

Генеральный Прокурор РК Б.Н.Асыллов о применении в работе цифровых технологий сообщил, что «В активе Генеральной прокуратуры уже есть ряд уникальных статистических, информационных и аналитических систем. Наши цифровые проекты максимально охватывают уголовный и административный процессы, сферу госконтроля и надзора, в том числе проверок бизнеса. Для этого используем накопленный большой массив правовой информации - Big data» [38].

В целом только в первом квартале 2025 года по результатам проведения анализов состояния законности с использованием информационных и аналитических систем выявлены факты: нецелевого использования субсидий; незаконного расходования государственных средств; подпольные нарколаборатории; педагоги, устроившиеся на работу с поддельными свидетельствами о прохождении профессиональной переподготовки; начисления потребителям за отопление без учета реального качества предоставляемых услуг; участие государственным служащими в азартных играх; необоснованного взимания с предпринимателей платы за потребленное водоснабжение по завышенным тарифам; не выплаты военнослужащим, воспитывающим детей с инвалидностью, дополнительных выплат; не рассмотрения заявок предпринимателей; образования задолженности по заработной плате; не взимания местными исполнительными органами ежемесячную арендную плату за жилье с проживающих лиц; необоснованное увеличение арендной платы за жилье на 50%; ненадлежащего учета в коллективных договорах условий предоставления работникам социального отдыха и других социальных гарантий; распространения информации экстремистского, террористического характера, пропаганда подросткового суицида и насильственных действий в отношении детей; нарушения при формировании цен на социально-значимые продовольственные товары; несоблюдения законодательства о конкуренции автосалонами, путем

систематического навязывания потребителям дополнительных услуг; систематического непредоставления гарантированных государством лекарственных средств нуждающимся людям; сокрытия доходов сельхозпроизводителями и уклонения от уплаты налогов.

Таким образом, меры, принятые на основе результатов применения информационно-аналитических систем в аналитической работы, позволили без проведения проверочных мероприятий восстановить нарушенные права, предотвратить дальнейшие нарушения законности, возместить причиненный ущерб, устранить причины, способствующие вышеуказанным нарушениям законности, и привлечь виновных к установленной законодательством ответственности.

Авторы комментария к Закону РК «О прокуратуре» под общей редакцией Е.С.Мерзадинова также отмечают, что «эта форма надзора исключает необоснованное назначение проверок, экономит человеческие и временные ресурсы» [39].

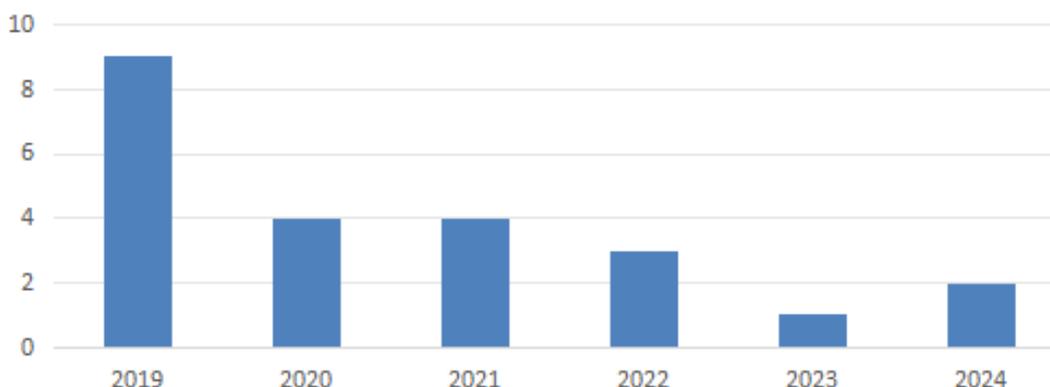
Действительно после введения данной новеллы одним из ключевых факторов для инициирования проверок стали результаты анализов состояния законности.

Внесенные изменения, направленные на уменьшение оснований для проверок и расширение роли анализа, способствовали более эффективному выявлению и устранению нарушений законодательства. Кроме того, данные меры значительно сократили коррупционные риски среди сотрудников органов прокуратуры.

Так, согласно сведениям отчета формы № 1 М «О зарегистрированных уголовных правонарушениях» за период с 2019 по 2024 годы, наблюдается сокращение числа коррупционных и должностных правонарушений, совершенных сотрудниками органов прокуратуры. В процентном соотношении этот показатель уменьшился на 77,78 % – с 9 до 2 случаев (Диаграмма 1).

Диаграмма 1 - Статистика коррупционных и должностных преступлений совершенных прокурорами за последние 6 лет

**Статистика коррупционных и должностных преступлений, а также преступлений против собственности, совершенных прокурорами**



Исследование показывает, что Анализ играет ключевую роль как действенный правозащитный инструмент, обеспечивающий быстрое реагирование без необходимости проведения проверок. Применение IT-технологий в этом процессе способствует повышению уровня законности, развитию государства и снижает вероятность коррупционных проявлений.

## 2.2 Проблемы практики применения прокурорского надзора в форме анализа состояния законности

Правоприменительная практика свидетельствует о наличии определенных проблем в прокурорской деятельности, указывает на необходимость дальнейшего совершенствования ее законодательной регламентации.

Планирование и организация анализов, их непосредственное проведение в поднадзорных объектах не в полной мере соответствует предъявленным требованиям.

Кроме того, существует актуальная потребность в разработке дополнительных форм и методов прокурорского надзора в форме анализа состояния законности, которые отвечали бы современному состоянию складывающихся в обществе правоотношений, обеспечивали бы своевременному выявлению и устранению правонарушений.

Установлены следующие проблемы при осуществлении прокурорского надзора в форме анализа состояния законности.

1. Отсутствие нормативной регламентации понятия мониторинга ситуации на поднадзорной территории, являющегося одним из основных оснований для проведения анализа состояния законности.

Так, согласно пункту 38 Правила анализ состояния законности проводится на основании мониторинга (наблюдения) ситуации на поднадзорной территории, осуществляемого на постоянной основе, либо сведений о нарушениях законности и данных, полученных органами прокуратуры из различных источников информации.

Однако понятие вышеуказанного мониторинга (наблюдения) ситуации и механизм его проведения законодательством о прокуратуре и Правилами назначения и проведения органами прокуратуры анализа состояния законности не регламентированы. Отсутствие законодательной регламентации может привести к разночтениям и несогласованности, разному подходу к мониторингу в различных регионах, а также возможным злоупотреблениям или недостаточной глубине анализа.

2. Отсутствие в сведениях раздела 1 «О работе прокурора по надзору за законностью в социально-экономической сфере» отчета «О надзорной деятельности прокурора» точной информации об актах прокурорского надзора, внесенных по результатам проведенных анализов состояния законности, а также об итогах их рассмотрения.

В частности, приказом Генерального Прокурора РК от 21 февраля 2023 года № 64 утверждена форма отчета «О надзорной деятельности прокурора» (далее - отчет), а также поручено председателю Комитета по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры РК (далее - Комитет) утвердить формы информационных учетных документов и инструкции по их вводу и формированию разделов отчета.

В этой связи, приказом председателя Комитета от 24 ноября 2023 года № 143 о/д утверждены формы электронного информационного учетного документа, сведений «О работе прокурора по надзору за законностью в социально-экономической сфере» раздела 1 отчета, Инструкции по их вводу и формированию.

В вышеуказанном отчете и форме электронного информационного учетного документа, сведений «О работе прокурора по надзору за законностью в социально-экономической сфере» раздела 1 отчета, Инструкции по их вводу и формированию указаны только сведения о начатых и произведенных анализах состояния законности, выявленных и фактически устраненных в ходе анализов нарушений. В связи с чем в отчете и форме электронного информационного учетного документа отсутствуют конкретные сведения об актах прокурорского надзора, внесенных по результатам проведенных анализов состояния законности, а также об итогах их рассмотрения, ввиду того, что указанные данные смешаны с актами прокуратур внесенных по результатам проверок.

Отсутствие отдельной информации приводит к размытости данных, из-за чего сложно понять количество актов прокурорского надзора внесенных отдельно по результатам проверок, а также по итогам проведенных анализов состояния законности, какие из внесенных актов оказались наиболее действенными, а также в каких сферах выявляются системные нарушения, требующие отдельного внимания.

При отсутствии вышеуказанной детализации сведений можно искусственно завышать показатели эффективности как проверок, так и анализов, объединяя все акты прокурорского надзора в одну категорию. Это негативно сказывается на выявлении реальных результатов работы, достоверности оценки влияния актов на восстановление законности и предотвращении формального подхода к прокурорскому надзору.

В целом действующая форма отчета и форма электронного информационного учетного документа затрудняет дать объективную оценку эффективности проведенных анализов состояния законности и внесенных по их результатам актов.

3. Необеспечение доступа к информационным системам и базам данных многих государственных органов и организации снижает эффективность прокурорского надзора и негативно сказывается на оперативности камерального выявления и принятия прокурорами мер к устранению предпосылок кризисных ситуации, в т.ч. с целью защиты прав и свобод человека и гражданина.

В настоящее время прокуроры имеют доступ в основном к следующим информационным системам Комитета используемым для осуществления надзорных функций:

1) «Единый реестр досудебных расследований» (ИС ЕРДР) - автоматизированная база данных, предназначенная для регистрации уголовных правонарушений, расследования уголовных дел (в том числе в электронном формате), прокурорского надзора за ходом досудебного расследования и направления уголовных дел в суд.

2) «Аналитический центр» - многофункциональная система формирующая все отчетные данные в сравнении с аналогичным периодом прошлого года, нормативно-справочные информации, специальные учеты, а также осуществляющая в электронном режиме аналитические функции, в том числе моделирование данных определяющих анализ показателей, включая аномалии, тенденции, риски; аккумулирует стандартные и не стандартные запросы; позволяет выявить предпосылки для правонарушений, а также событий, негативно влияющих на граждан, бизнес; содержит информационные сервисы, используемые для дальнейшей аналитики..

3) «Единый реестр административных производств» (ЕРАП) – информационная система, в которой содержатся вносимые сведения об административных правонарушениях, лицах, их совершивших, принятых по ним решениях, а также осуществляется ведение дел об административных правонарушениях в электронной форме [40].

4) «Единая унифицированная статистическая система» (ЕУСС) - , обеспечивает формирование статистических отчетов и аналитических сведений в сфере уголовной, гражданской и административной правовой статистики.

5) «Специальные учеты» (АИС СУ) - это банк данных всех видов учетов, в том числе учетов лиц, привлеченных к уголовной ответственности, осужденных, розыскиваемых, признанных судом недееспособными и ограниченно дееспособными, уволенных по отрицательным мотивам с государственной службы, экстремистов и террористов.

6) «Автоматизированная дактилоскопическая информационная система» (АДИС) - это банк, который позволяет установить личность по отпечаткам пальцев.

7) «Единый учет обращений лиц» (ЕУОЛ) - база данных всех обращений физических и юридических лиц в государственные органы, их движение и результат рассмотрения.

8) «Централизованный банк данных должников «Шектеу» (ЦБДД «Шектеу») содержит данные обо всех физических и юридических лицах, имеющих долговые обязательства перед государством, сведения о наличии предусмотренных законодательством ограничений и принятых судебных актов об ограничении выезда должника за пределы РК, временном запрещении выдачи лицензий и разрешений, приостановлении действий, ранее выданных должнику лицензий и разрешений.

9) «Камкор» (Qamqor.gov.kz) - интернет-портал правовой статистики реализованный в целях информирования граждан о состоянии преступности в отдельных регионах и стране в целом, характеризующих криминальную ситуацию, а также предоставления исходных данных в открытых форматах.

10) «Информационный сервис» предоставляет заинтересованным государственным органом удаленный доступ к вышеуказанным информационным базам Комитета (ЕУСС, АИС СУ, ЕУОЛ, «Шектеу») для обеспечения своевременной, полной и достоверной информацией, находящейся в ведении правовой статистики и специальных учетов.

11) «Қолғанат» - система для подачи заявок на доступ к информационным системам Комитета.

12) АИС «ЕРСОП» (единый реестр субъектов и объектов проверок) - это информационная система, в которой содержатся вносимые субъектом регистрации и учета сведения о формах государственного контроля, а также осуществляется их регистрация в электронном формате.

13) «Система информационного обмена правоохранительных, специальных государственных и иных органов» (СИО ПСО) - портал для получения необходимой информации правоохранительными и специальными органами из баз данных государственных органов в электронном виде (в on-line режиме), для оперативного реагирования и использования информации в служебных целях [41].

Вместе с тем, ряд иных информационных систем и электронных платформ, находящихся в распоряжении государственных органов и организации (независимо от формы собственности) до сих пор не доступны органам прокуратуры, либо не интегрированы с вышеуказанными цифровыми инструментами КПСиСУ, что негативно сказывается на эффективности надзорной деятельности прокуроров. В частности:

- прокуроры не могут оперативно получать и анализировать данные, необходимые для дистанционного выявления нарушений закона.

- возрастает вероятность ошибок в правоприменительной деятельности из-за недостатка информации.

- препятствует быстрому выявлению преступлений и их организаторов.

- осложняет изучение данных о движении финансовых средств, собственности, связях подозреваемых и иных ключевых сведений.

- увеличивает риски сокрытия должностными лицами анализируемых органов нарушений законности, зная, что прокуратура не имеет оперативного доступа к их базам данных.

- увеличивается вероятность коррупционных схем и недобросовестного исполнения служебных обязанностей.

- задержки в принятии решений и возможные нарушения установленных для проведения анализа сроков, что в последующем может быть предметом обжалования и признания всех действий прокуроров недействительными.

- приводит к неэффективному осуществлению прокурорами надзорных функции по выявлению и устранению нарушений законности, а также привлечению виновных лиц к установленной законодательством ответственности, что в свою очередь снижает доверие общества к органам прокуратуры и правосудию в целом.

- без автоматизированного доступа прокуроры вынуждены направлять письменные запросы, что увеличивает нагрузку как на орган/организацию из которой запрашиваются сведения, так и на органы прокуратуры, а также приводит к потере времени.

В результате недоступности или ограниченного доступа к информационным системам ослабляется прокурорский надзор, повышаются коррупционные риски и снижается эффективность правоприменительной деятельности в целом.

4. Справки о результатах анализов не в полной мере соответствуют предъявленным требованиям.

Так, в нарушение требования пункта 46 Приложения 1 к приказу Генерального Прокурора РК от 17 января 2023 года № 32 в справках не указываются причины и условия способствовавшие совершению правонарушений, а также предложения о способах разрешения и устранения правонарушений, имеющихся проблем, недостатков и пробелов в национальном законодательстве.

Например, в плане работы Главной военной прокуратуры на май месяц 2024 года запланирована проверка состояния законности обеспечения безопасных условий труда и безопасности воинской службы в Вооруженных Силах, других войсках и воинских формированиях РК.

Несмотря на это, уже в январе 2024 года Главная военная прокуратура без рапорта и каких-либо правовых оснований начал анализ по этому вопросу с направлением запросов в уполномоченные органы о предоставлении материалов и сведений.

Анализ завершен справкой в феврале (12.02.2024г.), в котором не указаны причины и условия совершенных правонарушений, не выработаны предложения о способах их устранения, в том числе проблем, недостатков и пробелов. В последующем в начале марта внесены акты надзора в уполномоченные органы.

Однако поскольку проверка не проводилась, а анализ зарегистрирован не был, система не принимала к учету акты надзора и результаты их рассмотрения.

Это вынудило Главную военную прокуратуру в нарушении всех инструкций 12 марта 2024 года зарегистрировать данный анализ в системе «Кадағалау» и заново начать его с направлением новых запросов, оттягивая время до мая 2024 года.

По результатам составлена новая справка (13.05.2024г.), которая по содержанию практически идентична справке от 12 февраля, поскольку при повторном анализе существенных нарушений не выявлено.

На основе проведенного анализа не было сформулировано новых выводов о состоянии законности, в том числе о причинах и условиях правонарушений, а также не представлены предложения по их устранению, выявленным проблемам, недостаткам и правовым пробелам.

Таким образом, Главная военная прокуратура и его территориальные подразделения безосновательно проводили анализ, хотя планировалась проверка (изменения в план не вносились), а отсутствие его регистрации ставило под сомнение законность внесения всех актов надзора.

Аналогичные действия и бездействия отдельных прокуроров могут повлечь следующие негативные последствия:

- привести к дисциплинарной, административной или даже уголовной ответственности в зависимости от обстоятельств.

- неуказание причин и условий, способствовавших правонарушениям, делает анализ менее информативным, что затрудняет разработку эффективных мер по их предотвращению и увеличивает риск их повторного совершения.

- вызывает сомнения в профессионализме и объективности осуществлявшего анализ прокурора.

- в случаях, когда анализ используется в качестве доказательственной базы при рассмотрении дел, неполнота информации может привести к затруднениям в доказывании обстоятельств дела.

- если выявленные проблемы и пробелы в законодательстве не будут зафиксированы и предложены к устранению, это может привести к правовым коллизиям и пробелам, которыми могут воспользоваться правонарушители.

Таким образом, несоблюдение вышеуказанных требований Правил проведения анализов состояния законности может привести к юридическим, управленческим и социальным последствиям, ослабляя систему правопорядка и эффективность прокурорского надзора.

5. Анализы состояния законности вопреки требованиям пункта 39 Правила проводятся без рапорта о согласовании его проведения, с последующим внесением некачественных актов прокурорского надзора.

Так, в 2023 году без рапортов о согласовании проведения анализов состояния законности и без их регистрации в информационной системе «Қадағалау» прокуроры Мангыстауской области и города Шымкент провели соответствующие анализы, с последующим внесением необоснованных актов прокурорского надзора.

В частности, в представлении прокурора Каракиянского района Мангыстауской области в адрес акима поставлен вопрос о принятии мер по пересмотру условий договора об оказании услуг по поставке воды 112 субъектам предпринимательства.

Основанием для внесения представления указан анализ соблюдения прав предпринимателей района за 2022-2023 годы.

Вместе с тем, в нарушение требования пункта 39 Правила рапорт о регистрации анализа в информационной системе «Кадагалау» отсутствует, а также нет его в отчете.

При этом в отчете указывается о защите прав всего 5 предпринимателей, тогда как в представлении указывается о нарушении прав 112 предпринимателей.

Кроме того, в представлении приводится всего один пример о нарушении прав ИП Бимаганбетова Н., сведения о других предпринимателях, права которых возможно нарушены не упоминаются, приложения к представлению с отражением таких сведений также нет.

Вместе с тем, нарушением послужившим основанием для внесения представления является несоответствие условий договоров с ГКП «Турмыс-Сервис» нормам гражданского законодательства (предусмотрено условия о прекращении договора в одностороннем порядке, а также ссылка на НПА, утративших силу (на постановление Правительства №1194 от 28.11.2003г.).

Здесь усматриваются гражданско-правовые отношения (ст.400 ГК), которые не требуют вмешательства и реагирования органов прокуратуры, поскольку разрешаются по соглашению сторон, либо в судебном порядке.

Более того, в представлении прокурором района неверно указано об отсутствии в ГК норм об одностороннем расторжении договора. Такая норма предусмотрено статьей 404 ГК - односторонний отказ от исполнения договора.

Справочно: односторонний отказ от исполнения договора (отказ от договора) допускается в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом, иными законодательными актами или соглашением сторон.

В случае одностороннего отказа от исполнения договора сторона должна предупредить об этом другую сторону не позднее чем за месяц, если иное не предусмотрено настоящим Кодексом, другими законодательными актами или соглашением сторон.

Другой пример. В том же 2023 году прокуратурой Енбекшинского района города Шымкент по линии защиты трудовых прав взыскано 57,3 млн тенге, восстановлены права 453 работников (по акту в отношении компании «Shymkent Bus»).

Вопреки положениям статьи 32 Конституционного закона РК, представление внесено без анализа и проверки, работники с жалобой обращались лишь в инспекцию труда.

Более того, задолженность погашена до поступления акта (удержано 15 и 16 марта (в 10.45 ч.), акт поступил на резолюцию 16 марта в 18.53ч.).

В 2024 году Генеральной прокуратурой также установлены факты проведения прокуратурами Акмолинской и Костанайской областей анализов без регистрации в информационной системе и без учета в отчете.

К примеру, прокуратурой Акмолинской области без регистрации в системе ИС «Кадагалау» проведен анализ состояния законности при предоставлении товаров, оказании услуг в рамках осуществления государственных закупок Управлением координации занятости и социальных программ области и

районными (городскими) отделами координации занятости и социальных программ за 2022-2023 годы и 1-е полугодие 2024 года.

Прокуратурой Костанайской области не учтен в отчете анализ в деятельности местных исполнительных органов и органов внутренних дел по вопросу эффективности применения законодательства о профилактике правонарушений в семейно-бытовой сфере, общественных местах и среди несовершеннолетних.

В целом, проведение анализа без рапорта о согласовании его осуществления, с последующим внесением некачественных актов прокурорского надзора может привести к следующим негативным последствиям:

- к признанию действий прокуроров незаконными, что подрывает доверие населения к органам прокуратуры в частности, в том числе к органам государственной власти в целом.

- к формальному подходу к проводимому анализу состояния законности, что в свою очередь повлияет на аргументированность и беспристрастность актов прокурорского реагирования.

- обжалованию и отмене в судебном или ином установленном порядке анализов и актов прокурорского надзора, а также принятых мер, если они были составлены с нарушением установленной процедуры или некачественно.

- должностные лица, допустившие нарушение требований приказа, могут быть привлечены к дисциплинарной ответственности, вплоть до увольнения.

- отсутствие строгого контроля и согласования создает условия для субъективного или предвзятого подхода при проведении анализов, что может использоваться в коррупционных целях.

- некачественные акты прокурорского надзора могут привести к ошибочным решениям, неправильному толкованию законов и последующим нарушениям прав граждан и организаций.

Таким образом, несоблюдение порядка согласования проведения анализа состояния законности и подготовка некачественных актов прокурорского надзора могут привести к серьезным негативным последствиям как для отдельных сотрудников, так и для органов прокуратуры в целом.

6. Проведение формальных анализов состояния законности, с последующим внесением соответственно необоснованных актов прокурорского надзора и внесения в отчет недостоверных сведений.

Так, отдельные территориальные прокуроры в целях искусственного улучшения показателей своей надзорной деятельности ограничиваются проведением формальных анализов состояния законности, с последующим внесением необоснованных актов прокурорского надзора.

К примеру, 20 марта 2023 года прокуратурой Аягоского района области Абай в результате проведенного анализа в адрес Управления государственных доходов района внесено представление (2-1506-23-00301) о взыскании образовавшейся налоговой недоимки.

Изучение материалов анализа показало, что в рамках него направлен запрос в УГД района о предоставлении списка организаций, по которым имеется налоговая задолженность.

В последующем полученный список указан в представлении в качестве нарушения законности.

При этом прокуратурой в акте надзора не указывается на непринятие мер по взысканию недоимки и конкретные нарушения в деятельности уполномоченного органа. Вместе с тем не ставится вопрос об ответственности виновных лиц.

По данному представлению в отчет включена сумма в 40,4 млн тенге.

Однако, согласно пункта 11 главы 2 приложения №2 Инструкции по организации надзора за законностью деятельности государственных, местных представительных и исполнительных органов, органов местного самоуправления, учреждений, их должностных лиц, иных организаций, независимо от формы собственности, а также принимаемых ими актов и решений, утвержденной приказом Генерального Прокурора РК от 17 января 2023 года № 32 не допускается внесение незаконных и необоснованных актов надзора и реагирования.

Учитывая, что акт надзора внесен формально, по требованию Генеральной прокуратуры указанная сумма исключена из отчета.

Аналогично. 14 февраля 2023 года прокуратурой Сайрамского района Туркестанской области внесен акт надзора (2-12-23-00363) в адрес акимата района о принятии мер по взысканию с ТОО «Сайрам тазалык» суммы в размере 63 млн. тенге и неустойки за несвоевременное погашение бюджетного кредита.

28.03.2023 года ТОО «Сайрам тазалык» выплачена сумма в размере 4 млн. тенге.

Вместе с тем, еще в 2022 году акиматом по данному факту предъявлен иск и исполнительное производство о взыскании указанной суммы находилось в производстве.

Данный случай формализма подтверждается из ответа акимата района.

Указано, что на счета ТОО «Сайрам тазалык» наложены аресты и выставлено инкассовое распоряжение, в рамках которого взысканы средства.

Таким образом, прокурором внесен незаконный акт надзора при наличии принятых мер, а также необоснованно включена в отчет сумма ущерба.

Другой пример. 15 февраля 2023 года прокуратурой Атырауской области по результатам анализа соблюдения законодательства, направленного на защиту законных прав детей-сирот и инвалидов в адрес областного ДВГА внесено представление об устранении нарушений законности.

В представлении наряду с другими нарушениями законодательства о государственных закупках указывалось на непризнание ИП «Жаксылык» недобросовестным участником государственных закупок, взыскание неустойку по договору и привлечение к административной ответственности виновных лиц.

Изучением ответа на представление установлено, что данные факты в отношении ИП «Жаксылык» не нашли своего подтверждения.

Более того, анализ отчетных сведений показал об отсутствии принципиальной позиции прокуроров при постановке вопросов о привлечении к дисциплинарной ответственности.

Так, по 68 представлениям при наличии нарушений в деятельности государственных органов виновные лица, согласно отчету формы 1 не привлечены к дисциплинарной ответственности.

При этом, по некоторым из них характер нарушений и наступившие последствия являются существенными, поскольку в результате принятых мер только по этим актам защищены права свыше 50 тысячи граждан, возмещено в доход государства 135 млн тенге.

Так, прокуратурой Казыгуртского района Туркестанской области выявлено 13 нарушений земельного законодательства, при этом по внесенному акту надзора (12.04.2023г. №2-12-23-00430) районным акимом меры дисциплинарного характера не приняты.

Аналогично прокуратурой Шардаринского района Туркестанской области по внесенному акту надзора (28.02.2023г. №2-12-23-00126) в сфере жилищных отношений защищены права 18 тыс граждан, однако и здесь виновные лица остались безнаказанными.

Все вышеуказанные примеры дискредитируют органы прокуратуры и снижают доверие к ней как к государственному институту по следующим причинам:

- государственные и частные организации начинают воспринимать прокурорские акты как формальность, что может привести к игнорированию действительно важных актов надзора.

- внесение недостоверных данных в отчеты создает иллюзию эффективной работы, но на практике это ведет к искажению реального состояния законности. Впоследствии вышестоящие органы будут основывать свои управленческие решения на ложных данных, что повлечет ошибки в стратегии правоприменения.

- включение в отчетность искусственно завышенных сумм взысканных в доход государства может повлечь за собой неверное планирование и распределение бюджетных средств.

- необоснованные акты прокурорского надзора могут создавать административное давление и дополнительную нагрузку на государственные органы/организации, должностных лиц, в том числе на субъекты предпринимательства.

- заинтересованные лица (госорганы, организации, компании) могут через суд либо вышестоящие инстанции могут оспорить и отменить акты надзора внесенные формально и без достаточных оснований.

- проведение формальных анализов и внесение необоснованных актов надзора может отвлечь внимание прокуроров от реальных проблем и серьезных нарушений, требующих их вмешательства.

7. Ненадлежащее заполнение обязательных реквизитов отчетов и электронных информационно-учетных документов влечет к оставлению без учета проведенных прокурорами анализов.

Так, два анализа (№8231959100100077, №8231959100100078) прокуратуры города Петропавловск Северо-Казахстанской области проведенных в 2023 году не учтены в числе начатых и проведенных анализов, в связи с не заполнением обязательных реквизитов формы №1 («дата проведения анализа», «по результатам анализа выявлено и устранено нарушений», «Дата завершения анализа»).

Другой пример, 11 июля 2023 года прокуратурой Глубоковского района Восточно-Казахстанской области проведён анализ соблюдения законности (8231963400100022) при взыскании административных штрафов, по результатам которого внесён акт прокурорского надзора в адрес Отдела полиции Глубоковского района. Однако в карточке не заполнены реквизит «Объект проверки и анализа», «Дата проведения проверки или анализа» и «Результаты проверки или анализа».

Аналогичные нарушения установлены по 261 ЭИУД (г.Усть-Каменогорск 45, Шемонаихинского 18, района Алтай 16, Глубоковского 14, г.Риддер 10, Тарбагатайский 10, Специализированная природоохранная прокуратура ВКО 8, Зайсанского 5, ВКО 3, район Самар 3, Катон-Карагайского района 2, Курчумского района 1).

В целом вышеуказанные недостатки могут привести к следующим негативным последствиям:

- отчеты, формируемые на основе данных формы №1, будут неполными и недостоверными. Это может привести к неверной оценке эффективности работы прокуратуры.

- фактически проведенные анализы и выявленные нарушения останутся без официального отражения. Это может повлиять на последующую отчетность и планирование работы.

- в случае внутреннего или внешнего аудита выявленные нарушения могут повлечь дисциплинарную ответственность сотрудников. Отсутствие достоверного учета может быть расценено как недостаток в организации работы прокуратуры.

- могут возникнуть сложности с исполнением акта прокурорского надзора внесенного по результатам не учтенного должным образом анализа, а также с его последующим контролем.

- возможно несоблюдение сроков проведения анализа и устранения нарушений из-за отсутствия систематизации данных.

Таким образом, ненадлежащее заполнение реквизитов отчетов и электронных документов приводит к дезорганизации учета прокурорской деятельности, затрудняет контроль, снижает эффективность работы и может повлечь дисциплинарные меры в отношении ответственных сотрудников.

В целом правоприменительная практика выявила ряд проблем в организации и проведении прокурорского надзора в форме анализа состояния законности. Основные из них связаны с отсутствием четкой нормативной регламентации отдельных действий, недостаточной детализацией отчетности по результатам анализов, ограниченным доступом к информационным системам госорганов, а также нарушениями требований к документальному оформлению и согласованию проведенных мероприятий. Кроме того, отмечены случаи формального подхода к анализам, внесения необоснованных актов прокурорского надзора и недостоверных сведений в отчетность, что снижает эффективность надзорной деятельности и требует дальнейшего совершенствования законодательства и внутреннего контроля.

### 2.3 Пути решения имеющихся проблем осуществления прокурорского надзора в форме анализа состояния законности

По результатам научного исследования предлагаю следующие пути решения вышеуказанных проблем практики осуществления прокурорского надзора в форме анализа состояния законности.

1. Касательно отсутствия нормативной регламентации понятия и механизма мониторинга (наблюдения) ситуации на поднадзорной территории.

Полагаю целесообразным разработать понятие мониторинга (наблюдения) и установить четкий механизм его проведения, с определением методов сбора информации (опросы, аналитика, жалобы, статистика) и утверждением формы отчетности по результатам мониторинга (наблюдения), с последующим внесением дополнений в Правила.

Так, отечественное законодательство о прокуратуре, а также вышеуказанные Правила не содержат определения понятия мониторинга и механизма его проведения.

Вместе с тем, в национальном законодательстве понятие «мониторинг» встречается в ряде других нормативно-правовых актов.

В частности, Экологический кодекс РК предусматривает следующие виды и понятия мониторингов:

Статья 159 - «экологический мониторинг представляет собой обеспечиваемую государством комплексную систему наблюдений, измерений, сбора, накопления, хранения, учета, систематизации, обобщения, обработки и анализа полученных данных в отношении качества окружающей среды, а также производства на их основе экологической информации» [42].

Статья 161 - «мониторинг военно-испытательных полигонов – система наблюдений за загрязнением окружающей среды, обусловленных испытанием военной техники, в том числе ракетной, и вооружения на территории закрытых и действующих военно-испытательных полигонов» [42].

- «мониторинг ракетно-космического комплекса "Байконур" – система наблюдений за состоянием окружающей среды на территориях, подверженных влиянию ракетно-космической деятельности комплекса "Байконур"» [42].

- «космический мониторинг – система наблюдений за состоянием окружающей среды с использованием средств дистанционного зондирования Земли из космоса» [42].

Статья 162 - «метеорологический мониторинг - деятельность в области метеорологии, включающую наблюдения, сбор, обработку, анализ, хранение данных, производство метеорологической и агрометеорологической информации, в том числе подготовку метеорологических и агрометеорологических прогнозов, и предоставление указанной информации государственным органам, физическим и юридическим лицам» [42].

Статья 163 - «гидрологический мониторинг - деятельность в области гидрологии, включающую наблюдения за режимом и состоянием поверхностных водных объектов, сбор, обработку, анализ, хранение данных, производство гидрологической информации, в том числе подготовку гидрологических прогнозов, и предоставление указанной информации государственным органам, физическим и юридическим лицам» [42].

Статья 164 - «мониторинг состояния окружающей среды - деятельность, включающую наблюдения, сбор, хранение, учет, систематизацию, обобщение, обработку и анализ данных, оценку состояния загрязнения окружающей среды, производство информации о состоянии загрязнения окружающей среды, в том числе прогностической информации, и предоставление указанной информации государственным органам, иным физическим и юридическим лицам» [42].

В соответствии со статьей 1 Кодекса РК О здоровье народа и системе здравоохранения «мониторинг безопасности, качества и эффективности медицинских изделий - сбор, регистрация, анализ информации о неблагоприятных событиях» [43].

Таким образом, под мониторингом следует понимать систематическое наблюдение, исследование, контроль, оценку и прогнозирование процессов, объектов или явлений.

На основании вышеизложенного в Правилах предлагаю указать, что под мониторингом (наблюдением) ситуации на поднадзорной территории следует понимать осуществляемое на постоянной основе систематическое наблюдение, сбор, обработку, исследование, контроль и оценку первичной информации о социально-экономических, общественно-политических и правовых процессах, происходящих на территории Республики Казахстан или в её отдельных регионах, а также об объектах или явлениях. Эта информация получается дистанционно из открытых источников (информационные системы, базы данных государственных органов и организаций, СМИ, социальные сети и форумы, научные и аналитические публикации, судебная практика, обращения и т. д.). Кроме того, на её основе осуществляется подготовка предварительных

прогнозов, оценка рисков и формирование выводов, в том числе подлежащих изучению посредством анализа состояния законности.

Мониторинг должен проводиться в целях выявления текущих и потенциальных социальных и экономических проблем; оценки влияния этих проблем на общественную стабильность и правопорядок; а также определения факторов, требующих последующего анализа состояния законности и прокурорского реагирования.

В отличие от анализа состояния законности, мониторинг представляет собой предварительный этап, в ходе которого на постоянной основе выявляются тенденции, риски и проблемные зоны, требующие углубленного изучения с правовой точки зрения.

Основными задачами мониторинга являются постоянный сбор и систематизация первичных данных о социально-экономических, общественно-политических и правовых процессах; выявление потенциальных угроз общественной безопасности и правопорядку; определение социально-экономических факторов, влияющих на криминогенную обстановку; а также подготовка информационной базы для последующего анализа состояния законности.

Для эффективного мониторинга используются различные методы сбора и обработки информации. В частности:

1) оперативное наблюдение:

- постоянное наблюдение за динамикой социально-экономической, общественно-политической и правовой ситуации на основе открытых данных государственных органов и организаций.

- постоянная оценка изменений в уровнях безработицы, цен на товары первой необходимости, доступности социальных услуг.

- фиксация общественных настроений, протестных акций, забастовок.

2) изучение статистических и информационных данных:

- постоянный сбор и систематизация данных государственных органов (КПСиСУ ГП РК, Агентство по стратегическому планированию и реформам РК, Комитет по статистике, Министерство труда и соцзащиты, МВД, Национальный банк и др.) и организации.

- постоянное наблюдение показателей социально-экономического развития (ВВП региона, уровень безработицы, рост цен, инфляция, задолженность по зарплатам).

- постоянное наблюдение показателей уровня преступности и административных правонарушений.

- сравнительный анализ динамики показателей в различные периоды времени.

3) мониторинг СМИ, социальных сетей и информационных сайтов:

- постоянной изучение публикаций в средствах массовой информации и социальных сетях, посвященных социальным проблемам, протестным настроениям, экономическим трудностям.

- выявление и систематизация общественных жалоб, негодования, массового обсуждения проблем в социальных сетях.

- оценка общественного мнения по ключевым социальным вопросам.

- исследование крупнейших информационных сайтов, на примере изучения объявлений о продаже и аренде недвижимости в Казахстане на сайте «Krisha.kz» с целью выявления фактов незаконного привлечения средств дольщиков застройщиками, не имеющих установленных законодательством разрешений на такие действия.

4) опросы и интервью с гражданами и экспертами:

- проведение опросов среди населения на предмет социального самочувствия, в том числе с помощью интернет-ресурсов.

- взаимодействие с представителями бизнеса, НПО, профсоюзами, общественными объединениями.

- сбор экспертных оценок по вопросам социально-экономической, общественно-политической и правовой ситуации.

5) взаимодействие с государственными органами и общественными организациями:

- получение устной информации по телефонной связи от должностных лиц государственных органов, организации о текущем положении дел в социально-экономической, общественно-политической и правовых сферах.

- предварительная экспресс оценка эффективности реализации государственных и региональных программ.

б) социальное наблюдение:

- проведение выборочных выездов и встреч с социально уязвимыми группами (места с высоким уровнем безработицы, очаги социальной напряженности).

- постоянная оценка доступности медицинских, образовательных и коммунальных услуг в различных районах.

- выявление мест скопления населения с повышенной степенью риска, включая расселенные дома, стихийные рынки, районы с высокой преступностью.

1) информационно-аналитическая обработка данных:

- постоянная систематизация полученной информации и формирование предварительных аналитических отчетов.

- выявление закономерностей, потенциальных угроз и отклонений от стабильных тенденций.

- подготовка рекомендаций для проведения углубленного анализа состояния законности.

Результаты мониторинга и их применение.

На основании постоянно проводимого мониторинга формируется первичная информационная база либо индивидуальные досье, которые используются для:

- определения направлений прокурорского надзора.

- взаимодействия с государственными органами для выработки превентивных мер.

- оценки необходимости проведения анализа и иных форм прокурорского надзора.

Таким образом, мониторинг социально-экономической, общественно-политической и правовой ситуации является важным инструментом выявления проблемных зон и рисков, предшествующим анализу состояния законности и позволяющим прокуратуре своевременно реагировать на вызовы в социальной и экономической сферах.

Мониторинг поднадзорной территории отличается от анализа состояния законности по цели, периодичности, методам сбора информации, фокусу и результатам исследования. В частности:

Мониторинг — это проводимый на постоянной основе непрерывный процесс систематического наблюдения, охватывающий широкий спектр источников (государственные базы данных, научные публикации, социальные сети, СМИ, обращения и т. д.) включающий контроль, предварительное прогнозирование, оценку рисков, а также выработка рекомендации для дальнейшего изучения путем анализа состояния законности, охватывающего не только правовые, но также социально-экономические и политические аспекты положения в регионе или государстве.

Анализ проводится нерегулярно, в зависимости от необходимости оценки законности по конкретному вопросу, опирающийся на информации из различных источников (статистика, данные госорганов, СМИ, материалы судебных дел и пр.), но исключительно в контексте оценки законности и правоприменительной практики с последующим формированием выводов о проведении проверки, информировании уполномоченных органов, либо внесении актов прокурорского надзора и реагирования, регистрации материалов в КУИ или ЕРДР, инициировании поправок в действующее законодательство.

Таким образом, мониторинг представляет собой непрерывный, многослойный процесс наблюдения, охватывающий не только юридические аспекты, но весь спектр общественных процессов, позволяющий прогнозировать риски и адаптироваться к изменениям. В то время как анализ состояния законности это юридически закрепленный процесс оценки соблюдения требований законодательства по конкретным вопросам, направленный на выявление нарушений и совершенствование законодательства.

Для оценки эффективности проведенных мониторингов полагаем необходимым введения реестра результатов мониторинга (наблюдения), в которой будут отражены статистические сведения о проведенных мониторингах, их результатах, а также назначенных по ним анализов либо проверок соблюдения законности и их эффективности.

2. Касательно отсутствия в отчете конкретных сведения об актах прокурорского надзора внесенных по результатам проведенных анализов состояния законности, а также об итогах их рассмотрения.

В целях повышения прозрачности и эффективности прокурорского надзора в социально-экономической сфере полагаю целесообразным разделить в отчете «О работе прокурора по надзору за законностью в социально-экономической сфере» и соответствующей форме электронного информационного учетного документа информацию об актах прокурорского надзора, внесенных по проведенным анализам состояния законности и по результатам проверок, а также об итогах их рассмотрения.

Соответствующие изменения следует внести в отчет и Инструкцию по вводу информационно-учетных документов и их формированию.

Разделение вышеуказанных данных позволит определить, какие именно формы и инструменты прокурорского надзора дают лучшие результаты.

Разграничение в отчете этих сведений позволит улучшению аналитики и отчетности, более точному определению приоритетных направлений прокурорского надзора в социально-экономической сфере, а также способствует точному мониторингу рассмотренных актов прокурорского надзора.

Так, если анализы состояния законности и проверки дают разные результаты, важно понимать, в каких случаях какой инструмент работает лучше. Это позволит усилить аналитическую работу в наименее охваченных сферах, упорядочить проведение проверок, исключив излишнюю нагрузку на государственные органы, организации и бизнес, а также концентрировать прокурорский надзор на реально проблемных участках.

Например, если окажется, что акты, внесенные по итогам анализа состояния законности, реже приводят к реальным изменениям по обеспечению законности, тогда следует усовершенствовать методики анализа либо увеличить число проверок в определенных сферах.

Разделение сведений в отчете также поможет выявить неэффективные меры, которые не приводят к устранению нарушений и корректировать стратегию прокурорского реагирования в зависимости от итогов рассмотрения актов.

Четкое структурирование данных о прокурорском надзоре делает отчетность более понятной и доступной, что в свою очередь снижает вероятность формального подхода и сделает работу прокурора более прозрачной и результативной.

Таким образом выработанные предложения по разделению в отчете информации об актах прокурорского надзора, внесенных по проведенным анализам состояния законности и по результатам проверок, а также об итогах их рассмотрения способствуют:

- исключению неоднозначности и размытости в оценке результатов надзорной деятельности прокуроров;
- предотвращению манипуляции и завышению эффективности;
- приданию мерам прокурорского реагирования более точности и действенности;
- упрощает цифровой учет и анализ данных.

В целом, все вышеуказанные изменения повысят состояние законности и правопорядка в социально-экономической сфере.

3. Касательно обеспечения доступа прокурорам к информационным системам и базам данных многих государственных органов и организации.

Имеющиеся технические возможности информационных систем способствуют обеспечению законности в стране, в том числе путем дистанционного мониторинга доступных цифровых инструментов.

К примеру, в 2023 году прокуратура города Шымкент используя доступ к информационным системам «Единый государственный кадастр недвижимости» и «Қазақстан ғарыш сапары» приняла меры по возврату государству самовольно захваченных земель общей площадью 158,6 га, кадастровой стоимостью более 747 млн. тенге, которые впоследствии вовлечены в легальный экономический оборот.

Другой пример, в целях защиты прав предпринимателей от незаконных проверок прокуроры ежедневно проводят мониторинг сведений, внесенных в информационные системы ЕРСОП и ЕРАП.

Так, в 2024 году мобильными группами органов прокуратуры выявлены с последующей отменой и пресечением 1233 незаконных проверок и иных форм государственного контроля, отменены 9977 незаконных ограничительных либо запретительных мер, а также 149 незаконных правовых актов.

Мониторингом ЕРАП отменены 4469 административных производств, предприниматели освобождены от штрафов на сумму 410 млн. тенге.

По актам надзора защищены права 83086 предпринимателей, к административной ответственности привлечены 147, к дисциплинарной 1033 виновных должностных лица.

Однако, практика последних лет показывает, что в условиях глобальной цифровизации и развития информационных технологий, для успешного осуществления от имени государства высшего надзора за соблюдением законности требуется обработка значительного массива данных, находящихся в различных информационных системах государственных и негосударственных организаций.

Актуальность этого также возрастает в связи с работой по выявлению и возврату государству незаконно приобретенных активов.

Вместе с тем, на сегодняшний день органы прокуратуры не имеют доступа к многим информационным системам и базам государственных органов и организации.

К примеру, ежегодно доля республиканского бюджета, выделяемая на социальную сферу составляет около 37 % от общего объема расходов государства.

В частности, в 2025 году расходы республиканского бюджета Казахстана составят 25,8 трлн тенге. Из этой суммы на социальную сферу планируется выделить 9,6 трлн тенге, что составляет 37,2% от общего объема расходов.

Для сравнения, в 2024 году на социальную сферу было направлено около 8,8 трлн тенге, что составляет 37,3 % от общего объема расходов.

Расходование вышеуказанных бюджетных средств тесно связано с использованием множества информационных систем и баз данных.

Так, только в Министерстве здравоохранения РК функционируют 16 информационных систем (ИС «Регистр прикрепленного населения», «Система управления ресурсами», «Электронный регистр стационарных больных», «Бюро госпитализации», «Регистр острый коронарный синдром», «Электронный регистр онкологических больных», «Регистр беременных и женщин фертильного возраста», «Электронный регистр диспансерных больных», «Амбулаторно-поликлиническая помощь», «Дополнительный компонент к тарифу первичной медико-санитарной помощи», «Система управления лекарственного обеспечения, мониторинга лекарственных средств», «Система управления медицинской техникой», «Лекарственное обеспечение», «Система управления качеством медицинских услуг», «Единая платежная система», «Вакцинация»).

Однако, информационные системы органов прокуратуры не интегрированы с вышеуказанными цифровыми базами данных.

В январе текущего года депутат Мажилиса Парламента РК А.Аймагамбетов критикует систему обязательного медицинского страхования указав на системные факты приписок выполненных объемов работ и неправомерное присвоение денежных средств. К примеру, через ОСМС профинансировано лечение у одного пациента в один день 32 зубов, а у 5 месячного ребенка лечение зубного кариеса.

Систематический мониторинг указанных информационных систем прокурорами, при получении доступа к ним, способствовал бы укреплению законности в сфере здравоохранения, пресечению фактов приписок фактически невыполненных объемов работ, защите прав пациентов, а также эффективному и целевому расходованию бюджетных средств.

Другой пример, информационная система «Электронный регистр онкологических больных» предназначена для ведения учета пациентов онкологических диспансеров РК, ведения и обработки информации об объеме оказываемой медицинской помощи онкологическим больным.

Система состоит из производственного и финансового блоков.

Первый блок - единая система по вводу данных онкологических больных по всей стране, в котором отслеживается приобретение дорогостоящих химиопрепаратов, расход и планирование лекарственных средств, учет движения онкобольных по стационару и амбулаторно.

Второй блок системы охватывает все платежные документы диспансеров, оказывающих медицинскую помощь больным социально - значимыми заболеваниями, договоры между организациями оказывающих медицинскую помощь больным социально - значимыми заболеваниями и филиалами Фонда социального медицинского страхования.

Мониторинг вышеуказанной информационной системы прокурорами способствовал бы: обоснованности закупок дорогостоящих химиопрепаратов; прозрачности финансовых операций; выявлению возможных коррупционных схем и хищений; обеспечит своевременное и полное предоставление медицинской помощи онкобольным; проверки законности отказов в лечении или задержек с обеспечением лекарствами; соответствие оказанных медицинских услуг заявленным в системе данным; обоснованность списания лекарственных препаратов; недопущение фальсификации данных о лечении пациентов; исключение несанкционированного доступа к информации о пациентах; предотвращение утечки данных и незаконного использования медицинской информации.

Аналогичные информационные системы имеются практически во всех государственных органах и организациях. Отсутствие доступа прокуроров к ним негативно сказывается на состоянии законности в социально-экономической сфере.

В частности, с каждым годом наблюдается рост количества обращений на действия органов государственных доходов (далее - ОГД), в том числе связанных с незаконным выставлением распоряжении о приостановлении расходных операций (далее - РПРО) по банковским счетам. Так, только за 2024 год органы прокуратуры рассмотрев 388 жалоб на действия ОГД защитили права 11818 предпринимателей.

В целом РПРО выставляется ОГД посредством программы, интегрированной налоговой информационной системой (далее - ИНИС), доступ к которой имеется только у сотрудников ОГД.

РПРО имеет негативные последствия, выраженные в несвоевременной оплате заработной платы, что может привести к возникновению социальной напряженности среди работников, ограничении участия предпринимателей в конкурсах о государственных закупках и штрафным санкциям к налогоплательщикам.

При поступлении обращении субъектов бизнеса прокуроры путем направления запроса получают информацию, представленную ОГД, что занимает определенное время (более 3 рабочих дней), тем самым имеются ограничения в принятии оперативного решения и устранения нарушений законности. Не исключены факты предоставления неполной либо недостоверной информации.

Помимо этого, до настоящего времени информационная система ЕРСОП не в полном объеме интегрирована с ИНИС и другими ИС КГД МФ РК (КАО, ЦУЛС, ЕХД, СОНО).

При назначении налоговой проверки не все приложенные документы ОГД отражаются в ЕРСОП, что затрудняет осуществление надзора.

Отдельные предприниматели не желая вступать в судебные разбирательства, исполняют незаконные требования ОГД.

К примеру, прокуратурой города Шымкент при рассмотрении обращении ТОО «Шипалы» и «Амир Трейд Сервис» об оказании содействия в открытии незаконно заблокированных их банковских счетов, до получения мотивированного пояснения ОГД, от вышеуказанных товариществ поступили заявления об оставлении без рассмотрения, ранее поданного ими обращения, в виду снятия РПРО.

Таким образом нарушения сотрудников ОГД являются латентными.

В свою очередь обратившиеся в суд на действия ОГД предприниматели несут как материальные (расходы за услуги адвокатов), так и моральные расходы.

На основании вышеизложенного, в целях пресечения неправомерных действий ОГД до наступления негативных последствий для бизнеса, предлагается предоставить доступ органам прокуратуры к информационным системам ОГД, без права на совершения корректировок.

Использование ИС позволит прокурорам, не выходя из кабинета, путем их мониторинга, дать оценку законности направления уведомления, выставления РПРО, своевременно их снять (1 рабочий день), а также выявлять коррупционные риски, связанные с избирательным подходом при принятии меры ограничительного характера.

Более того, предоставление доступа к ИС ОГД также положительно скажется на работе прокуратуры по противодействию теневой экономике, путем выявления правонарушений связанных с выпиской фиктивных счетов-фактур и уклонением от уплаты налогов. В свою очередь, эти меры повысят собираемость налогов и увеличат доходы бюджета, способствуют защите национальной экономики от реальных и потенциальных угроз, обеспечит устойчивое ее развитие.

Таким образом, у органов прокуратуры РК назрела объективная необходимость в осуществлении качественной аналитической и прогнозной надзорной деятельности посредством доступа к информационным системам и базам данных государственных органов и организации.

Более того, о необходимости цифровизации всех процессов и сфер жизни, а также внедрении технологий искусственного интеллекта акцентировал внимание Президент РК Касым-Жомарт Токаев 1 июня 2024 года в ходе встречи с казахстанскими учеными в городе Алматы.

Параллельно с расширением доступа к информационным системам и базам данных государственных органов следует внедрить в прокурорский надзор искусственный интеллект и автоматизированный анализ больших данных (Big Data).

- разработка алгоритмов ИИ для автоматического анализа законности и выявления нарушений в деятельности госорганов.

- использование больших данных (Big Data) для сопоставления данных из разных источников (данные государственных органов и субъектов

квазигосударственного сектора, бухгалтерская отчетность, судебные решения, исполнительные производства и т.д.).

Преимуществом ИИ и больших данных (Big Data) является исключение человеческого фактора и субъективных решений, мгновенный анализ огромных массивов данных.

С учетом вышеизложенного, в целях повышения эффективности осуществления высшего надзора за соблюдением законности, представляется целесообразным предоставить органам прокуратуры доступ к информационным ресурсам всех государственных органов и организаций, с внедрением инструментов искусственного интеллекта и анализа больших данных (Big Data).

4. Касательно несоответствия установленным требованиям справок о результатах анализов.

Для повышения качества анализов и устранения пробелов в справках прокуроров о результатах анализов необходимо внедрить единый шаблон справки, который обеспечит структурированность, полноту информации и соответствие требованиям законодательства.

В шаблоне справки необходимо предусмотреть обязательные разделы шаблона, состоящие из следующих пяти частей: вводной, описательно-мотивировочной, критический важных разделов содержащих сведений о причинах и условиях, способствовавших совершению правонарушений, предложений по устранению нарушений и совершенствованию законодательства, выводы и рекомендации по результатам проведенного анализа.

1) Вводная часть должна содержать следующие сведений:

- наименование органа прокуратуры, составившего справку.
- дату и место (город, село, поселок и т.д.) составления справки.
- фамилия, имя, отчество (при его наличии) и должность лица проводившего анализ.

- основание для проведения анализа (ссылка на нормативные акты, результаты мониторинга (наблюдения) ситуации либо сведений о нарушениях законности, реквизиты поручения Президента РК, Генерального Прокурора, вышестоящего прокурора, данные утвержденного годового или квартального плана, номер рапорта об инициировании проведения анализа с датой его согласования, и т. д.).

- объект анализа, предмет, тематика анализа.
- срок проведения анализа.

2) В описательно-мотивировочной части справки отразить:

- краткое, но точное изложение сути нарушения.
- перечень, наименования и конкретные статьи, части, пункты, подпункты нормативных актов, которые были нарушены.

- статистические данные (при наличии) о количестве аналогичных правонарушений за определенный период.

- негативные последствия которые повлекли либо могут повлечь допущенные нарушения законности.

3) Причины и условия, способствовавшие совершению правонарушения (критически важный раздел).

- анализ системных причин: правовые пробелы, неэффективное правоприменение, коррупционные риски, недостатки в организации работы контролирующих органов и т.д.

- описание обстоятельств, позволивших совершить правонарушение (недостаточный контроль, недостатки в нормативной базе, отсутствие превентивных мер и т.д.).

- выявление повторяющихся проблем, способствующих совершению аналогичных нарушений.

4) Предложения по устранению нарушений и совершенствованию законодательства (критически важный раздел).

- конкретные меры по предотвращению аналогичных правонарушений.

- предложения по внесению изменений в нормативные правовые акты (если установлены пробелы).

- рекомендации для государственных органов, правоохранительных структур и организаций.

5) Выводы и рекомендации.

- итоговый анализ с обобщением выявленных нарушений.

- конкретные шаги, которые необходимо предпринять для устранения выявленных проблем.

- контрольные меры и сроки их реализации (при необходимости).

Преимущества унифицированного шаблона:

- исключение пропусков обязательных разделов.

- повышение качества и объективности анализа.

- формирование единого подхода к составлению справок во всех подразделениях прокуратуры.

- упрощение процесса ведомственных проверок и контроля за качеством справок.

- уменьшает риски обжалования действий и решений прокуроров.

Более того, предлагаем автоматизировать процесс путем создания цифровой формы справки.

Создание электронной системы формирования справок поможет обеспечить контроль за полнотой и качеством их заполнения, а также упростит анализ и хранение информации.

Ключевые особенности цифровой формы:

- обязательные поля – система не позволит оставить критически важные разделы пустыми. Например, без заполнения разделов «Причины и условия правонарушения» и «Предложения по устранению» документ нельзя будет сохранить или отправить.

- встроенные справочники и шаблоны – возможность выбора типовых формулировок причин правонарушений и предложений по их устранению для ускорения работы.

- автоматизированный контроль – система может анализировать текст на соответствие установленным требованиям (например, выявлять отсутствие конкретных предложений).

- автоанализ правонарушений – использование базы данных по ранее выявленным нарушениям для автоматического поиска схожих случаев и предложений по их устранению.

- генерация аналитических отчетов – агрегирование данных из всех справок для выявления тенденций и системных проблем.

Ожидаемые результаты от внедрения цифровой формы:

- исключение неполных и некачественных справок.

- снижение нагрузки на прокуроров за счет автоматизации повторяющихся процессов.

- повышение уровня аналитической работы благодаря унификации и структурированию данных.

- возможность быстрого анализа тенденций и выявления системных нарушений в различных сферах.

Следует отметить, что схожая автоматизированная программа разработана и применяется органами государственных доходов при проведении налоговой проверки.

В частности, информационная система «Интегрированная налоговая информационная система» содержит вкладку (программу) «Акт документальной налоговой проверки» которая содержит 11 обязательных пунктов установленных статьей 158 Налогового кодекса РК для завершения налоговой проверки и незаполнение хотя бы одного из них не позволяет обработать и завершить акт налоговой проверки.

Комплексное внедрение унифицированного шаблона справки и автоматизированной цифровой формы позволит повысить качество аналитической работы прокуроров, устранил проблему некачественных справок и усилит контроль за исполнением требований Правила.

5. Касательно проведения анализов состояния законности без рапортов о согласовании их проведения, с последующим внесением некачественных актов прокурорского надзора.

Проведение анализов без рапортов об их согласовании с вышестоящими прокурорами может привести к признанию их недействительными, возникновению правовых рисков, а также привлечению должностных лиц к дисциплинарной ответственности.

В целях недопущения фактов проведения анализов состояния законности без рапортов о согласовании их с вышестоящим прокурором в рамках исследования разработан и приложен к материалам магистерской диссертации специальный алгоритм действий прокурора при осуществлении прокурорского надзора в форме анализа (Приложение 4).

Вышеуказанный алгоритм включает три этапа: подготовительный (определение предмета, целей и оснований анализа, сбор информации,

согласование), основной (запрос и изучение данных, выявление нарушений, оценка ущерба и разработка рекомендаций) и завершающий (подготовка аналитической справки, внесение актов надзора, контроль устранения нарушений и итоговый отчет).

Прогнозируются следующие положительные моменты при использовании в практической деятельности вышеуказанного алгоритма:

- снижается вероятность ошибок и субъективного подхода при назначении и проведении анализа.

- исключаются случаи проведения анализов без надлежащего согласования, что предотвращает возможные злоупотребления.

- помогает избежать дублирование проверок и упрощает процесс подготовки документов.

- исключает риск проведения излишних или неправомерных анализов, не имеющих правового основания.

- рациональное распределение ресурсов, исключение хаотичного подхода в осуществлении надзорной деятельности.

- может также использоваться в качестве учебного материала для студентов высших учебных заведений страны.

В целом, внедрение в практику такого алгоритма способствует укреплению законности, прозрачности и эффективности прокурорского надзора.

6. Касательно проведения формальных анализов и внесения необоснованных актов прокурорского надзора.

Для обеспечения объективности, прозрачности и эффективности прокурорского надзора полагаю необходимым применить следующие современные цифровые технологии, аналитические инструменты и управленческие механизмы. В частности:

1) Внедрение в прокуратуру искусственного интеллекта для автоматизированной проверки данных перед внесением акта надзора (ИИ будет определять, принимались ли уже меры госорганами, есть ли дублирование).

Преимуществом ИИ и больших объемов данных (Big Data) является упрощение процесса обеспечения внесения обоснованных актов надзора.

К примеру, в автоматизированном режиме система проверит, принимались ли уже меры по взысканию налоговой задолженности, и только после подтверждения фактического бездействия органов государственных доходов прокурор инициирует внесение акта.

2) Блокчейн-реестр прокурорских актов и отчетов.

- внедрение технологии блокчейн для хранения всех актов прокурорского надзора и отчетных данных.

- каждый акт проходит верификацию и сохраняется в неизменяемом реестре.

- информация становится доступной для ограниченного круга пользователей (органы прокуратуры, государственные органы, суды, судебные исполнители), что предотвращает фальсификацию данных.

Блокчейн-реестр позволит обеспечить полную прозрачность отчетности, исключение подделки и манипуляции с данными, автоматический проверит дублирующие акты надзора.

К примеру, если прокурор попытается включить в отчет уже взысканную сумму, система автоматически заблокирует такую запись, предотвращая искусственное завышение показателей.

3) Индивидуальный КРІ прокуроров на основе качества, а не количества путем введения следующих качественных показателей.

- доля успешных актов надзора.
- количество отмененных или необоснованных актов (если показатель высокий - прокурор получает штрафные баллы).
- влияние актов на устранение системных проблем (например, снижение количества нарушений в конкретной сфере).

Внедрение индивидуального КРІ заинтересует прокуроров в качестве актов, а не в их количестве, снизит формальный подход и устранил практику «рисования» отчетности.

К примеру, снизиться рейтинг и карьерные перспективы прокурора регулярно вносящего необоснованные акты.

4) Цифровая система аудита прокурорских актов с использованием нейросетей.

Нейросеть автоматически анализирует акты надзора выявляя: наличие фактических доказательств нарушения, дублирующие или противоречивые решения, ошибки в правовой аргументации, аномалий в отчетности (например, резкий рост «фиктивных» нарушений в конце отчетного периода).

Данное предложение позволит исключить формальный подход, уменьшит нагрузки на вышестоящих прокуроров при проверке актов, а также объективно оценит каждый внесенный акт.

К примеру, при внесении прокурором акта надзора на основе простого списка налоговой задолженности, система выявит отсутствие конкретного нарушения и отклонит его.

Таким образом, использование технологий искусственного интеллекта, блокчейна, Big Data и цифровых платформ позволит кардинально изменить систему прокурорского надзора: исключив формальный подход и дублирующие проверки, повысив прозрачность и объективность актов надзора, упорядочить отчетность, исключив фальсификацию данных, а также повысить доверие к прокуратуре.

7. Касательно оставления без учета проведенных прокурорами анализов в связи с ненадлежащее заполнение обязательных реквизитов отчетов и электронных информационно-учетных документов.

Для недопущения указанных нарушений можно внедрить следующие эффективные методы:

- автоматизировать контроль за заполнением документов путем настройки электронной системы документооборота таким образом, чтобы без

обязательного заполнения всех реквизитов (дата проведения и завершения анализа, объект, результаты анализа и т.д.) документ не мог быть сохранен или отправлен.

- использовать всплывающие уведомления о незаполненных обязательных полях.

- обязательное подтверждение документов ответственным сотрудником перед их включением в отчетность.

- регулярно проводить тренинги и инструктажи по правильному заполнению документов.

- включить показатели качества ведения документации в систему оценки эффективности работы сотрудников.

Вышеуказанные меры помогут минимизировать риск допущения подобных ошибок и повысить качество учета анализов состояния законности.

В целом, по результатам научного исследования сформулированы вышеуказанные ключевые направления оптимизации деятельности органов прокуратуры в рамках анализа состояния законности, направленные на устранение существующих проблем и повышение эффективности прокурорского надзора.

Реализация предложенных мер позволит устранить выявленные проблемы, повысить эффективность, прозрачность и обоснованность прокурорского надзора, минимизировать формальный подход и снизить вероятность вынесения необоснованных актов прокурорского надзора.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

По итогам настоящего исследования можно сформулировать следующие выводы.

Прокуратура, истоки которой восходят к Древнему Риму и которая получила дальнейшее развитие во Франции, России и Советском союзе, прошла значительную эволюцию. Первоначально сосредоточенная на защите интересов монарха и государства, она со временем трансформировалась в орган, осуществляющий надзор за соблюдением законности, а также за защитой прав и свобод граждан.

В современной системе Республики Казахстан традиционная модель прокурорских проверок была преобразована в форму надзорной деятельности, основанной на анализе состояния законности. Такой подход позволяет выявлять системные нарушения и пробелы в законодательстве на макроуровне, осуществлять надзор без прямого вмешательства в работу поднадзорных структур, своевременно принимать меры для устранения выявленных нарушений, снижать коррупционные риски и более рационально использовать доступные ресурсы.

Статистика за период 2019–2024 гг. свидетельствует о высокой эффективности новой модели путем проведения более 38 тыс. анализов с выявлением десятков тысяч нарушений, устранением существенных нарушений, отменой незаконных правовых актов, защитой имущественных интересов государства и прав граждан.

Вместе с тем, выявлены ряд проблем негативно влияющих на осуществлении прокурорского надзора в форме анализа состояния законности. В частности:

- отсутствие четкого законодательного определения понятия «мониторинг» (наблюдение) и механизма его проведения, что приводит к неоднозначному подходу и разночтениям в различных регионах.

- неадекватная отчетность, выраженная в том, что информация о проведенных анализах смешана с данными по проверкам, которая в свою очередь затрудняет оценку эффективности каждого инструмента надзора по отдельности. Также справки о результатах анализа часто не содержат обязательных сведений (причины нарушений, условия, предложения по устранению).

- отсутствие доступа или слабая интеграция с информационными системами и базами данных государственных и негосударственных органов снижает оперативность и полноту аналитической работы прокуроров.

- практика проведения анализов без должного согласования (без рапортов) и внесения необоснованных актов надзора приводит к созданию формальных документов, не отражающих реальное состояние законности, что может подрывать доверие к прокуратуре.

- ненадлежащее заполнение обязательных реквизитов в отчетах и

электронных учетных документах приводит к неполноте данных, что затрудняет контроль и последующую оценку эффективности надзорной деятельности.

В этой связи предлагается:

- внести дополнения в Правила назначения и проведения анализа состояния законности утверждённого приказом ГП РК от 17 января 2023г. №32, с четким определением понятия и механизма проведения мониторинга (с указанием методов сбора информации: опросы, аналитика, жалобы, статистика).

В частности, под мониторингом (наблюдением) ситуации на поднадзорной территории, осуществляемой на постоянной основе следует понимать систематическое наблюдение, сбор, обработку, исследование, контроль, оценку первичной информации о социально-экономических процессах, происходящих на территории РК, объектов или явлений, а также их прогнозирование.

- обособить сведения об актах прокурорского надзора, внесенных по итогам анализов, от данных по проверкам в отчете формы «О надзорной деятельности прокурора» утвержденного приказом Генерального Прокурора РК от 21 февраля 2023 года № 64.

Соответствующие изменения внести в форму электронного информационного учетного документа, сведения «О работе прокурора по надзору за законностью в социально-экономической сфере» раздела 1 отчета, Инструкции по их вводу и формированию, утвержденного приказом председателя Комитета правовой статистики и специальных учетов от 24 ноября 2023 года № 143 о/д.

Эти изменения позволят более точно оценивать эффективность каждого инструмента надзора, избегать манипуляций с показателями и формирования искусственно завышенного эффекта.

- расширить доступ органов прокуратуры к информационным ресурсам и базам данных государственных и негосударственных организаций, с внедрением искусственного интеллекта и инструментов Big Data для автоматизированной обработки полученных больших по объему данных. Это позволит обеспечить оперативность и точность аналитической работы, увеличит возможности по выявлению нарушений и незаконных действий практически во всех сферах, в том числе при расходовании бюджетных средств.

- внедрить единый унифицированный шаблон справки о результатах анализа с обязательными разделами (вводная, описательно-мотивировочная, критическая оценка с указанием причин нарушений, предложения по устранению, выводы и рекомендации), дополненный автоматизированной цифровой системой. Это предложение обеспечит принудительно заполнение всех ключевых реквизитов с использованием встроенных справочников, автоанализа и контроля качества на основе нейросетей.

- внедрить разработанный пошаговый алгоритм действий прокурора при назначении и проведении анализа состояния законности для обязательного согласования их проведения (с обязательным рапортом о согласовании с вышестоящим прокурором), что снизит риск проведения несанкционированных

и формальных анализов.

- использовать современные цифровые технологий в виде искусственного интеллекта, Big Data, блокчейн и цифровых платформ для автоматизированного анализа данных и выявления системных нарушений, внедрения качественных КРІ для оценки работы прокуроров на основе эффективности внесенных актов, а не их количества.

- регулярные тренинги и инструктажи для прокуроров по правильному заполнению документации, а также внедрение системы контроля качества и оценки эффективности работы.

Реализация предложенных мер и оптимизационных решений способна:

- повысить объективность, прозрачность и эффективность прокурорского надзора.

- снизить риск формального подхода, исключить необоснованные акты надзора и предотвратить дублирование проверочных действий.

- обеспечить качественное выявление системных нарушений и своевременное принятие мер по их устранению.

- усилить доверие общества к органам прокуратуры за счет более точной деятельности и детальной отчетности.

- сформировать положительный опыт, который может быть предложен к обсуждению на международном уровне (например, в рамках ШОС) для обмена лучшими практиками в борьбе с коррупцией, преступностью и иными угрозами.

Таким образом, всесторонняя модернизация аналитической формы прокурорского надзора, основанная на цифровизации, четком нормативном регулировании и эффективном контроле за документальным оформлением, станет важным инструментом для повышения уровня законности, защиты прав граждан и устойчивого развития страны.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

- 1 «О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года» Указ Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 года № 858 [Электронный ресурс] - Режим доступа: [https://adilet.zan.kz/rus/docs/U090000858\\_](https://adilet.zan.kz/rus/docs/U090000858_) - (дата обращения: 31.03.2025).
- 2 Бахтыбаев, И.Ж. Конституционный надзор прокуратуры Республики Казахстан: монография - Алматы: Жеті жарғы, 2000. - 865 с.
- 3 Алексеев, А.И., Ястребов В.Б. Профессия - прокурор. Введение в юридическую специальность - М.: Юристь, 1998. - 144 с.
- 4 Басков, В.И. История прокуратуры Российской Империи // Вестник Московского университета. - М.: Изд-во Моск. ун-та, 1997, № 2. - С. 3-13.
- 5 Кони, А.Ф. Собрание сочинений: В 8 т. - Москва: Юрид. лит. 1966-1969 - Москва, 1968. - 528 с.
- 6 Правовые основы государственной политики Республики Казахстан в сфере уголовной юстиции – Алматы: Жазушы, 2004. - 264 с.
- 7 Ленин, В.И. Полное собрание сочинений. Т. 45. Март 1922 – март 1923 / В. И. Ленин; Институт марксизма-ленинизма при ЦК КПСС. – 5-е изд. - 718 с.
- 8 Бахтыбаев, И.Ж. Концептуальные основы деятельности прокуратуры Республики Казахстан по обеспечению законности: монография - Алматы: Жеті жарғы, 2008. - 865 с.
- 9 Ожегов, С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / Российская академия наук. Институт русского языка им. В. В. Виноградова - 4-е изд., дополненное. - М.: ООО «ИТИ Технологии», 2006. - 944 с.
- 10 Закон Республики Казахстан «О Прокуратуре» от 21 декабря 1995 года № 2709 [Электронный ресурс] - Режим доступа: [https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z950002709\\_](https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z950002709_) - (дата обращения: 30.03.2024).
- 11 Ергешов, Б.Ш. «Теоретико-правовые основы прокурорского надзора в форме анализа состояния законности: теория и практика» - Развитие современной юридической науки: материалы VII международной научно-практической конференции – Косшы: Академия правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан, 2024. – С. 36-43.
- 12 «Об организации прокурорского надзора за применением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина в социально-экономической сфере» Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 21 ноября 2002 года № 60 [Электронный ресурс] - Режим доступа: [https://adilet.zan.kz/rus/docs/V020002065\\_](https://adilet.zan.kz/rus/docs/V020002065_) - (дата обращения: 30.03.2024).
- 13 «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан Закон Республики Казахстан» Закон от 10 марта 2017 года № 51-VI ЗРК [Электронный ресурс] - Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1700000051> - (дата обращения: 05.03.2024).

- 14 Закон Республики Казахстан «О прокуратуре» от 30 июня 2017 года № 81-VI [Электронный ресурс] - Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1700000081> - (дата обращения: 30.03.2024).
- 15 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора» Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 2 мая 2018 года № 60 [Электронный ресурс] - Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1800016894> - (дата обращения: 30.03.2024).
- 16 Тугелбаев, У. Е. Проблемы противодействия терроризму в информационной сфере в условиях повсеместной цифровизации / У. Е. Тугелбаев // Научный журнал «Вестник Академии правоохранительных органов». - 2022. - № 1(23). - С. 56-65.
- 17 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора» Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 17 января 2023 года № 32 [Электронный ресурс] - Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1800016894> - (дата обращения: 30.03.2024).
- 18 «О прокуратуре» Конституционный закон Республики Казахстан от 5 ноября 2022 года № 155-VII [Электронный ресурс] - Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2200000155> - (дата обращения: 30.03.2024).
- 19 Об административных правонарушениях Кодекс Республики Казахстан от 5 июля 2014 года № 235-V [Электронный ресурс] - Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000235> - (дата обращения: 20.04.2025).
- 20 Уголовный кодекс Республики Казахстан от 3 июля 2014 года № 226-V [Электронный ресурс] - Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000226> - (дата обращения: 20.04.2025).
- 21 Прокуратура в зарубежных государствах: учебное пособие. - Алматы, ТОО «Лантар Трейд», 2019. - 210 с.
- 22 A.S. David The nature and function of prosecutorial power / A.S. David // J. Crim. L. & Criminology. - 2016. - № 106. - С. 473-520.
- 23 Supervision over the use of expert knowledge in conducting investigative actions / R. O. Mathalikov // The American Journal of Political Science Law and Criminology. - 2024. - № 6(9). - С. 148-150.
- 24 S. Bibas The need for prosecutorial discretion / S. Bibas // Temp. Pol. & Civ. Rts. L. Rev.. - 2009. - № 19. - С. 369.
- 25 Тюренкова, К.А., Демидов, А.С. Конституционно-правовой статус прокуратуры в зарубежных странах: сравнительно-правовой анализ // Молодой ученый. - 2015. - № 21. - С. 633-636.
- 26 Закон Республики Армения от 01 декабря 2017 года ЗР-198 "О прокуратуре" [Электронный ресурс] - Режим доступа: <https://www.ksgp-cis.ru/struktura/armenia> - (дата обращения: 21.10.2024).
- 27 Закон Украины от 5 ноября 1991 года № 1789-XII О прокуратуре [Электронный ресурс] - Режим доступа: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=30456339](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30456339) - (дата обращения: 21.10.2024).

- 28 Щерба, С.П., Решетникова, Т.А., Зайцев, О.А. Прокуратура в странах СНГ: правовой статус, функции, полномочия. - М.: Экзамен, 2007. - 557 с.
- 29 Федеральный закон от 17 января 1992 года № 2202-І о прокуратуре Российской Федерации [Электронный ресурс] - Режим доступа: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=30423593](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30423593) - (дата обращения: 30.03.2025).
- 30 Закон Республики Беларусь от 8 мая 2007 года № 220-3 О прокуратуре Республики Беларусь [Электронный ресурс] - Режим доступа: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=30538333](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30538333) - (дата обращения: 30.03.2025).
- 31 Закон Республики Узбекистан от 9 декабря 1992 года № 746-ХІІ О прокуратуре [Электронный ресурс] - Режим доступа: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=30439137](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30439137) - (дата обращения: 30.03.2025).
- 32 Закон Туркменистана от 15 августа 2009 года № 50-IV О прокуратуре Туркменистана [Электронный ресурс] - Режим доступа: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=31344590](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31344590) - (дата обращения: 30.03.2025).
- 33 Раскина, Т.В. Теоретические аспекты аналитической деятельности прокуроров по профилактике преступности и правонарушаемости. Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. 2016. Т. 10, № 1. - С. 170-178.
- 34 Ергешов, Б. Ш., Амуртаева, Д. Т. Анализ состояния законности: национальный опыт и возможность применения в зарубежной практике / Б. Ш. Ергешов, Д. Т. Амуртаева // Научный журнал «Вестник Академии правоохранительных органов». - 2024. - № 4. - С. 148-156.
- 35 Кравченко, А. Н. Правовые инструменты реализации правозащитной роли прокурора в социально-экономической сфере / А. Н. Кравченко // Материалы международной научно-практической конференции. - Алматы: Жеті жарғы, 2004. - С. 172.
- 36 Отчет о надзорной деятельности прокурора - [Электронный ресурс] - Режим доступа: <https://qamqor.gov.kz/crimestat/statistics> - (дата обращения: 31.03.2025).
- 37 Прокуратура Акмолинской области «Прокуратурой г.Кокшетау предотвращено незаконное расходование госсредств на сумму 78 млн тенге» [Электронный ресурс] - Режим доступа: <https://www.gov.kz/memleket/entities/prokuratura-akm-obl/press/news/details/961267?lang=ru> - (дата обращения: 20.04.2024).
- 38 Генеральная прокуратура Берик Асыллов о применении в работе цифровых технологий / Генеральная прокуратура [Электронный ресурс] // Телеграм канал: [сайт] - Режим доступа: <https://t.me/GenPr> - (дата обращения: 20.04.2025).
- 39 Комментарии к Закону Республики Казахстан «О прокуратуре»: Комментарии / [Коллектив авторов] Под общей редакцией Мерзадинова Е.С. Академия правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре РК. Косшы, 2020. - 396 с.

- 40 «Об утверждении Правил ведения Единого реестра административных производств» Приказ и.о. Генерального Прокурора Республики Казахстан от 10 июля 2020 года № 85 [Электронный ресурс] - Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2000020962/compare> - (дата обращения: 30.03.2024).
- 41 Комитет по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры Республики Казахстан «Краткая информация об информационных системах Комитета» [Электронный ресурс] - Режим доступа: <https://www.gov.kz/memleket/entities/pravstat/press/article/details/17505?lang=ru> - (дата обращения: 30.03.2024).
- 42 Экологический кодекс Республики Казахстан от 2 января 2021 года № 400-VI [Электронный ресурс] - Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2100000400> - (дата обращения: 20.04.2025).
- 43 О здоровье народа и системе здравоохранения Кодекс Республики Казахстан от 7 июля 2020 года № 4360-VI [Электронный ресурс] - Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2000000360> - (дата обращения: 20.04.2025).

## Приложение 1

### СРАВНИТЕЛЬНАЯ ТАБЛИЦА

по внесению изменений и дополнений в правовые акты Республики Казахстан,  
выработанные по результатам диссертационных исследований магистрантов Академии правоохранительных органов при Генеральной  
прокуратуре Республики Казахстан выпуска 2025 года

№	Структурный элемент	Действующая редакция	Предлагаемая редакция	Обоснование
Правила назначения и проведения органами прокуратуры проверок состояния законности, анализа состояния законности, а также осуществления оценки актов, вступивших в силу, утвержденные приказом Генерального Прокурора Республики Казахстан №32 от 17 января 2023 года				
«О некоторых вопросах организации прокурорского надзора»				
Ергешов Б.Ш.				
1.	Абзац 4 пункта 38	Отсутствует	Мониторинг (наблюдением) ситуации на поднадзорной территории это осуществляемое на постоянной основе систематическое наблюдение, сбор, обработка, исследование, контроль и оценка первичной информации о социально-экономических процессах, происходящих на территории Республики Казахстан, а также об объектах или явлениях и их прогнозирование. Эта информация получается дистанционно из открытых источников (информационные системы, базы данных государственных органов и организаций, СМИ, социальные сети и форумы, научные и аналитические публикации, судебная практика, обращения и т. д.). На её основе осуществляется подготовка предварительных прогнозов, оценка рисков и формирование выводов, в том числе подлежащих изучению посредством анализа состояния законности.	Отсутствие законодательной регламентации понятия «мониторинг» (наблюдение) может привести к разночтениям и несогласованности, разному подходу в различных регионах, а также возможным злоупотреблениям или недостаточной глубине анализа.

## ПРИЛОЖЕНИЕ 2

### Акт внедрения результатов диссертационного исследования

«УТВЕРЖДАЮ»

Начальник управления  
по защите общественных  
интересов

Е.Ж. Жумагулов

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2025 года



Акт

внедрения результатов диссертационного исследования магистранта  
Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре  
Республики Казахстан

Комиссия в составе:

**Председатель** – начальник управления Жумагулов Е.Ж.

**Члены комиссии** – заместитель начальника управления Жагыпаров Б.К.,  
прокурор управления Куаныш Б.Д.

Составили настоящий акт о том, что материалы диссертационного исследования магистранта Ергешова Б.Ш. на тему «Прокурорский надзор в форме анализа состояния законности: проблемы и пути их решения» внедрены в практическую деятельность прокуратуры города Астаны.

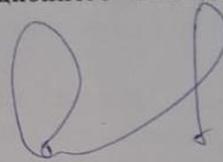
**1. Краткая аннотация внедрения диссертационного исследования магистранта.** В рамках 2 раздела диссертационного исследования изучена правоприменительная практика прокурорского надзора в форме анализа состояния законности. Исследование выявило существующие пробелы в законодательстве и правоприменении, связанные с отсутствием нормативной регламентаций понятия и механизма мониторинга, являющегося основанием для проведения такого анализа, отсутствием в Отчете конкретных сведений об актах прокурорского надзора, внесенных по результатам анализов и об итогах их рассмотрения, необеспечение доступа к информационным системам и базам данных многих государственных органов и организации, что негативно сказывается на оперативности камерального выявления и устранения предпосылок кризисных ситуаций. В работе предложены пути совершенствования законодательства, в том числе по внедрению цифровых инструментов в виде специализированных автоматизированных систем для анализа данных и использование биг-дата (сбор, обработка, анализ и использование огромных данных) для выявления закономерностей и прогнозирование потенциальных нарушений, что позволит повысить эффективность прокурорского надзора.

**2. Форма внедрения диссертационного исследования магистранта**  
Материалы исследования содержат рекомендации по совершенствованию прокурорского надзора в форме анализа состояния законности.

3. Эффективность внедрения диссертационного исследования магистранта. Выработанные предложения по включению в Правила проведения анализа состояния законности понятия и механизма мониторинга, который является одним из оснований проведения такого анализа, по отдельному разделению в отчете «О надзорной деятельности прокурора» и форме электронного информационного учетного документа сведений из раздела 1 отчета «О работе прокурора по надзору за законностью в социально-экономической сфере» информацию об актах прокурорского надзора, внесенных по результатам анализа состояния законности и проверок, а также об итогах их рассмотрения, по внедрению цифровых инструментов в виде специализированных автоматизированных систем для сбора, обработки, анализа и использованию больших данных, с целью выявления закономерностей и прогнозирования потенциальных нарушений, что в свою очередь могут способствовать повышению эффективности прокурорского надзора и положительно скажется на состоянии законности в стране.

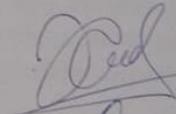
4. Дата внедрения диссертационного исследования магистранта:  
27.02.2025 года.

Председатель:

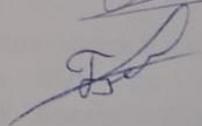


Е.Ж. Жумагулов

Члены комиссии:



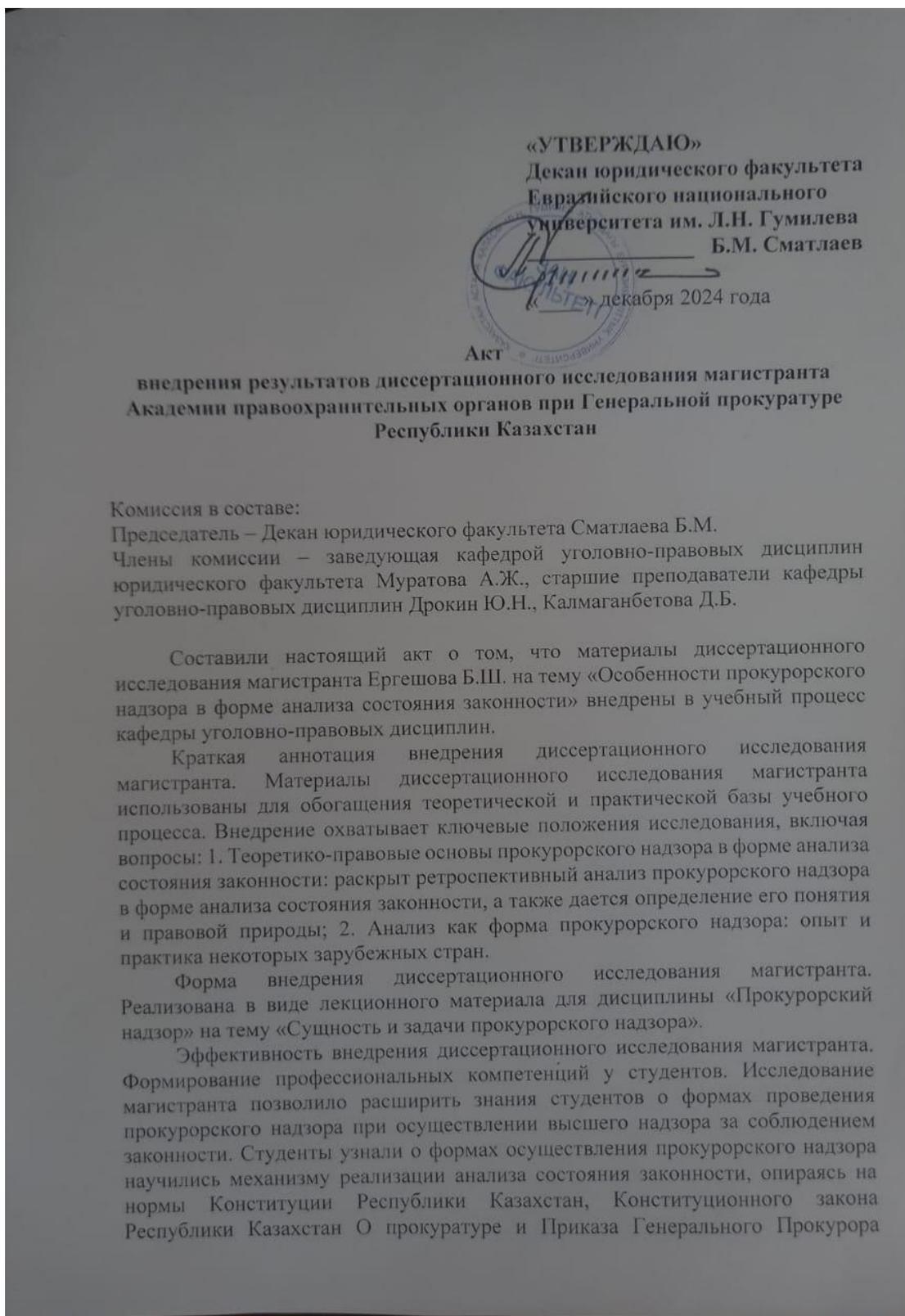
Б.К. Жагыпаров



Б.Д. Куаныш

## ПРИЛОЖЕНИЕ 3

## Акт внедрения результатов диссертационного исследования

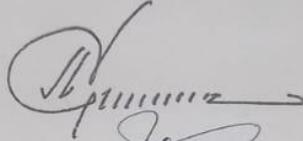


Республики Казахстан от 17 января 2023 года № 32 "О некоторых вопросах организации прокурорского надзора".

Дата внедрения диссертационного исследования магистранта:

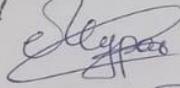
« \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2024 года.

Председатель:

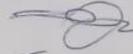


Б.М. Сматлаев

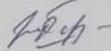
Члены комиссии:



А.Ж. Муратова



Ю.Н. Дрокин



Д.Б. Калмаганбетова

## ПРИЛОЖЕНИЕ 4

Алгоритм действий прокурора при осуществлении прокурорского надзора путем назначения и проведения анализа состояния законности

### I. ПОДГОТОВИТЕЛЬНЫЙ ЭТАП

#### 1. Инициирование назначения и проведения анализа

1.1. Определить предмет анализа (конкретная сфера правоотношений, законодательства или проблема состояния законности, правоприменительная практика, исполнение законодательства, коррупционные риски и т.д.).

#### 1.2. Определить цели анализа:

- выявление нарушений законодательства;
- определение причин и условий нарушений;
- оценка эффективности мер, принимаемых органами власти.

1.3. Изучить нормативные акты, правоприменительную и судебную практики

- Конституционный закон Республики Казахстан от 5 ноября 2022 года №155-VII ЗРК О прокуратуре и приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 17 января 2023 года №32 О некоторых вопросах организации прокурорского надзора;
- изучить ранее проведенные анализы, проверки схожие с предметом назначенного анализа и их результаты, судебную практику по аналогичным делам, включая ранее вынесенные решения.

#### 2. Подготовка обоснования анализа

2.1. Собрать предварительные сведения на основании постоянно проводимого мониторинга (наблюдения) ситуации либо информации о нарушениях законности полученных из различных источников (жалобы физических и юридических лиц, статистические данные, отчеты государственных органов, публикации СМИ, обращения государственных органов и организации, данные международных организации, сведения о выделенных бюджетных средствах и их использовании, итоги встреч с населением, рассмотренные обращения граждан и организаций, материалы уголовных, гражданских, административных дел и дел об административных правонарушениях), или мотивированного обоснования инициирования такого анализа состояния законности в план работы (годовой, ежеквартальный) Генеральной либо территориальной прокуратур.

2.2. Составить мотивированный рапорт о необходимости проведения анализа с указанием:

- дату, Ф.И.О., должность инициатора;
- тематику анализа;
- причин и оснований;
- целей и задач анализа;
- сроков проведения;

- перечня привлекаемых специалистов других уполномоченных государственных органов, ведомств и учреждений;
- период и срок проведения анализа.

2.3. Согласовать рапорт с вышестоящим прокурором (при необходимости) и зарегистрировать его в информационной системе «Қадағалау».

2.4. Направить уведомление вышестоящему прокурору (Главному военному или транспортному прокурорам, прокурору области и приравненного к нему прокурору) в случаях, если анализ затрагивает права и законные интересы субъектов частного предпринимательства.

## **II. ДЕЙСТВИЯ В ХОДЕ АНАЛИЗА**

### **3. Проведение анализа**

#### **3.1. Запрос информации**

- направить запросы в государственные органы, организации и учреждения с требованием представить необходимые документы, данные и объяснения;
- запросить сведения из информационных систем (статистика, реестры, базы данных);
- установить срок предоставления информации (общий срок 3 рабочих дня, в срочных случаях - незамедлительно).

#### **3.2. Изучение и анализ документов**

- провести правовой анализ полученных документов и сведений;
- оценить полноту и достоверность информации;
- сравнить данные с нормативными требованиями, судебной практикой, отчетами международных организаций.

#### **3.3. Проведение дополнительных мероприятий**

- визуальный осмотр объектов (при нахождении в открытом для посещения месте) с фиксацией выявленных фактов нарушений (фото, видео, акты осмотра);
- анкетирование, опрос граждан и должностных лиц;
- назначение экспертиз (экономические, судебно-строительные, почерковедческие, технические, правовые и т.д.), в случаях, требующих специальных научных знаний.

### **4. Оценка состояния законности и выявление нарушений**

#### **4.1. Формулирование выводов**

- выявить и систематизировать допущенные нарушения законодательства, определить их влияние на соблюдение прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц, общества и государства;
- установить причины и условия, способствующие нарушениям с выработкой механизмов их устранения;
- оценить степень ущерба, нанесенного государственным или общественным интересам;
- определить должностных лиц, ответственных за допущенные нарушения;

- предложить приоритетные направления в работе для решения системных проблем, где необходимо принятие комплексных мер (в том числе законодательные и организационные).

### **III. ЗАВЕРШАЮЩИЙ ЭТАП**

#### **5. Подготовка аналитической справки**

- в случае приостановления анализа (например, в ожидании экспертизы) - возобновить его после устранения препятствующих обстоятельств;
- составить аналитическую справку в установленный срок, включив в нее описание выявленных нарушений, правовой анализ ситуации, статистические данные и сравнительные анализы, выводы о состоянии законности, рекомендации по устранению нарушений и совершенствованию законодательства.

5.1. Направить справку в уполномоченные органы для ознакомления и получения возможных возражений (срок ответа - 3 рабочих дня).

#### **6. Принятие решений по результатам анализа**

6.1. Внести акты прокурорского надзора (протест, представление, предоставление, постановление и т.д.) и направить материалы в уполномоченные органы с установлением срока для устранения нарушений;

6.2. Осуществить контроль за исполнением предписанных мер (запросов и отчетов, при наличии сомнения в достоверности предоставленных сведений путем повторных проверок);

6.3. Направить требование о проведении проверки в отношении субъектов, допустивших нарушений (по согласованию с Генеральной прокуратурой или вышестоящим прокурором);

6.4. Принять решение о регистрации материалов в Едином реестре досудебных расследований (ЕРДР) или Книге учета информации (КУИ).

6.5. Инициировать перед Генеральным Прокурором вопрос об обращении в Конституционный или Верховный суд Республики Казахстан в случае выявления системных и сложных проблем.

#### **7. Подготовка итогового отчета**

##### **7.1. Подготовить отчет о результатах анализа с указанием:**

- перечня выявленных нарушений;
- принятых мерах реагирования;
- состояния устранения нарушений;
- предложений по совершенствованию законодательства.

#### **8. Контроль исполнения и завершения анализа**

- при полном устранении нарушений и завершении всех процедур анализа вынести решение о его закрытии;

- внести итоги анализа в соответствующие базы данных прокуратуры для дальнейшего использования в надзорной практике.