Академия правоохранительных органов
при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ КОММЕНТАРИЙ К КОНСТИТУЦИОННОМУ ЗАКОНУ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН от 5 ноября 2022 года № 155-VII «О ПРОКУРАТУРЕ»

2026 г.

УДК 347.963 (574)
ББК 67.72 (5Каз)
Н34

Под общей редакцией Ректора Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан, к.ю.н., доктора философии (PhD) Абдирова Н.М.

Рецензенты:
1. **Умиралиев Жандос Жанибекович** - Первый заместитель Генерального Прокурора Республики Казахстан, государственный советник юстиции 2-класса.
2. **Шапақ Унзила** – депутат Курултая Республики Казахстан, Председатель Комитета по конституционному законодательству, судебной системе и правоохранительным органам, д.ю.н., доцент.
3. **Мацкевич Игорь Михайлович** - Ректор Университета прокуратуры Российской Федерации, государственный советник юстиции 2-класса, д.ю.н., профессор.

Научно-практический комментарий к Конституционному закону Республики Казахстан от 5 ноября 2022 года № 155-VII «О прокуратуре» / коллектив авторов; под общ. ред. Ректора Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан, к.ю.н., доктора философии (PhD) Н.М. Абдирова – Косшы, 2026. – 439 с.

ISBN 978-601-82556-4-9

Настоящий научно-практический комментарий посвящен разъяснению положений Конституционного закона Республики Казахстан «О прокуратуре», принятого 5 ноября 2022 года.

Комментарий подготовлен с учетом законодательства Республики Казахстан по состоянию на 1 июля 2026 года.

Научно-практический комментарий представляет собой специально-юридическое и доктринальное толкование положений Конституционного закона, основанное на системном анализе действующего законодательства, нормативных правовых актов Генерального Прокурора, правовых позиций Конституционного Суда и Верховного Суда Республики Казахстан, а также практики деятельности органов прокуратуры. Изложенные в нем толкования и выводы направлены на разъяснение содержания комментируемых норм и раскрытие особенностей их реализации в деятельности органов прокуратуры.

Издание предназначено для работников органов прокуратуры и других правоохранительных и государственных органов, судей, научных и практических работников, преподавателей, докторантов, магистрантов и студентов организаций высшего и послевузовского образования, а также иных лиц, интересующихся вопросами организации и деятельности прокуратуры Республики Казахстан.

Рекомендовано к опубликованию
Ученым советом Академии правоохранительных органов
при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан

ISBN 978-601-82556-4-9
УДК 347.963 (574)
ББК 67.72 (5Каз)



Предисловие

Принятая на всенародном референдуме 15 марта 2026 года Конституция Республики Казахстан по своей сути является народной Конституцией - Основным Законом независимого Казахстана, основанным на воле народа и закрепляющим фундаментальные основы национальной государственности. В ней получили конституционное закрепление общенациональные ценности и принципы развития страны, в центре которых - человек, его жизнь, права и свободы, верховенство закона и порядка, защита общественных и государственных интересов.

Конституционные преобразования определили современные ориентиры развития государственных институтов, включая прокуратуру, конституционная миссия которой состоит в обеспечении верховенства закона, защите общественных и государственных интересов, прав и свобод человека и гражданина. Реализация этих задач непосредственно связана с обеспечением законности и правопорядка и последовательным утверждением в обществе принципа «Закон и Порядок».

Вопросы организации и деятельности органов прокуратуры впервые получили комплексное законодательное регулирование на уровне Конституционного закона. Им определены правовые основы

организации и деятельности прокуратуры, принципы прокурорской деятельности, содержание и пределы высшего надзора, механизмы реализации иных конституционных функций прокуратуры, а также вопросы прохождения службы в органах прокуратуры.

Развитие законодательства, новая конституционная модель государственного управления, цифровая трансформация правоохранительной деятельности и возникающие правовые вызовы обусловливают дальнейшее развитие механизмов реализации функций прокуратуры и требуют единообразного и системного понимания регулирующих их правовых норм.

Одним из новых направлений стало законодательное закрепление за Генеральным Прокурором функций Инвестиционного омбудсмена. В соответствии с Предпринимательским кодексом на него возложена защита прав и законных интересов инвесторов, на региональном уровне данную функцию представляют инвестиционные прокуроры - прокуроры областей и приравненные к ним прокуроры, а деятельность Инвестиционного омбудсмена обеспечивается ведомством органов прокуратуры по защите прав инвесторов[1].

Расширение и конкретизация правовых механизмов деятельности прокуратуры повышают требования к точному пониманию положений Конституционного закона и их применению во взаимосвязи с Конституцией Республики Казахстан, отраслевым законодательством, правовыми актами Генерального Прокурора, нормативными постановлениями Конституционного Суда и Верховного Суда Республики Казахстан.

Именно этим обусловлена подготовка настоящего научно-практического комментария. Его цель - системно раскрыть содержание положений Конституционного закона Республики Казахстан «О прокуратуре», их взаимосвязь с иными нормами

[1] Предпринимательский кодекс Республики Казахстан от 29 октября 2015 года № 375-V ЗРК. https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000375

действующего законодательства и правовыми механизмами реализации полномочий органов прокуратуры.

В подготовке издания приняли участие руководители и практические работники органов прокуратуры, ученые и специалисты в соответствующих отраслях права. Такое сочетание практического опыта и научных подходов позволило рассмотреть положения Конституционного закона с учетом законодательства, правовых позиций Конституционного Суда и Верховного Суда Республики Казахстан, ведомственного нормативного регулирования и практики деятельности органов прокуратуры.

Уверен, что настоящее издание будет востребовано прокурорами, судьями, сотрудниками правоохранительных и иных государственных органов, научными работниками, преподавателями, докторантами, магистрантами и студентами юридических специальностей, а также всеми, кто профессионально занимается вопросами обеспечения законности и правопорядка.

Выражаю признательность коллективу Академии, ученым, практическим работникам органов прокуратуры и всем авторам, принявшим участие в подготовке научно-практического комментария.

Убежден, что издание будет способствовать системному пониманию положений Конституционного закона, их применению во взаимосвязи с действующим законодательством и дальнейшему развитию научного и практического осмысления конституционной миссии прокуратуры.

Генеральный Прокурор
Республики Казахстан
Асылов Б.Н.

Авторский коллектив:

Асылов Б.Н. – ст.ст. 5, 7
Абдиров Н.М. к.ю.н., доктор PhD - ст.ст. 12, 28
Айтпаева С.М. - ст. 11
Алибекова А.М. к.ю.н. – ст. 3
Аубакирова И.У. д.ю.н., профессор – ст. 41
Ахметов М.Д. к.ю.н. - ст. 21
Ахпанов А.Н. д.ю.н., профессор – ст. 23
Аширбеков М.Е. доктор PhD – ст. 14
Баданова А.Н. доктор PhD, **Тусупов К.К. –** ст.ст. 42, 19
Борчашвили И.Ш. д.ю.н., профессор – ст. 29
Даулбаев А.К. к.ю.н., доцент – ст. 1
Дулатбеков Н.О. д.ю.н., профессор – ст. 8
Жакиялин А.Ж. – ст. 25
Жемпиисов Н.Ш. к.ю.н., ассоциированный профессор – ст. 4
Жижис С.А., Тулеуова М.Е. – ст. 26
Жукенов А.Т. – ст. 30
Жұмағали А.Ж. – ст. 35
Игембаев К.А. к.ю.н. – ст. 39
Исаева С.Н. к.ю.н., доцент, **Ануар А.К.** – ст. ст. 44, 47
Кайрулла Е.К. к.ю.н., **Каиржанова Д.К.** – ст.ст. 37, 40
Касимова М.О. доктор PhD, **Түсіп Т. –** ст.ст. 37-1, 38
Касымова А.С. к.ю.н. – ст. 17
Когамов М.Ч. д.ю.н., профессор – ст.ст. 2, 6
Маутова А.Т. – ст. 31.
Мерзадинов Е.С. к.ю.н. – ст. 20
Муканов Г.К., Маханов Т.Г. – ст.ст. 15 - 16
Мухамеджанов А.О. – ст. 9
Смагулов А.А. д.ю.н., профессор – ст. 10
Рахметов С.М. д.ю.н., профессор - ст. 27
Сапаралиева С.М. к.ю.н. – ст. 24
Сәдібеков Б.И., Касимова М.О. доктор PhD– ст. 36
Сейтаева Ж.С. к.ю.н., ассоциированный профессор, **Кулькеев Э.У.** – ст. 22
Сейтенов К.К. д.ю.н., профессор – ст. 32
Секенов Д.А. доктор PhD, **Муканов Д.Ж.** к.ю.н. – ст.13.
Сердалинов К.М., Темиров С.Р. – ст. 33-34
Суиндиков Н.М., Воеводкин Д.В. доктор PhD – ст. 18
Сырбу А.В. к.ю.н., доцент, **Мырзабаев Н.К.** – ст.ст. 45, 46
Турдубеков Т.А. Аширбеков М.Е. доктор PhD - ст.ст. 11-2, 25-1
Турецкий Н.Н. д.ю.н., профессор – ст. 43

ОГЛАВЛЕНИЕ

ГЛАВА 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ
Статья 1. Назначение прокуратуры
Статья 2. Правовая основа деятельности органов прокуратуры
Статья 3. Принципы организации и деятельности органов прокуратуры
Статья 4. Цели и задачи прокуратуры
ГЛАВА 2. СИСТЕМА И КОМПЕТЕНЦИЯ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ
Статья 5. Система органов прокуратуры
Статья 6. Компетенция органов прокуратуры
Статья 7. Генеральная прокуратура
Статья 8. Генеральный Прокурор и его заместители
Статья 9. Полномочия Генерального Прокурора
Статья 10. Полномочия прокурора
Статья 11. Ведомство органов прокуратуры в области государственной правовой статистики и специальных учетов
Статья 11-1. Исключена
Статья 11-2. Ведомство органов прокуратуры по защите прав инвесторов
Статья 12. Академия правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре
Статья 13. Органы военной прокуратуры
Статья 14. Органы транспортной прокуратуры
Статья 15. Областные и приравненные к ним прокуроры и прокуратуры (городов республиканского значения и столицы)
Статья 16. Районные и иные приравненные к ним (городские, межрайонные, а также специализированные) прокуроры и прокуратуры

ГЛАВА 3. ПРЕДЕЛЫ И ФОРМЫ ВЫСШЕГО НАДЗОРА. ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО ИНТЕРЕСОВ ГОСУДАРСТВА В СУДЕ. УГОЛОВНОЕ ПРЕСЛЕДОВАНИЕ. РАССМОТРЕНИЕ ОБРАЩЕНИЙ. ПРАВОВЫЕ ГАРАНТИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРОРА

Статья 17. Пределы и формы высшего надзора

Статья 18. Проверка соблюдения законности

Статья 19. Права и обязанности проверяемых субъектов

Статья 20. Анализ состояния законности

Статья 21. Оценка актов, вступивших в силу

Статья 22. Представительство интересов государства в суде

Статья 23. Уголовное преследование

Статья 24. Рассмотрение обращений

Статья 25. Досудебное урегулирование жалоб на решения, акты прокуратуры и действия (бездействие) должностных лиц органов прокуратуры

Статья 25-1. Досудебное урегулирование споров с участием инвесторов

Статья 26. Правовые гарантии деятельности прокурора

Статья 27. Ответственность органов прокуратуры

ГЛАВА 4. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРОКУРАТУРЫ ПО КООРДИНАЦИИ И ВЗАИМОДЕЙСТВИЮ. КОЛЛЕГИИ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРЫ. УЧАСТИЕ В НОРМОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Статья 28. Координация деятельности по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью

Статья 29. Взаимодействие прокуратуры по защите и восстановлению нарушенных прав и свобод человека и гражданина

Статья 30. Коллегии в органах прокуратуры

Статья 31. Участие в нормотворческой деятельности
ГЛАВА 5. АКТЫ ПРОКУРАТУРЫ
Статья 32. Система актов прокуратуры
Статья 33. Протест
Статья 34. Санкция (согласие)
Статья 35. Указание
Статья 36. Представление
Статья 37. Постановление
Статья 37-1. Предписание
Статья 38. Ходатайство
Статья 39. Заявление (иск)
Статья 40. Обращение
Статья 41. Разъяснение о недопустимости нарушений закона
Статья 42. Опубликование актов прокуратуры
Статья 43. Обжалование действий (бездействия) и актов прокурора
ГЛАВА 6. КАДРЫ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ И ИХ ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ
Статья 44. Состав кадров органов прокуратуры
Статья 45. Финансовое обеспечение органов прокуратуры
Статья 46. Материальное и социальное обеспечение прокуроров и иных работников
Статья 47. Служебные удостоверения и печать
ГЛАВА 7. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ
Статья 48. Порядок введения в действие настоящего Конституционного закона

СОКРАЩЕНИЯ И УСЛОВНЫЕ ОБОЗНАЧЕНИЯ

Конституционный закон -	комментируемый в настоящем издании Конституционный закон Республики Казахстан от 5 ноября 2022 года № 155-VII «О прокуратуре»
РК -	Республика Казахстан
ЗРК -	Закон Республики Казахстан
УПК -	Уголовно-процессуальный кодекс
УК -	Уголовный кодекс
ГПК -	Гражданский процессуальный кодекс
ГК -	Гражданский кодекс
КоАП -	Кодекс об административных правонарушениях
УИК -	Уголовно-исполнительный кодекс
ТК -	Трудовой кодекс
МПГПП -	Международный пакт о гражданских и политических правах
ООН -	Организация Объединенных Наций
СНГ -	Содружество Независимых Государств
КСГП -	Координационный Совет Генеральных прокуроров СНГ
МАП -	Международная ассоциация прокуроров
МВД -	Министерство внутренних дел
КПСиСУ -	Комитет по правовой статистике и специальным учетам
Академия -	Академия правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан
ОРД -	оперативно-розыскная деятельность
СОРМ -	специальные оперативно-розыскные мероприятия
ОРМ -	оперативно-розыскные мероприятия
НСД -	негласные следственные действия
СМИ -	средства массовой информации
НПА	нормативный правовой акт
др. -	другое
ст. -	статья
ст.ст. -	статьи
ч. -	часть
ч.ч. -	части
п. -	пункт
пп. -	подпункт

Глава 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Назначение прокуратуры

Прокуратура от имени государства в установленных законом пределах и формах осуществляет высший надзор за соблюдением законности на территории Республики Казахстан, представляет интересы государства в суде и от имени государства осуществляет уголовное преследование.

Ст. 1 определяет конституционное назначение прокуратуры РК и является исходной нормой комментируемого Конституционного закона, раскрывающей место прокуратуры в системе государственных органов, содержание ее конституционных функций и направленность последующего правового регулирования организации и деятельности органов прокуратуры.

Комментируемая статья воспроизводит положения п.1 ст.84 Конституции РК, согласно которому прокуратура от имени государства осуществляет высший надзор за соблюдением законности на территории РК, представляет интересы государства в суде и осуществляет уголовное преследование[2]. Конституционный закон конкретизирует указанное конституционное положение, определяя правовые основы реализации данных функций.

Осуществление полномочий «от имени государства» отражает публично-правовую природу деятельности прокуратуры. Это означает, что прокуратура реализует конституционные функции государства по обеспечению законности, защите прав и свобод человека и гражданина, охране общественных и государственных интересов. Соответственно, осуществление прокурорских полномочий допускается исключительно в пределах компетенции, установленной Конституцией РК, Конституционным законом и иными законами РК.

[2] Конституция Республики Казахстан, принятая на республиканском референдуме 15 марта 2026 года. https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2600000000

Особое юридическое значение имеет закрепленная в статье формула «в установленных законом пределах и формах», которая определяет пределы осуществления конституционных функций прокуратуры. Данное положение исключает произвольное расширение компетенции органов прокуратуры и означает, что основания, формы и порядок осуществления высшего надзора, представительства интересов государства в суде и уголовного преследования определяются Конституционным законом, уголовно-процессуальным, гражданским процессуальным, административным процессуальным и иным законодательством РК.

Содержание ст.1 необходимо рассматривать во взаимосвязи с положениями ст.ст. 1, 3 и 84 Конституции РК. Согласно ст.1 Конституции РК является демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы. П.1 ст. 3 Конституции обеспечение верховенства закона и порядка отнесено к числу основополагающих принципов деятельности государства. Реализация данного конституционного принципа обеспечивается системой государственных органов в пределах их компетенции. Особое место в указанной системе занимает прокуратура, которая посредством осуществления высшего надзора за соблюдением законности, представительства интересов государства в суде и уголовного преследования обеспечивает практическую реализацию принципа «Закон и Порядок» в сфере своей конституционной компетенции.

Закрепленные в ст. 1 функции прокуратуры взаимосвязаны между собой и образуют единую систему реализации ее конституционного назначения. Высший надзор направлен на обеспечение соблюдения Конституции и законов РК, выявление, пресечение и устранение нарушений законности. Представительство интересов государства в суде обеспечивает судебную защиту публичных интересов в случаях и порядке, предусмотренных законодательством. Уголовное преследование

представляет собой конституционную функцию государства по реагированию на уголовные правонарушения и реализуется в процессуальных формах, установленных уголовно-процессуальным законодательством. В совокупности указанные функции обеспечивают реализацию конституционного принципа верховенства закона и порядка, защиту прав и свобод человека и гражданина, охрану общественных и государственных интересов.

Правовая природа высшего надзора получила официальное толкование в Нормативном постановлении Конституционного Совета РК от 15 октября 2008 года № 8[3]. Конституционный Совет указал, что Конституция РК не исключает осуществление контрольных и надзорных функций иными государственными органами в пределах предоставленной законом компетенции. Вместе с тем только прокуратура осуществляет высший надзор, что обусловлено ее особым конституционно-правовым статусом. Кроме того, Конституционный Совет разъяснил, что государственная функция имеет публично-правовой характер, распространяется на неопределенный круг субъектов и может быть связана с применением мер государственного принуждения. Данные признаки в полной мере характеризуют конституционные функции прокуратуры.

В доктрине прокурорского надзора данная позиция конкретизируется через определение высшего надзора как особого вида государственной деятельности, отличного как от ведомственного контроля, так и от общего государственного управления, по кругу поднадзорных субъектов, предмету, объему полномочий и формам реагирования[4]. Необходимо также учитывать, что данное Нормативное постановление применяется с

[3] Нормативное постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 15 октября 2008 года № 8 «Об официальном толковании статьи 54, пп.1) и 3) п.3 ст.61, а также ряда других норм Конституции Республики Казахстан по вопросам организации государственного управления». https://adilet.zan.kz/rus/docs/S080000008_

[4] Маршунов М.Н. Основы теории прокурорского надзора: научное издание. Спб, 2013; Казарина А. Х. Теоретические и прикладные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов экономической направленности: Дис… д.ю.н. М., 2009.

учетом внесенного в него изменения и сохраняет доктринальное значение как правовая позиция ранее действовавшего органа конституционного контроля[5].

Из приведенной правовой позиции Конституционного Совета следует, что понятие «высший надзор» характеризует особое конституционно-правовое предназначение прокуратуры и не означает осуществление ею общего государственного управления либо административного контроля. Реализация надзорных полномочий допускается исключительно в пределах компетенции и в формах, предусмотренных Конституцией и законами РК. Именно такое понимание высшего надзора обеспечивает соблюдение конституционного баланса между самостоятельностью государственных органов, защитой прав человека и реализацией принципа верховенства закона и порядка.

Конституционная функция представительства интересов государства в суде реализуется в случаях и порядке, предусмотренных законодательством. Ее содержание конкретизируется Конституционным законом, а также процессуальным законодательством, определяющим основания и формы участия прокурора в различных видах судопроизводства.

Уголовное преследование представляет собой самостоятельную конституционную функцию прокуратуры и осуществляется в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством. Положения ст.1 получают дальнейшее развитие в ст.58 УПК [6], определяющей процессуальный статус прокурора и его полномочия при осуществлении надзора за законностью ОРД, досудебного расследования, уголовного преследования и судебных решений, а также представительства интересов государства в суде.

Конституционные функции прокуратуры получают дальнейшую конкретизацию в процессуальном законодательстве и

[5] Пункт 2 мотивировочной части Нормативного постановления Конституционного Совета РК от 15.10.2008 № 8 изменен Нормативным постановлением Конституционного Совета РК от 16.11.2022 № 1. е

[6] Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 4 июля 2014 года № 231-V ЗРК. https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000231

нормативных правовых актах Генерального Прокурора РК, которыми определяются организационные и процедурные механизмы реализации высшего надзора, представительства интересов государства в суде и уголовного преследования. Практика применения соответствующих норм формируется с учетом правовых позиций Конституционного Суда РК, нормативных постановлений Верховного Суда РК, а также международных договоров, ратифицированных Республикой Казахстан.

Таким образом, ст.1 закрепляет конституционное назначение прокуратуры как государственного органа, осуществляющего от имени государства высший надзор за соблюдением законности, представляющего интересы государства в суде и осуществляющего уголовное преследование в пределах и формах, установленных Конституцией и законами РК. Реализация указанных функций обеспечивает практическое воплощение закрепленного Конституцией РК принципа верховенства закона и порядка, служит гарантией защиты прав и свобод человека и гражданина, охраны общественных и государственных интересов, а также определяет содержание и направленность последующего правового регулирования деятельности органов прокуратуры.

Статья 2. Правовая основа деятельности органов прокуратуры

Правовую основу деятельности органов прокуратуры составляют Конституция Республики Казахстан, настоящий Конституционный закон, международные договоры, ратифицированные Республикой Казахстан, и иные нормативные правовые акты Республики Казахстан.

Принятие Конституции Республики Казахстан на республиканском референдуме 15 марта 2026 года повлекло приведение конституционных законов страны в соответствие с ее

обновленными положениями[7]. Соответствующие изменения затронули комментируемый Конституционный закон. Конституционным законом РК от 11 июня 2026 года № 305-VIII уточнены отдельные положения, определяющие организацию и компетенцию органов прокуратуры.

В этой связи особое значение приобретает системное прочтение норм, образующих основу правового статуса прокуратуры, - ст. 2, определяющей правовую основу ее деятельности, и ст. 6, раскрывающей содержание компетенции. От правовых источников деятельности прокуратуры законодатель последовательно переходит к содержанию предоставленных ей полномочий, что позволяет рассматривать указанные нормы в непосредственной взаимосвязи.

Комментируемая статья при ее лаконичном содержании занимает существенное место в структуре Конституционного закона. Она определяет правовые источники деятельности прокуратуры и тем самым устанавливает нормативные пределы реализации ее полномочий. В этом смысле ст. 2 задает правовую основу для последующего понимания норм Конституционного закона о задачах, принципах, компетенции и формах деятельности органов прокуратуры.

Законодатель закрепляет четыре элемента правовой основы деятельности прокуратуры: Конституцию, настоящий Конституционный закон, международные договоры, ратифицированные РК, и иные нормативные правовые акты РК. Данная норма имеет не только отсылочный характер. Ее содержание определяет систему правовых источников деятельности прокуратуры и одновременно исключает возможность осуществления прокурорских полномочий вне установленных правом оснований.

[7] Конституция Республики Казахстан, принятая на республиканском референдуме 15 марта 2026 года. https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2600000000

Первым и основополагающим источником правовой основы деятельности органов прокуратуры является Конституция. В соответствии со ст. 5 Конституции действующее право РК составляют нормы Конституции, соответствующих ей законов, нормативных постановлений Конституционного Суда и Верховного Суда, иных нормативных правовых актов, а также международных договорных обязательств РК. При этом Конституция имеет высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории страны.

Следовательно, содержание и пределы полномочий прокуратуры определяются исходя прежде всего из конституционных положений и принятых в их развитие законодательных актов. Полномочия прокурора не могут выводиться исключительно из общих задач прокуратуры либо определяться посредством расширительного толкования ее компетенции.

Непосредственной конституционной основой деятельности прокуратуры выступает ст. 84 Конституции. Согласно данной статье прокуратура от имени государства в установленных законом пределах и формах осуществляет высший надзор за соблюдением законности на территории РК, представляет интересы государства в суде и от имени государства осуществляет уголовное преследование. В этой же статье закреплены единая централизованная система прокуратуры, подчинение нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному Прокурору, независимость прокуратуры от других государственных органов и должностных лиц, а также ее подотчетность только Президенту РК.

Приведенная конституционная формула не только определяет статус прокуратуры, но и очерчивает пределы ее деятельности. Указание на осуществление функций «в установленных законом пределах и формах» означает, что полномочия прокурора должны иметь нормативное основание, осуществляться в пределах установленной компетенции и реализовываться в предусмотренных

законом формах. Иными словами, конституционно закрепленные функции прокуратуры сами по себе не являются основанием для произвольного расширения конкретных полномочий прокурора.

В этой связи содержание ст. 2 Конституционного закона логически связано и с основами конституционного строя. Согласно ст. 1 Конституции является демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы. Ст. 3 Конституции относит соблюдение прав и свобод человека и гражданина, обеспечение верховенства закона и порядка к основополагающим принципам деятельности РК.

Вне этой взаимосвязи содержание ст. 2 Конституционного закона было бы неполным. Прокуратура реализует предоставленные ей полномочия в общей системе конституционных гарантий законности, прав и свобод человека, защиты общественных и государственных интересов. Поэтому нормы, определяющие организацию и деятельность прокуратуры, подлежат применению во взаимосвязи с соответствующими положениями Конституции.

Значение имеет и ст. 4 Конституции, закрепляющая единство государственной власти, осуществляемой на основе Конституции и законов в соответствии с принципом ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви и их взаимодействия.

Прокуратура организационно не относится ни к одной из указанных ветвей государственной власти. Ее самостоятельное место в системе государственных институтов непосредственно определяется ст. 84 Конституции, а содержание компетенции – Конституцией, Конституционным законом и иными законодательными актами.

Такая конституционная конструкция обусловлена спецификой прокуратуры как централизованной системы, осуществляющей от имени государства высший надзор за соблюдением законности,

представительство интересов государства в суде и уголовное преследование. Вместе с тем самостоятельное конституционное положение прокуратуры не означает автономности ее полномочий от законодательного регулирования: напротив, пределы и формы их осуществления непосредственно определяются законом.

Вторым элементом правовой основы деятельности прокуратуры является непосредственно комментируемый Конституционный закон. Он конкретизирует положения ст. 84 Конституции в части организации и системы органов прокуратуры, компетенции Генерального Прокурора и прокуроров, пределов и форм высшего надзора, представительства интересов государства в суде, осуществления уголовного преследования, а также системы актов прокуратуры.

Статус Конституционного закона предполагает, что иные нормативные правовые акты, регулирующие отдельные направления деятельности прокуратуры, применяются во взаимосвязи с ним и не могут противоречить его положениям. Вместе с тем реализация предусмотренных Конституционным законом полномочий получает дальнейшую конкретизацию в отраслевом законодательстве, определяющем основания и процессуальный порядок их осуществления.

Третьим элементом правовой основы деятельности прокуратуры являются международные договоры, ратифицированные РК. В соответствии с Конституцией и Законом РК от 30 мая 2005 года «О международных договорах Республики Казахстан»[8] международные договорные обязательства РК входят в систему действующего права и подлежат применению в порядке, установленном Конституцией и законодательством.

Тем самым международно-правовые обязательства государства являются составной частью правовой основы деятельности прокуратуры в той мере, в какой их положения

[8] Закон Республики Казахстан от 30 мая 2005 года N 54 «О международных договорах Республики Казахстан». https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z050000054_

относятся к реализуемым ею конституционным функциям и полномочиям. Это имеет практическое значение прежде всего в вопросах обеспечения прав и свобод человека, уголовного преследования, предупреждения пыток, противодействия коррупции и транснациональной преступности, международного сотрудничества по уголовным делам, выдачи лиц, оказания правовой помощи, конфискации преступных доходов и возврата активов.

Из числа международных договоров, составляющих международно-правовую основу соответствующих направлений деятельности прокуратуры, следует выделить Международный пакт о гражданских и политических правах[9], Конвенцию против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания и Факультативный протокол к ней[10], Конвенцию о правах ребенка[11], Конвенцию ООН против коррупции[12], Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности[13] и дополняющий ее Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми[14], Конвенцию ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ[15], Международную конвенцию о борьбе с

[9] Закон Республики Казахстан от 28 ноября 2005 года № 91-III «О ратификации Международного пакта о гражданских и политических правах». https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z050000091_

[10] Закон Республики Казахстан от 26 июня 2008 года № 48-IV «О ратификации Факультативного протокола к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания». https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z080000048_

[11] Постановление Верховного Совета Республики Казахстан от 8 июня 1994 года «О ратификации Конвенции о правах ребенка». https://adilet.zan.kz/rus/docs/B940001400_

[12] Закон Республики Казахстан от 4 мая 2008 года № 31-IV «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции». https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z080000031_

[13] Закон Республики Казахстан от 4 июня 2008 года N 40-IV «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности» / http://10.61.42.188/rus/docs/Z080000040_

[14] Закон Республики Казахстан от 4 июня 2008 года N 37-IV «О ратификации Протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющего Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности» / http://10.61.42.188/rus/docs/Z080000037_

[15] Закон Республики Казахстан от 29 июня 1998 года № 246 «О присоединении Республики Казахстан к Конвенции Организации Объединенных Наций о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ» / http://10.61.42.188/rus/docs/Z980000246_

финансированием терроризма[16], а также Конвенцию о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам (Кишиневская конвенция)[17].

Положения указанных международных договоров имеют различный предмет регулирования, однако в совокупности охватывают значительный круг правоотношений, непосредственно связанных с деятельностью органов прокуратуры: стандарты обеспечения прав человека в уголовном судопроизводстве, законность задержания и содержания под стражей, презумпцию невиновности и право на защиту, предупреждение пыток, международный розыск и выдачу лиц, взаимную правовую помощь, конфискацию преступных доходов и возврат активов.

При этом международные договоры следует рассматривать не как самостоятельный источник расширения компетенции прокуратуры, а как элемент действующего права, применяемый в пределах функций и полномочий, установленных Конституцией и законодательством РК.

Наконец, четвертым элементом правовой основы деятельности прокуратуры являются иные нормативные правовые акты РК - кодексы и законы, нормативные постановления Конституционного Суда и Верховного Суда РК, нормативные правовые указы Президента РК, нормативные постановления Правительства, а также иные нормативные правовые акты, регулирующие соответствующие общественные отношения.

В практической деятельности прокуратуры непосредственное значение имеют УК, УИК, УПК, ГК, ГПК, АППК, КоАП, законодательство об оперативно-розыскной деятельности, правоохранительной службе, государственной правовой статистике и специальных учетах, возврате государству незаконно

[16] Закон Республики Казахстан от 2 октября 2002 года N 347 «О присоединении Республики Казахстан к Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма» / http://10.61.42.188/rus/docs/Z020000347_

[17] Закон Республики Казахстан от 10 марта 2004 года N 531 «О ратификации Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам» / http://10.61.42.188/rus/docs/Z040000531_#z61

приобретенных активов и иные законодательные акты. Они конкретизируют основания, пределы и порядок реализации отдельных полномочий органов прокуратуры.

К данной составляющей правовой основы относятся также нормативные правовые акты Генерального Прокурора, принимаемые в пределах предоставленной законом компетенции. Они регулируют организацию деятельности органов прокуратуры по отдельным направлениям, конкретизируют порядок реализации установленных законодательством полномочий и обеспечивают единообразную организацию прокурорской деятельности. При этом ведомственное нормативное регулирование осуществляется на основании и во исполнение актов более высокой юридической силы и не может изменять установленные законом предмет, пределы и содержание компетенции прокуратуры.

Особое место занимают нормативные постановления Конституционного Суда и Верховного Суда РК, которые согласно ст. 5 Конституции входят в состав действующего права. Содержащиеся в них правовые позиции и разъяснения подлежат учету при осуществлении высшего надзора за соблюдением законности, уголовного преследования, представительства интересов государства в суде и иных направлений деятельности прокуратуры.

Таким образом, комментируемая статья имеет не только учредительное, но и гарантийное значение. Она определяет правовую основу деятельности прокуратуры и тем самым исключает возможность произвольного расширения прокурорских полномочий.

В этом состоит один из ключевых смыслов ст. 2: вмешательство прокурора в деятельность государственных органов, организаций, субъектов предпринимательства и граждан допустимо при наличии предусмотренного законом основания, в установленной правовой форме и в пределах предоставленной компетенции. Отсутствие любого из указанных элементов не может

быть восполнено ссылкой исключительно на общие задачи прокуратуры либо необходимость обеспечения законности.

Статья 3. Принципы организации и деятельности органов прокуратуры

1. Прокуратура осуществляет свои полномочия на принципах законности, независимости от других государственных органов и должностных лиц, подотчетности лишь Президенту Республики Казахстан, гласности.

2. Запрещается какое-либо вмешательство в деятельность органов прокуратуры при осуществлении ими своих функций и полномочий.

3. Прокуратура не вправе вмешиваться в деятельность субъектов предпринимательства, организаций и государственных органов, назначать проверки их деятельности, запрашивать информацию либо документы по основаниям, не предусмотренным законом.

4. Органы прокуратуры действуют гласно в той мере, в какой это не противоречит требованиям законов Республики Казахстан в части охраны прав и свобод человека и гражданина, о защите государственных секретов и иной охраняемой законом тайны.

Принципы организации и деятельности прокуратуры представляют собой закрепленные Конституцией РК и Конституционным законом основополагающие начала, определяющие содержание, формы и пределы осуществления прокурорской деятельности. Они отражают конституционное назначение прокуратуры, определяют порядок реализации ее полномочий и выступают обязательными ориентирами для деятельности всех органов и должностных лиц прокуратуры.

П.1. Согласно п.1 комментируемой статьи прокуратура осуществляет свои полномочия на принципах законности,

независимости от других государственных органов и должностных лиц, подотчетности лишь Президенту РК и гласности. Указанные принципы взаимосвязаны между собой и в совокупности обеспечивают реализацию конституционной миссии прокуратуры по обеспечению законности, защите прав и свобод человека и гражданина, охране интересов общества и государства.

Принцип законности является базовым принципом организации и деятельности органов прокуратуры. Его конституционную основу составляют положения ст. 3 Конституции РК, относящие обеспечение верховенства закона и порядка к числу основополагающих принципов деятельности государства, ст.36 Конституции РК, устанавливающей обязанность каждого соблюдать Конституцию и законодательство РК, уважать права, свободы, честь и достоинство других лиц, а также положения ст.84 Конституции РК, определяющей назначение прокуратуры по осуществлению от имени государства высшего надзора за соблюдением законности на территории РК.

Данный подход согласуется с классической концепцией верховенства права, сформулированной А.В. Дайси, согласно которой должностное лицо не обладает никакими полномочиями сверх тех, что прямо предоставлены ему законом, и несёт за выход за их пределы такую же ответственность, как частное лицо[18].

Применительно к деятельности прокуратуры принцип законности означает обязанность прокуроров неукоснительно соблюдать требования Конституции, Конституционного закона, иных законов и нормативных правовых актов, действовать исключительно в пределах предоставленных полномочий и в установленном законом порядке. Любое решение прокурора, акт прокурорского надзора, процессуальное действие либо акт уголовного преследования должны иметь надлежащее правовое основание и быть направлены на достижение целей, предусмотренных законом.

[18] Dicey A. V. Introduction to the Study of the Law of the Constitution. 8th ed. London: Macmillan and Co., 1915.

Особое значение принцип законности приобретает при осуществлении высшего надзора за соблюдением законности, поскольку прокуратура обеспечивает единообразное понимание и применение законодательства на всей территории РК. В уголовном судопроизводстве данный принцип получает развитие в ст.10 УПК[19], согласно которой суд, органы уголовного преследования и иные участники уголовного процесса обязаны точно соблюдать требования Конституции РК, УПК и иных нормативных правовых актов. В этой связи законность выступает одновременно целью деятельности органов прокуратуры, критерием оценки деятельности поднадзорных субъектов и обязательным условием реализации прокурорских полномочий.

Принцип независимости от других государственных органов и должностных лиц непосредственно вытекает из конституционного статуса прокуратуры как самостоятельного государственного органа, осуществляющего свои функции от имени государства. Его нормативное закрепление содержится в п. 1 ст. 3 и п. 2 ст. 3 Конституционного закона, согласно которым запрещается какое-либо вмешательство в деятельность органов прокуратуры при осуществлении ими своих функций и полномочий.

В сравнительно-правовой литературе соотношение независимости и подотчетности прокуратуры рассматривается как самостоятельная институциональная проблема. Независимость предполагает защищенность прокурорской деятельности от неправомерного вмешательства, тогда как подотчетность направлена на обеспечение ответственности прокуратуры за осуществление предоставленных ей публичных полномочий. При этом конкретное соотношение этих начал определяется конституционной моделью организации прокуратуры и её местом в системе разделения властей[20]. Казахстанский законодатель

[19] Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 4 июля 2014 года № 231-V ЗРК. https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000231

[20] Jerg Gutmann, Stefan Voigt. The Independence of Prosecutors and Government Accountability // Supreme Court Economic Review. Vol. 27, №1. 2019. Pp. 1–19; Neil Chisholm. Prosecutorial Independence in Comparative

разрешает этот вопрос однозначно, закрепляя подотчетность Президенту РК как самостоятельный принцип, не тождественный принципу независимости от иных государственных органов и должностных лиц.

Конституционно-правовой основой независимости прокуратуры выступают положения ст. 84 Конституции РК, определяющие особый статус прокуратуры в системе государственных органов, а также положения ст.3 Конституции РК о верховенстве закона и порядка. Независимость прокуратуры является необходимым условием объективного и беспристрастного осуществления высшего надзора, представительства интересов государства в суде и уголовного преследования.

Важным элементом обеспечения независимости прокуратуры является политическая нейтральность прокуроров. Согласно п.2 ст.26 Конституции РК, сотрудники правоохранительных органов не вправе состоять в политических партиях и профессиональных союзах, а также выступать в поддержку либо с осуждением какой-либо политической партии или общественно-политического движения. Указанные ограничения направлены на обеспечение объективности, беспристрастности и независимости прокурорской деятельности.

Принцип подотчетности лишь Президенту РК отражает особое место прокуратуры в системе государственных органов и исключает ее подчиненность каким-либо иным государственным органам и должностным лицам. Нормативное закрепление данного принципа содержится как в п.1 ст. 3 Конституционного закона, так и в ст. 84 Конституции РК, согласно которой прокуратура РК подотчетна лишь Президенту РК.

Реализация данного принципа обеспечивается установленным Конституцией и законодательством порядком назначения

Perspective: Continental Legal Tradition and the «Paradox of Democratization» in South Korea // Washington University Global Studies Law Review. Vol. 23. № 1. 2024/2025; Giuseppe Di Federico. Prosecutorial Independence and the Democratic Requirement of Accountability in Italy: Analysis of a Deviant Case in a Comparative Perspective // British Journal of Criminology, Vol. 38. Issue 3. 1998. Pp. 371–387.

Генерального Прокурора РК, его обязанностью информировать Главу государства о состоянии законности в стране и деятельности органов прокуратуры, а также полномочиями Президента РК по обеспечению согласованного функционирования всех ветвей государственной власти и ответственности государственных органов перед народом.

Подотчетность Президенту РК не означает процессуальную зависимость прокуроров при разрешении конкретных дел и материалов. Данный принцип направлен на обеспечение единства государственной политики в сфере законности, правопорядка, защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Принцип гласности является одним из важнейших демократических принципов деятельности прокуратуры. Его нормативную основу составляют п.4 ст. 3 Конституционного закона, а также конституционные положения о свободе получения и распространения информации.

Содержание данного принципа выражается в информировании общества о состоянии законности, мерах по защите прав и свобод человека и гражданина, результатах прокурорской деятельности, рассмотрении обращений граждан, взаимодействии со СМИ и обеспечении открытости деятельности органов прокуратуры.

Вместе с тем гласность не является абсолютной. В соответствии с п.4 ст.3 Конституционного закона органы прокуратуры действуют гласно лишь в той мере, в какой это не противоречит требованиям законов РК в части охраны прав и свобод человека и гражданина, защиты государственных секретов и иной охраняемой законом тайны. Следовательно, реализация принципа гласности должна обеспечивать разумный баланс между правом общества на получение информации и необходимостью защиты конституционно значимых интересов личности, общества и государства.

П.2. Органы прокуратуры при осуществлении своей деятельности действуют в рамках функций и полномочий, определенных Конституцией и законодательством РК.

Вмешательство в деятельность органов прокуратуры является недопустимым и преследуется по закону. Для реализации функций и полномочий прокуроров качественно и в полном объеме законодательством установлены правовые гарантии, которые обеспечивают независимость органов прокуратуры при осуществлении ими своей деятельности.

В соответствии с п.1 ст.26 Конституционного закона, воздействие в какой бы то ни было форме на прокурора с целью воспрепятствования осуществлению им своих полномочий или принятия им незаконного решения влечет ответственность, установленную законами РК.

Кроме того, Законом РК «О правоохранительной службе»[21] установлено, что никто не вправе вмешиваться в деятельность сотрудников, кроме лиц, прямо уполномоченных на то законом. Противоправное вмешательство в деятельность сотрудников влечет установленную законами ответственность.

Вмешательство в деятельность органов прокуратуры может совершаться различным способом: в виде требования к сотруднику органов прокуратуры о предоставлении информации, составляющей служебную тайну, совершения в отношении него противозаконных действий, либо совершения таких действий вопреки интересам законности, воспрепятствования установлению обстоятельств расследуемого дела и т.д.

Уголовным законодательством РК устанавливается ответственность за вмешательство в деятельность сотрудников органов прокуратуры, совершенное путем угрозы их жизни,

[21] Закон Республики Казахстан от 6 января 2011 года № 380-IV «О правоохранительной службе». https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1100000380

здоровью, имуществу и т.д. (ст. ст. 380, 380-1, 381, 407-409, 411 УК[22]).

В целях обеспечения безопасности сотрудников органов прокуратуры, а также членов их семей и близких родственников, нормами ст.95 УПК установлено, что указанные лица находятся под защитой государства, и в отношении них государство обеспечивает в порядке, предусмотренном законом, принятие мер безопасности от посягательства на их жизнь или иного насилия в связи с рассмотрением уголовных дел или материалов в суде, производством досудебного расследования.

Система мер государственной защиты жизни, здоровья, имущества, законных прав, интересов лиц, участвующих в уголовном процессе, членов их семей и близких родственников, обеспечения их безопасности в целях пресечения противоправного вмешательства в уголовный процесс устанавливается Законом РК от 5 июля 2000 года № 72 «О государственной защите лиц, участвующих в уголовном процессе»[23]. Нормы указанного закона распространяются и на сотрудников органов прокуратуры, членов их семей и близких родственников.

П.3. Правовые основы деятельности субъектов предпринимательства, организаций и государственных органов устанавливаются нормами действующего законодательства РК. При осуществлении ими своей деятельности в полном соответствии с нормами законодательства, органам прокуратуры устанавливаются ограничения на вмешательство в их законную деятельность, на назначение проверки их деятельности, на запрос информации либо документов по основаниям, не предусмотренным законом.

[22] Уголовный кодекс Республики Казахстан от 3 июля 2014 года № 226-V ЗРК. https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000226

[23] Закон Республики Казахстан от 5 июля 2000 года N 72 «О государственной защите лиц, участвующих в уголовном процессе». https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z000000072_

Согласно порядку проведения проверок, установленному ст.18 Конституционного закона, при осуществлении проверки прокурор не вправе:

1) требовать предоставления документов, информации, если они не относятся к предмету проверки соблюдения законности;

2) превышать установленные сроки проведения проверки соблюдения законности;

3) препятствовать нормальному функционированию проверяемого субъекта, за исключением случаев, создающих угрозу законности и общественному порядку, социально-экономической стабильности в регионе, конституционному строю и национальной безопасности РК, а также угрожающих возникновением необратимых последствий для жизни и здоровья людей.

На практике превышение любого из указанных пределов – истребование документов вне предмета проверки, нарушение установленных сроков, необоснованное воспрепятствование деятельности проверяемого субъекта – образует самостоятельное основание для обжалования акта проверки в порядке, предусмотренном ст.19 Конституционного закона, независимо от того, подтвердились ли по существу выявленные нарушения законности.

П. 4. Гласность является общеправовым термином, означающим максимальную открытость тех или иных общественно значимых процедур и процессов (деятельности органов представительной и исполнительной власти, судов, органов местного самоуправления, порядка избрания или формирования соответствующих органов, обсуждения законопроектов, разрешения различных споров, функционирования общественных объединений и т.д.) и широкое информирование о них жителей[24].

[24] Большой юридический словарь (2003) / сост.: А.Я.Сухарев, В.Е. Крутских, А.Я. Сухарева. URL: https://law.niv.ru/doc/dictionary/big-legal/fc/slovar-195-1.htm#zag-1347 (дата обращения: 10.07.2026 г.)

Органы прокуратуры РК для обеспечения гласности своей деятельности могут публиковать в СМИ акты прокуратуры на незаконные действия (бездействие) и решения органов и должностных лиц, нарушающие конституционные и иные охраняемые законом права человека и гражданина, интересы юридических лиц и государства, с соблюдением требований законодательства РК о защите государственных секретов и иной охраняемой законом тайны[25] (ст.42 Конституционного закона).

Посредством реализации принципа гласности осуществляется контроль за деятельностью прокуратуры со стороны общества, которое должно информироваться о состоянии законности и правопорядка в Республике Казахстан и деятельности прокуратуры по ее обеспечению.

В соответствии с Положением о Генеральной прокуратуре РК, утвержденным Указом Президента РК от 13 октября 2017 года № 563 «О некоторых вопросах органов прокуратуры РК»[26] (далее – Указ №563), обеспечение проведения единой информационной политики системы органов прокуратуры, а также взаимодействия со СМИ входит в основные функции Генеральной прокуратуры (п. 27 Положения).

В этой связи на Аппарат Генерального Прокурора возложена обязанность обеспечения взаимодействия со СМИ с целью информирования общественности о деятельности органов прокуратуры, подготовка пресс-релизов, информационных сообщений о деятельности органов прокуратуры и ответов на запросы СМИ, а также организация пресс-конференций Генерального Прокурора, его заместителей, их интервью и встреч с представителями СМИ и др.

Органы прокуратуры информируют население через информационные агентства, печать, радио и телевидение о

[25] Закон Республики Казахстан от 15 марта 1999 года N 349-1 «О государственных секретах». https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z990000349_

[26] Указ Президента Республики Казахстан от 13 октября 2017 года № 563 «О некоторых вопросах органов прокуратуры Республики Казахстан». https://adilet.zan.kz/rus/docs/U1700000563

результатах прокурорских проверок, вызвавших повышенный общественный интерес, а также о прокурорских проверках, в процессе которых вскрыты грубые нарушения законности, публикуют акты прокурорского надзора на незаконные действия и решения государственных и иных органов и должностных лиц, нарушивших законность, сообщают органам государственной власти, исполнительно-распорядительным органам и населению о состоянии законности и преступности и иных правонарушениях.

В целях обеспечения принципа гласности действует web-сайт Генеральной прокуратуры (www.prokuror.gov.kz). Обеспечение функционирования официального интернет-ресурса Генеральной прокуратуры и его участия в структуре «электронного правительства» РК, организация и координация деятельности органов прокуратуры по наполнению официального интернет-ресурса Генеральной прокуратуры информационными материалами, оказание электронных услуг с применением информационных систем в соответствии с законодательством РК об информатизации является одной из функций Генеральной прокуратуры РК (п.п. 28 п. 15 Положения о Генеральной прокуратуре РК, утвержденного Указом Президента РК от 13 октября 2017 года).

Распространенной формой взаимодействия органов прокуратуры со СМИ является:

– подготовка совместно с корреспондентами информационных агентств, журналистами, репортерами материалов, статей, интервью, теле-, радиопередач, специальных репортажей и т.д., в которых представляется информация о мерах, предпринимаемых по укреплению законности и правопорядка;

– системность, планомерность и последовательность освещения в республиканских и местных СМИ, в том числе периодических печатных изданиях, на телевидении и радио, позитивных результатов деятельности органов прокуратуры;

– привлечение журналистов к сопровождению и освещению результатов прокурорских проверок;

– проведение на телевидении круглых столов с участием прокуроров, комментирование озвученных в прессе и на телевидении наиболее острых проблем законности в регионе, по которым прокуратурой проведены результативные проверки;

– введение в региональных периодических печатных изданиях рубрик органов прокуратуры;

– проведение праворазъяснительной работы с использованием различных форм правовой пропаганды и СМИ, в том числе электронных;

– опубликование актуальных материалов, статей в периодических изданиях, а также размещение их электронных версий на web-сайте Генеральной прокуратуры;

– выступление на телевидении и радио в целях оперативного освещения позитивной деятельности прокуратуры и формирования тем самым ее положительного имиджа и др.

Вместе с тем, органы прокуратуры должны действовать гласно в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства об охране прав и свобод граждан, защите государственных секретов и иной охраняемой законом тайны.

Данные досудебного расследования не подлежат разглашению. Они могут быть преданы гласности только с разрешения прокурора в том объеме, в каком им будет признано это возможным, если это не противоречит интересам расследования и не связано с нарушением прав и законных интересов других лиц. Пределы гласности на досудебных стадиях производства по делу в соответствии со ст.201 УПК определяет прокурор[27].

В соответствии с нормами Закона РК от 15 марта 1999 года № 349-1 «О государственных секретах» к государственным секретам относятся защищаемые государством сведения, составляющие

[27]Нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан от 6 декабря 2002 года № 25 «О соблюдении принципа гласности судопроизводства по уголовным делам». https://adilet.zan.kz/rus/docs/P02000025S_

государственную и служебную тайны, распространение которых ограничивается государством с целью осуществления эффективной военной, экономической, научно-технической, внешнеэкономической, внешнеполитической, разведывательной, контрразведывательной, оперативно-розыскной и иной деятельности, не вступающей в противоречие с общепринятыми нормами международного права[28].

К иным охраняемым законом тайнам следует отнести коммерческую, служебную и иные виды тайн.

Гражданским законодательством РК защищается информация, составляющая служебную или коммерческую тайну, в случае, когда информация имеет действительную или потенциальную коммерческую ценность в силу неизвестности ее третьим лицам, к ней нет свободного доступа на законном основании и обладатель информации принимает меры к охране ее конфиденциальности (ст.126 ГК (Общая часть) от 27 декабря 1994 года)[29].

Принимаемые субъектом предпринимательства меры по охране информации, составляющей коммерческую тайну, могут включать в себя:

1) определение перечня информации, составляющей коммерческую тайну;

2) ограничение доступа к коммерческой тайне путем установления порядка обращения с этой информацией и контроля за соблюдением такого порядка;

3) учет лиц, получивших доступ к коммерческой тайне, и (или) лиц, которым эта информация была предоставлена или передана (ст. 28 Предпринимательского кодекса РК от 29 октября 2015 года[30]).

---

[28] Закон Республики Казахстан от 15 марта 1999 года N 349-1 «О государственных секретах». https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z990000349_

[29] Гражданский кодекс Республики Казахстан от 27 декабря 1994 года № 268-XIII. https://adilet.zan.kz/rus/docs/K940001000_

[30] Предпринимательский кодекс Республики Казахстан от 29 октября 2015 года № 375-V ЗРК. https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000375

Статья 4. Цели и задачи прокуратуры

Прокуратура в целях защиты человека, его жизни, прав и свобод как высших ценностей государства, обеспечения законности на территории Республики Казахстан осуществляет следующие задачи:

1) защиту и восстановление нарушенных прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов юридических лиц, общества и государства;

2) выявление и устранение нарушений законности, причин и условий, им способствующих, а также их последствий;

3) координацию деятельности правоохранительных и иных государственных органов по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью;

4) иные задачи, определяемые законами Республики Казахстан и актами Президента Республики Казахстан.

Деятельность органов прокуратуры РК направлена на цели и задачи, закрепленные в Конституции РК, данном конституционном Законе, Указах Президента РК, Приказах Генерального Прокурора РК и иных нормативных актах действующего законодательства РК (например, в УПК, ГПК, ЗРК «Об ОРД» и др.). Из смысла ст.4 комментируемого закона вытекает, что сущность функционирования органов прокуратуры заключается в реализации задач по защите человека, его жизни, прав и свобод как высших ценностей государства, а также обеспечении законности на территории РК.

Задачами признается то, к чему стремятся, чего следует достичь. Перед государственными и правоохранительными

органами задача ставится для исполнения, решения[31]. При этом задача должна быть сформулирована конкретно и, как правило, быть ограниченной по срокам реализации.

В специальной литературе задачи разделяются на три вида (уровня): общие, специальные и частные. Решение задач более нижнего уровня способствует достижению задач более высокого уровня, что в конечном счете обеспечивает достижение общих задач и предназначения органов прокуратуры.

Под общими понимаются задачи, стоящие перед всеми органами прокуратуры в целом. К их числу согласно данному Закону относятся:

1) защита и восстановление нарушенных прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов юридических лиц, общества и государства;

2) выявление и устранение нарушений законности, причин и условий, им способствующих, а также их последствий;

3) координация деятельности правоохранительных и иных государственных органов по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью;

4) иные задачи, определяемые законами РК и актами Президента РК.

Общие задачи подлежат разрешению каждым прокурором в ходе своей непосредственной деятельности.

Деятельность органов прокуратуры неоднородна и подразделяется на несколько направлений, перед которыми стоят свои особые задачи. Такие задачи являются специальными.

Их суть вытекает из общих задач и определяется содержанием деятельности органов прокуратуры в каждом конкретном ее направлении. Примером специальных задач могут являться: 1) обеспечение законности деятельности государственных, местных представительных и исполнительных органов, органов местного

[31] *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.: Азбуковник, 1999. — 944 с.

самоуправления, учреждений, их должностных лиц, иных организаций независимо от форм собственности, а также принимаемых ими актов и решений; 2) обеспечение представительства интересов государства в суде на основании и в порядке, которые предусмотрены уголовно-процессуальным законодательством РК, гражданским процессуальным законодательством РК, законодательством РК об административных правонарушениях, законодательством РК об административном судопроизводстве.

В процессе внесения необходимых актов прокурорского надзора и реагирования, а также актов, регулирующих вопросы организации и деятельности органов прокуратуры, происходит по сути разрешение общих и специальных задач. Таким образом, прокурор, реализуя предоставленные ему законом правовые средства, разрешает частные задачи. Они различны и многообразны. Примерами таких задач могут служить: получение полной информации, связанной с проведением проверки; своевременное выполнение требований прокурора; возбуждение и прекращение производства по делу об административном правонарушении и др.

Защита и восстановление прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов юридических лиц, общества и государства является первостепенной задачей органов прокуратуры. Данная задача вытекает из ст.1 Конституции РК, в которой высшими ценностями признаются человек, его жизнь, права и свободы.

Таким образом, наиболее важными по иерархии Республика Казахстан, выделяя это по тексту Конституции, признает права и свободы человека и гражданина. Они являются незыблемыми и основополагающими для всех субъектов общественных отношений. Защита основополагающих ценностей демократического, светского, правового и социального государства, реализуется также

путем адекватного восстановления нарушенных прав и интересов человека и гражданина, юридических лиц, общества и государства.

Рассматриваемое положение находит свое отражение через призму норм ГК, ГПК и иных законов РК. Так, в п.1 ст.9 ГК закреплено: «Защита гражданских прав осуществляется судом, арбитражем путем: признания прав; восстановления положения, существовавшего до нарушения права; пресечения действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения; присуждения к исполнению обязанности в натуре; взыскания убытков, неустойки; признания оспоримой сделки недействительной и применения последствий ее недействительности, применения последствий недействительности ничтожной сделки; компенсации морального вреда; прекращения или изменения правоотношений; признания недействительным или не подлежащим применению не соответствующего законодательству РК акта органа государственного управления или местного представительного либо исполнительного органа; взыскания штрафа с государственного органа или должностного лица за воспрепятствование гражданину или юридическому лицу в приобретении или осуществлении права, а также иными способами, предусмотренными законодательными актами РК»[32].

При этом любое нарушение прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов юридических лиц, общества и государства строго преследуется по законодательству РК. Так, в зависимости от тяжести нарушения (совершенного правонарушения) может быть предусмотрена гражданская, административная или уголовная ответственность.

Таким образом, задача по защите и восстановлению прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов юридических лиц, общества и государства признается для органов

[32] Гражданский кодекс Республики Казахстан от 27 декабря 1994 года № 268-XIII. https://adilet.zan.kz/rus/docs/K940001000_

прокуратуры наиболее приоритетной и реализуется через ее компетенцию.

Например, при осуществлении представительства интересов государства в суде по конкретному делу, деятельности по выявлению и возврату государству незаконно приобретенных активов и другое.

Задача по выявлению и устранению нарушений законности, причин и условий, им способствующих, а также их последствий выступает второй по значимости среди задач стоящих перед органами прокуратуры. Логика такого расположения в перечне задач прокуратуры, связана с тем, что она является важной частью первой задачи.

Через решение задачи по выявлению и устранению нарушений законности, причин и условий, им способствующих, а также их последствий реализуется задача по защите и восстановлению прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов юридических лиц, общества и государства. Названная задача прямым образом связана с осуществлением органами прокуратуры своего основного назначения по высшему надзору за соблюдением законности на территории РК.

При этом, выполнение органами прокуратуры данной задачи возможно при реализации положений ст.6 Конституционного закона, а именно при осуществлении:

1) в соответствии с Конституцией РК, настоящим Конституционным законом и иными законами РК высшего надзора за законностью:

- деятельности государственных, местных представительных и исполнительных органов, органов местного самоуправления, учреждений, их должностных лиц, иных организаций независимо от форм собственности, а также принимаемых ими актов и решений;

- производства по делам об административных правонарушениях;

- досудебного расследования, уголовного преследования, оперативно-розыскной и контрразведывательной деятельности;

- исполнительного производства;

- судебных актов, вступивших в законную силу;

- исполнения уголовных наказаний и применения иных мер государственного принуждения;

- государственной правовой статистики и специальных учетов;

- соблюдения международных обязательств РК;

2) представительства интересов государства в суде;

3) уголовного преследования;

3-1) деятельности по выявлению и возврату государству незаконно приобретенных активов (далее – возврат активов);

4) международного сотрудничества в уголовно-правовой сфере, представления интересов государства в компетентных органах иностранных государств и международных организациях по вопросам уголовного преследования, возврата активов, в иностранных и международных судах (арбитражах) по вопросам, относящимся к компетенции прокуратуры, в том числе по предъявлению в иностранные суды гражданских исков, связанных с возвратом активов, заключения международных договоров, согласования проектов международных договоров в уголовно-правовой сфере и сфере возврата активов;

5) участия в нормотворческой деятельности;

6) иной компетенции, предусмотренной законами РК и актами Президента РК.

Необходимо учитывать, что в действующей редакции ст.6 Конституционного закона перечень направлений высшего надзора дополнен сферой инвестиций и инвестиционной деятельности, а компетенция органов прокуратуры – самостоятельным пп. 3-2 о деятельности по защите прав инвесторов, реализуемой

специализированным ведомством органов прокуратуры (ст.11-2 Конституционного закона)[33].

То есть, осуществление высшего надзора за законностью в какой-либо сфере деятельности государственных и иных органов и организаций может непосредственным образом способствовать выявлению и устранению нарушений законности, причин и условий, им способствующих, а также их последствий.

Например, по итогам проверки деятельности какого-либо субъекта общественных отношений, выявляются соответствующие нарушения законности, а также причины и условия, им способствующие, и их последствия. В этом случае, органами прокуратуры может быть внесен в соответствующий орган или организацию акт прокурорского надзора в виде представления.

В соответствии со ст.36 Конституционного закона, прокурор в пределах своей компетенции вносит представление: 1) об устранении нарушений законности; 2) об устранении причин и условий, способствующих совершению уголовных и иных правонарушений; 3) в иных случаях, установленных законами РК.

При этом о результатах рассмотрения представления и принятых мерах сообщается в прокуратуру в течение трех рабочих дней со дня его рассмотрения.

Также следует учесть, что причины и условия, способствующие совершению нарушения, не являются идентичными понятиями.

Так, к причинам относятся такие социальные явления и процессы, которые порождают уголовные и иные правонарушения, а к условиям - конкретные недостатки (обстоятельства), которые сами по себе не порождают уголовные и иные правонарушения, но облегчают их совершение («неадекватные» меры безопасности (защиты).

[33] Конституционный закон Республики Казахстан от 11 июня 2026 года № 305-VIII «О внесении изменений и дополнений в некоторые конституционные законы Республики Казахстан по вопросам приведения их в соответствие с Конституцией Республики Казахстан, совершенствования законодательства Республики Казахстан о выборах и прокуратуре» / https://prg.kz/document/?doc_id=36954507&pos=834;110

Причины уголовных правонарушений в свою очередь, делятся на уровни: причины и условия конкретных криминальных проявлений (например, хищений чужого имущества), причины отдельных групп и видов деяний (коррупционных уголовных правонарушений) и причины преступности как социального явления. Глубокое знание конкретных причин и условий, способствующих выявлению любого вида нарушения, может являться необходимым звеном в правильной организации деятельности органов прокуратуры.

Координация деятельности правоохранительных и иных государственных органов по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью осуществляемая органами прокуратуры занимает важное место в системе мер по противодействию преступности и иным правонарушениям.

Так, в соответствии со ст.28 Конституционного закона, «Координация деятельности правоохранительных и иных государственных органов по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью осуществляется органами прокуратуры в целях обеспечения взаимодействия этих органов, взаимного обмена информацией и согласованности их действий при реализации общих задач. Указанная деятельность осуществляется органами прокуратуры в рамках постоянно действующих координационных советов, образуемых при Генеральной прокуратуре, главных военной и транспортной прокуратурах, прокуратурах областей и приравненных к ним прокуратурах (городов республиканского значения и столицы)».

В Республике Казахстан координация деятельности правоохранительных и иных государственных органов по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью осуществляется согласно Указу Президента РК от 30 мая 2023 года № 238 «Об утверждении Положения о Координационном совете РК

по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью»[34].

Применительно к деятельности правоохранительных органов под координацией понимается взаимосогласованная деятельность правоохранительных, специальных государственных и иных государственных органов и, выработка совместных действий по наиболее важным вопросам обеспечения законности, правопорядка и борьбы с преступностью.

Перед правоохранительными органами стоят сложные и ответственные задачи по борьбе с преступностью и устранению причин и условий, их порождающих. Для того, чтобы обеспечить быстрое и полное раскрытие каждого уголовного правонарушения, произвести по каждому уголовному делу объективное и всестороннее расследование, гарантировать неотвратимость наказания за совершенное деяние, соблюдение прав и свобод человека и гражданина необходима согласованная, скоординированная работа всех правоохранительных и иных государственных органов.

Иные задачи органов прокуратуры определяются законами РК и актами Президента РК.

К таким задачам можно отнести: деятельность ведомства органов прокуратуры в области государственной правовой статистики и специальных учетов, Академии и другое.

Так, в соответствии со ст.11 Конституционного закона, ведомство органов прокуратуры в области государственной правовой статистики и специальных учетов в пределах компетенции Генеральной прокуратуры осуществляет:

1) формирование государственной правовой статистики и ведение специальных учетов;

[34] Указ Президента Республики Казахстан от 30 мая 2023 года № 238 «Об утверждении Положения о Координационном совете Республики Казахстан по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью и признании утратившими силу некоторых указов Президента Республики Казахстан» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2300000238

2) надзор за целостностью, объективностью, достоверностью, достаточностью сведений государственной правовой статистики и специальных учетов, представляемых субъектами правовой статистики и специальных учетов, а также определение методики сбора, регистрации, обработки, накопления, свода и хранения информации в данной сфере;

3) внедрение информационно-коммуникационных технологий в процессы расследования уголовных дел, производства по делам об административных правонарушениях, регистрации и учета форм государственного контроля и надзора, предусмотренных законами РК;

4) иные функции и полномочия, предусмотренные законами РК и актами Президента РК.

Согласно же ст.12 рассматриваемого Конституционного закона, Академия являясь единственной организацией образования органов прокуратуры, осуществляет:

1) организацию и проведение первоначальной профессиональной подготовки для лиц, впервые поступающих на службу в правоохранительные органы РК, за исключением сотрудников органов внутренних дел и гражданской защиты;

2) профессиональную подготовку, переподготовку, повышение квалификации и профессионального уровня сотрудников правоохранительных органов, в том числе состоящих в Президентском резерве руководства правоохранительных органов РК;

3) координацию и проведение межведомственных научных исследований в сфере правоохранительной деятельности;

4) реализацию программ послевузовского образования;

5) взаимодействие с иностранными и международными организациями по вопросам переподготовки и повышения квалификации сотрудников правоохранительных органов, проведения научных исследований и обмена опытом в сфере правоохранительной деятельности;

6) иные виды деятельности, предусмотренные законами РК и актами Президента РК.

Глава 2. СИСТЕМА И КОМПЕТЕНЦИЯ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ

Статья 5. Система органов прокуратуры

1. Единую централизованную систему органов прокуратуры образуют Генеральная прокуратура Республики Казахстан, подчиненные ей ведомства, организация образования, органы военной и транспортной прокуратур, прокуратуры областей и приравненные к ним прокуратуры (столицы и городов республиканского значения), районные и приравненные к ним (городские, межрайонные, а также специализированные) прокуратуры.

По решению Президента Республики Казахстан могут быть образованы иные органы прокуратуры, не предусмотренные частью первой настоящего пункта.

2. Деятельность органов прокуратуры осуществляется на основе подчинения нижестоящих прокуроров вышестоящим прокурорам и Генеральному Прокурору.

Подчиненность прокуроров включает:

1) обязательность исполнения указаний вышестоящих прокуроров по вопросам организации работы и деятельности для нижестоящих прокуратур;

2) ответственность нижестоящих прокуроров перед вышестоящими прокурорами за выполнение служебных обязанностей;

3) осуществление вышестоящими прокурорами в необходимых случаях полномочий нижестоящих прокуроров;

4) отмену, отзыв, приостановление или изменение актов нижестоящих прокуроров вышестоящими прокурорами;

5) разрешение вышестоящими прокурорами жалоб на решения, действия (бездействие), акты нижестоящих прокуроров.

3. Генеральным Прокурором могут быть установлены иные формы подчиненности нижестоящих прокуроров в порядке, установленном настоящим Конституционным законом.

4. При осуществлении надзора органы прокуратуры не подменяют функции иных государственных органов.

5. Образование, реорганизация и ликвидация ведомств, учреждений, организации образования прокуратуры, определение их статуса и компетенции осуществляются в установленном законодательством Республики Казахстан порядке.

6. Для обеспечения деятельности органов прокуратуры могут быть образованы иные организации в соответствии с законодательством Республики Казахстан.

7. Органы прокуратуры имеют свои символы, описание которых утверждается Генеральным Прокурором.

Ст.5 закрепляет организационную модель прокуратуры как единой централизованной системы. В научно-практическом плане это одна из ключевых норм закона, поскольку именно она обеспечивает институциональное единство прокурорской функции на всей территории РК. Без такой нормы невозможно было бы гарантировать единообразие надзорной практики, соподчинение актов прокуроров, обязательность методических и организационных указаний, а также согласованность уголовно-процессуальной и надзорной деятельности в масштабе государства.

П.1 ст.5 Конституционного закона перечисляет элементы системы органов прокуратуры. Законодатель подчеркивает, что в систему входят не только собственно прокуратуры разных уровней, но и подчиненные Генеральной прокуратуре ведомства,

организация образования, органы военной и транспортной прокуратур, а также иные органы, которые могут быть образованы по решению Президента. Такая конструкция делает систему одновременно устойчивой и адаптивной: базовый каркас определен законом, а возможность институционального развития предусмотрена на уровне президентского решения.

Соподчиненность нижестоящих прокуроров вышестоящим прокурорам и Генеральному Прокурору составляет внутренний организационный стержень системы. Это не просто административная вертикаль, а правовой механизм обеспечения единства законности. Конституционный закон прямо раскрывает содержание подчиненности: обязательность исполнения указаний, ответственность нижестоящих прокуроров перед вышестоящими, возможность осуществления вышестоящим прокурором полномочий нижестоящего, право отмены, отзыва, приостановления или изменения актов нижестоящих прокуроров, а также разрешение жалоб. Следовательно, подчиненность в ст.5 есть сочетание организационной дисциплины, функционального контроля и процессуальной коррекции.

С научной точки зрения особенно важно, что подчиненность не устраняет индивидуальную ответственность прокурора за законность принимаемого решения. Вышестоящий прокурор вправе корректировать и направлять практику, однако это не должно превращаться в источник незаконного принуждения к вынесению неправомерного акта. Следовательно, внутренняя вертикаль прокуратуры должна действовать в рамках принципов ст.3: законности, независимости и недопустимости произвольного вмешательства. Иерархия допустима лишь постольку, поскольку она служит единообразному и законному осуществлению функций прокуратуры.

Чрезвычайно важен п.4 ст.5 Конституционного закона, согласно которому при осуществлении надзора органы прокуратуры не подменяют функции иных государственных

органов. Эта оговорка предотвращает опасность институционального перетекания прокуратуры в сферу оперативного управления, контроля или хозяйственного администрирования. Прокурор оценивает законность, реагирует на нарушения, требует их устранения, но не берет на себя постоянное осуществление чужой функции. В противном случае прокуратура утратила бы надзорный характер и превратилась бы в орган параллельного управления.

Институт запрета подмены функций иных государственных органов является частным проявлением доктрины пределов прокурорского надзора, обоснованной ранее применительно к ст.1 Конституционного закона. Прокуратура, будучи наделена властным надзорным полномочием, тем не менее не подменяет собой ни один из органов, чью законность она проверяет.

Пп.5 и 6 комментируемой статьи закрепляют возможность образования, реорганизации и ликвидации ведомств, учреждений, организации образования и иных организаций, необходимых для обеспечения деятельности органов прокуратуры. Конституционный закон тем самым показывает, что сложность современных задач прокуратуры требует не только собственно прокурорского корпуса, но и специализированной инфраструктуры: аналитической, статистической, образовательной, информационной и международно-правовой.

Наличие собственной организации образования в системе прокуратуры означает признание того, что единообразие прокурорской деятельности обеспечивается не только приказами и контролем, но и профессиональной подготовкой, переподготовкой и научно-методическим сопровождением. Для системы, ориентированной на высокотехнологичные и транснациональные вызовы - от цифровой правовой статистики до возврата активов, - этот элемент имеет принципиальное значение.

Символика органов прокуратуры, прямо названная в п. 7 ст.5, на первый взгляд имеет второстепенное значение. Однако и она

входит в систему институциональных атрибутов публичной власти. Символы подтверждают принадлежность соответствующего органа к единой системе прокуратуры и служат внешним выражением его официального статуса. В административной и судебной практике это важно для идентификации органа и подтверждения легитимности действий должностных лиц.

Для уголовного судопроизводства организационная единая система прокуратуры означает возможность непрерывного надзора и процессуального реагирования на разных стадиях дела. Хотя ст.58 УПК[35] раскрывает статус прокурора как участника уголовного процесса, именно п. 7 ст.5 Конституционного закона задает систему, в которой полномочия разных уровней прокуратуры осуществляются согласованно и подконтрольно.

Статья 6. Компетенция органов прокуратуры

Органы прокуратуры в пределах возложенных задач осуществляют:

1) в соответствии с Конституцией Республики Казахстан, настоящим Конституционным законом и иными законами Республики Казахстан, актами Президента Республики Казахстан высший надзор за законностью:

деятельности государственных, местных представительных и исполнительных органов, органов местного самоуправления, учреждений, их должностных лиц, иных организаций независимо от форм собственности, а также принимаемых ими актов и решений;

производства по делам об административных правонарушениях;

досудебного расследования, уголовного преследования, оперативно-розыскной и контрразведывательной деятельности;

[35] Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 4 июля 2014 года № 231-V ЗРК. https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000231

исполнительного производства;

судебных актов, вступивших в законную силу;

исполнения уголовных наказаний и применения иных мер государственного принуждения;

государственной правовой статистики и специальных учетов;

соблюдения международных обязательств Республики Казахстан;

в сфере инвестиций и инвестиционной деятельности;

2) представительство интересов государства в суде;

3) уголовное преследование;

3-1) деятельность по выявлению и возврату государству незаконно приобретенных активов в соответствии с настоящим Конституционным законом и законодательством Республики Казахстан о возврате государству незаконно приобретенных активов (далее – возврат активов);

3-2) деятельность по защите прав инвесторов;

4) международное сотрудничество в уголовно-правовой сфере, в сфере инвестиций и инвестиционной деятельности, представление интересов государства в компетентных органах иностранных государств и международных организациях по вопросам уголовного преследования, возврата активов, в иностранных и международных судах (арбитражах) по вопросам, относящимся к компетенции прокуратуры, в том числе по предъявлению в иностранные суды гражданских исков, связанных с возвратом активов, заключение международных договоров, согласование проектов международных договоров в уголовно-правовой сфере и сфере возврата активов, в сфере инвестиций и инвестиционной деятельности;

5) участие в нормотворческой деятельности;

6) иную компетенцию, предусмотренную законами Республики Казахстан, актами Президента Республики Казахстан.

Ст. 6 Конституционного закона занимает системообразующее место в структуре комментируемого Закона: если ст. 5 определяет, как устроена система органов прокуратуры, то ст. 6 раскрывает, что именно эта система вправе осуществлять в пределах возложенных на нее задач.

Комментируемая статья содержит нормы одновременно разграничительного и объединяющего характера: с одной стороны, она очерчивает установленные законом пределы прокурорской деятельности, с другой - позволяет проследить внутреннюю связь между различными направлениями этой деятельности.

Компетенция органов прокуратуры открывается высшим надзором за соблюдением законности в широком круге сфер общественных отношений: деятельности государственных, местных представительных и исполнительных органов, органов местного самоуправления, учреждений, их должностных лиц и иных организаций независимо от форм собственности, а также принимаемых ими актов и решений; производства по делам об административных правонарушениях; досудебного расследования, уголовного преследования, оперативно-розыскной и контрразведывательной деятельности; исполнительного производства; вступивших в законную силу судебных актов; исполнения уголовных наказаний и применения иных мер государственного принуждения; государственной правовой статистики и специальных учетов; соблюдения международных обязательств РК, а также в сфере инвестиций и инвестиционной деятельности.

Такое перечисление отражает межотраслевой характер прокурорского надзора: деятельность прокуратуры не ограничивается отдельной отраслью законодательства, а

охватывает различные по своей правовой природе сферы публичных отношений – от административного и уголовного производства до инвестиционной деятельности и исполнения международных обязательств РК. Именно этот широкий предмет надзора отличает конституционную компетенцию прокуратуры от отраслевой компетенции иных государственных и правоохранительных органов.

Вместе с тем широта перечня сфер надзора не означает, что прокурор располагает одинаковым объемом полномочий и правовых средств во всех перечисленных областях. Каждая из них предполагает применение специального процессуального или отраслевого законодательства, раскрывающего общую формулу ст. 6 Конституционного закона применительно к конкретным правоотношениям.

Так, в уголовном процессе центральное значение имеет ст. 58 УПК РК[36], определяющая процессуальный статус прокурора, а также связанные с ней нормы о досудебном расследовании, задержании, мерах пресечения, негласных следственных действиях, судебном контроле и пересмотре судебных актов. В иных сферах формы реализации прокурорских полномочий определяются соответствующими кодексами и законами.

Следовательно, ст. 6 Конституционного закона необходимо рассматривать как исходную законодательную основу компетенции прокуратуры, конкретное содержание которой раскрывается Конституционным законом, процессуальными кодексами и иными законами. Сама по себе общая формула компетенции не заменяет предусмотренных специальным законодательством оснований и порядка осуществления конкретного полномочия.

Самостоятельными направлениями компетенции прокуратуры являются **представительство интересов государства в суде и осуществление уголовного преследования**, предусмотренные пп.

[36] Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 4 июля 2014 года № 231-V ЗРК. https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000231

2) и 3) ст. 6 Конституционного закона. В этой части комментируемая статья развивает положения ст. 1 Конституционного закона и ст. 84 Конституции применительно к конкретным направлениям деятельности органов прокуратуры.

При этом необходимо разграничивать высший надзор, представительство интересов государства в суде и уголовное преследование. Надзор направлен на обеспечение соблюдения законности и принятие предусмотренных законом мер по устранению выявленных нарушений; представительство осуществляется в целях защиты интересов государства в судебном порядке; уголовное преследование реализуется от имени государства в формах, установленных уголовно-процессуальным законодательством.

В практической деятельности эти направления взаимосвязаны и в предусмотренных законом случаях могут последовательно реализовываться прокурором в рамках одного производства. Вместе с тем каждое из них имеет самостоятельные правовые основания, предмет и процессуальную форму, что исключает их отождествление.

Отдельным направлением компетенции является предусмотренная пп. 3-1) ст. 6 Конституционного закона **деятельность по выявлению и возврату государству незаконно приобретенных активов**. Закрепление данного полномочия в самостоятельном подпункте означает законодательное разграничение возврата активов и уголовного преследования. Соответствующая деятельность имеет специальное правовое регулирование и может осуществляться вне рамок конкретного уголовного производства.

Правовые и организационные основы этой деятельности определяются Законом РК от 12 июля 2023 года № 21-VIII «О возврате государству незаконно приобретенных активов»[37]. Закон

[37] Закон Республики Казахстан от 12 июля 2023 года № 21-VIII ЗРК «О возврате государству незаконно приобретенных активов» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2300000021

регулирует основания и порядок отнесения лиц и их аффилированных лиц к субъектам предусмотренных им процедур, проведение анализа и проверки законности источников приобретения активов, применение обеспечительных мер, добровольный и принудительный возврат активов, международное сотрудничество, а также использование возвращенных государству средств.

Конституционность основных положений указанного Закона была предметом рассмотрения Конституционного Суда РК Казахстан в Нормативном постановлении от 11 июля 2023 года № 20-НП[38]. В этой связи возврат незаконно приобретенных активов представляет собой самостоятельное законодательно урегулированное направление деятельности прокуратуры, реализуемое посредством предусмотренных специальным законом правовых механизмов.

Наряду с возвратом активов самостоятельное место в компетенции прокуратуры занимает защита прав инвесторов.

Конституционным законом РК от 11 июня 2026 года № 305-VIII[39] в пп. 1) ст. 6 Конституционного закона включен высший надзор за соблюдением законности в сфере инвестиций и инвестиционной деятельности, а статья дополнена пп. 3-2), предусматривающим защиту прав инвесторов.

Указанные изменения сформировали самостоятельное направление прокурорской деятельности, правовая природа которого отличается от деятельности по возврату государству незаконно приобретенных активов. Поэтому положения пп. 3-1) и 3-2) ст. 6 Конституционного закона, несмотря на возможность их

[38] Закон РК от 12.07.2023 № 21-VIII «О возврате государству незаконно приобретенных активов», действует, актуализирован до 08.03.2026; признан соответствующим Конституции Нормативным постановлением Конституционного Суда РК от 11.07.2023 № 20-НП.

[39] Конституционный закон Республики Казахстан от 11 июня 2026 года № 305-VIII «О внесении изменений и дополнений в некоторые конституционные законы Республики Казахстан по вопросам приведения их в соответствие с Конституцией Республики Казахстан, совершенствования законодательства Республики Казахстан о выборах и прокуратуре» / https://prg.kz/document/?doc_id=36954507&pos=834;110

соприкосновения в отдельных имущественных правоотношениях, имеют различные предмет, основания и механизмы реализации.

Защита прав инвесторов осуществляется посредством полномочий прокуратуры, предусмотренных Конституционным законом и иными законодательными актами, в том числе в рамках высшего надзора, представительства интересов государства в суде, рассмотрения обращений и иных установленных законом правовых форм.

Такое разграничение имеет и организационное выражение. После реорганизации в 2025 году Комитета по возврату активов в Комитет по защите прав инвесторов функции и полномочия в сфере возврата активов переданы Генеральной прокуратуре[40]. Соответственно, защита прав инвесторов и возврат незаконно приобретенных активов в действующей системе органов прокуратуры представляют собой самостоятельные направления деятельности.

Особого рассмотрения требует пп. 4) ст. 6 Конституционного закона, предусматривающий международное сотрудничество в уголовно-правовой сфере, в сфере инвестиций и инвестиционной деятельности, а также представление интересов государства в компетентных органах иностранных государств, международных организациях, иностранных и международных судах и арбитражах, включая предъявление гражданских исков о возврате активов.

Данная норма учитывает трансграничный характер значительной части правоотношений, входящих в компетенцию прокуратуры. Международное сотрудничество выступает правовым механизмом реализации ее полномочий как в уголовно-правовой сфере, так и при защите интересов государства и инвесторов, розыске и возврате активов, находящихся за пределами национальной юрисдикции.

[40] Указ Президента Республики Казахстан от 17 декабря 2025 года № 1125 «О совершенствовании системы государственного управления в сфере защиты прав инвесторов и возврата активов» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2500001125?utm_

Реализация соответствующих полномочий осуществляется с учетом международных договоров РК. К их числу относятся, в частности, Конвенция ООН против коррупции, Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности, Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам и иные международные договоры, рассмотренные в комментарии к ст. 2 Конституционного закона.

Ст. 6 Конституционного закона имеет практическое значение и для разграничения компетенции прокуратуры и иных правоохранительных и государственных органов. Орган дознания и следователь осуществляют досудебное расследование в пределах предоставленной им компетенции, оперативные подразделения – оперативно-розыскную деятельность, иные государственные органы - возложенные на них отраслевым законодательством функции. Прокуратура осуществляет высший надзор за соблюдением законности в соответствующих сферах и принимает процессуальные решения либо совершает процессуальные действия в случаях и пределах, прямо установленных законом.

Такое разграничение непосредственно связано с пределами прокурорского вмешательства. Наличие у прокуратуры функции высшего надзора не означает возможности подмены ею деятельности иных государственных органов и организаций. Вместе с тем установленная законом компетенция предполагает принятие прокурором предусмотренных законодательством мер при наличии соответствующих оснований.

Тем самым принцип законности распространяется не только на деятельность поднадзорных органов и организаций, но и на сам порядок осуществления прокурорских полномочий. Предмет, основание, пределы и правовая форма действий прокурора должны соответствовать Конституции, Конституционному закону и специальному законодательству.

Пп. 5) ст. 6 Конституционного закона относит к компетенции органов прокуратуры участие в нормотворческой деятельности и совершенствовании законодательства РК.

Данное направление позволяет использовать результаты прокурорской деятельности не только для устранения конкретных нарушений закона, но и для выявления недостатков нормативного регулирования, порождающих неоднозначную правоприменительную практику либо иные проблемы законности. Полученные в ходе надзорной и иной деятельности сведения могут служить основанием для подготовки предложений по совершенствованию законодательства в установленном порядке.

В этом проявляется связь правоприменительной и нормотворческой составляющих деятельности прокуратуры: результаты анализа состояния законности получают дальнейшее выражение в предложениях по совершенствованию правового регулирования. Такой механизм приобретает дополнительное значение в условиях цифровизации государственного управления, трансграничного характера преступности и усложнения финансово-экономических отношений.

Завершающий перечень компетенции пп. 6) ст. 6 Конституционного закона предусматривает осуществление иной компетенции, предусмотренной законами РК и актами Президента РК.

Открытый характер данной нормы не означает возможности произвольного расширения компетенции органов прокуратуры. Напротив, ее содержание прямо указывает на источники, которыми могут быть установлены иные полномочия прокуратуры, - законы РК и акты Президента РК.

Следовательно, иная компетенция приобретает правовое основание не в силу самого пп. 6), а в силу конкретного закона либо акта Президента, предусматривающего соответствующее полномочие. При этом такое полномочие должно рассматриваться во взаимосвязи с конституционным назначением прокуратуры,

определенным ст. 84 Конституции, а также задачами, принципами и пределами деятельности, установленными Конституционным законом.

В этом контексте ст.ст. 2 и 6 Конституционного закона логически взаимосвязаны: ст. 2 определяет правовую основу деятельности прокуратуры, тогда как ст. 6 Конституционного закона раскрывает содержание ее компетенции. Тем самым законодатель последовательно переходит от источников правового регулирования прокурорской деятельности к установленным этими источниками направлениям и полномочиям органов прокуратуры.

Именно такое системное прочтение ст.ст. 2 и 6 Конституционного закона позволяет определить основную конструкцию компетенции прокуратуры: полномочие должно иметь установленное правовое основание, осуществляться в пределах определенного законом предмета и реализовываться в предусмотренной законом форме.

Статья 7. Генеральная прокуратура

1. Генеральную прокуратуру возглавляет Генеральный Прокурор.

2. Генеральная прокуратура:

1) организует и координирует деятельность органов прокуратуры в пределах возложенных на них функций и полномочий в целях обеспечения эффективного выполнения функций органами прокуратуры;

2) анализирует практику надзора за применением законов, состоянием законности, в том числе с использованием сведений, содержащихся в информационных системах, интегрированных с системой информационного обмена правоохранительных, специальных государственных и иных органов, а также в Национальной цифровой инвестиционной платформе;

3) совершенствует деятельность органов прокуратуры;

4) участвует в нормотворческой деятельности;

5) представляет интересы государства в компетентных органах иностранных государств и международных организациях по вопросам уголовного преследования, возврата активов, в иностранных и международных судах (арбитражах) по вопросам, относящимся к компетенции прокуратуры, заключает международные договоры, согласовывает проекты международных договоров в уголовно-правовой сфере, по вопросам защиты прав инвесторов и сфере возврата активов;

6) взаимодействует с органами, осуществляющими оперативно-розыскную, контрразведывательную деятельность, досудебное расследование, в том числе негласные следственные действия, в пределах, установленных законодательством Республики Казахстан;

Такое разграничение полномочий должностного лица и полномочий возглавляемого им органа соответствует общему методологическому требованию теории государственного управления к построению норм о центральных государственных органах[41].

7) осуществляет иные полномочия, предусмотренные законами Республики Казахстан и актами Президента Республики Казахстан.

Ст. 7 определяет правовое положение Генеральной прокуратуры как центрального звена единой централизованной системы органов прокуратуры и устанавливает основные направления ее институциональной компетенции.

Положения комментируемой статьи непосредственно связаны с п. 2 ст. 84 Конституции РК, согласно которому прокуратура

[41] Разграничение организационной структуры государственного органа («как устроен орган») и его компетенции («что орган вправе делать») — устойчивое положение общей теории государственного управления.

образует единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному Прокурору, действует независимо от других государственных органов и должностных лиц и подотчетна только Президенту РК. Конституционная модель централизации получает организационное развитие в ст. 5 Конституционного закона, определяющей систему органов прокуратуры и отношения подчиненности внутри нее.

П. 1 ст. 7 устанавливает, что Генеральную прокуратуру возглавляет Генеральный Прокурор. Данная норма определяет единство персонального руководства и институциональной деятельности центрального аппарата. При этом необходимо разграничивать полномочия Генерального Прокурора как высшего должностного лица системы, закрепленные прежде всего ст. 9 Конституционного закона, и полномочия Генеральной прокуратуры как государственного органа, предусмотренные ст. 7. Такое разграничение имеет принципиальное значение: компетенция должностного лица и компетенция возглавляемого им государственного органа взаимосвязаны, но юридически не тождественны.

Организационно-правовой статус Генеральной прокуратуры дополнительно конкретизирован Указом Президента РК от 13 октября 2017 года № 563 «О некоторых вопросах органов прокуратуры Республики Казахстан»[42], которым утверждено Положение о Генеральной прокуратуре РК. В действующей редакции данного Положения Генеральная прокуратура определяется как непосредственно подотчетный Президенту РК правоохранительный государственный орган, осуществляющий свои полномочия независимо от других государственных органов и должностных лиц. Такое регулирование соответствует конституционному принципу централизации прокуратуры и

[42] Указ Президента Республики Казахстан от 13 октября 2017 года № 563 «О некоторых вопросах органов прокуратуры Республики Казахстан» / https://www.adilet.zan.kz/rus/docs/U1700000563?utm

одновременно определяет место Генеральной прокуратуры в системе государственных органов.

Пп. 1) п. 2 ст. 7 закрепляет организационную и координационную функцию Генеральной прокуратуры. Ее содержание состоит в обеспечении согласованной деятельности нижестоящих органов прокуратуры в пределах возложенных на них законом функций и полномочий. Данная функция вытекает из централизованного построения прокурорской системы и реализуется посредством организационных актов, распределения компетенции, обобщения практики, определения единых подходов к осуществлению прокурорских полномочий и контроля за их реализацией.

При этом организация деятельности системы не означает вмешательства центрального аппарата вне установленных законом пределов в процессуальную самостоятельность субъектов, наделенных специальной компетенцией. Внутрисистемное руководство осуществляется в пределах Конституции, Конституционного закона, процессуального законодательства и актов Генерального Прокурора.

Практическая реализация указанной функции раскрывается, в частности, приказом Генерального Прокурора РК от 17 января 2023 года № 32 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора»[43] (далее – Приказ № 32). Утвержденные этим приказом правила устанавливают единые организационные требования к проведению проверки соблюдения законности, анализу состояния законности, оценке вступивших в силу актов и отдельным направлениям прокурорского надзора. В том числе нижестоящими прокуратурами в Генеральную прокуратуру представляются сведения о состоянии законности, необходимые для организации и оценки надзорной деятельности.

[43] Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 17 января 2023 года № 32 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2300031753

Информационную основу для реализации организационно-аналитической функции формируют также ведомственные акты в сфере статистической отчетности. Так**,** приказом Генерального Прокурора РК от 21 февраля 2023 года № 64 «Об утверждении формы отчета "О надзорной деятельности прокурора"»[44] установлена единая форма отчетности по основным направлениям прокурорской деятельности. Систематизация этих сведений обеспечивает возможность оценки состояния законности и результатов деятельности органов прокуратуры в общереспубликанском масштабе.

Пп. 2) п. 2 ст. 7 выделяет самостоятельную аналитическую функцию Генеральной прокуратуры. Закон связывает ее с анализом практики надзора за применением законов и состояния законности, в том числе посредством сведений из информационных систем, интегрированных с системой информационного обмена правоохранительных, специальных государственных и иных органов, а также Национальной цифровой инвестиционной платформы.

Тем самым законодатель закрепляет информационно-аналитическую основу принятия решений в системе прокуратуры. Анализ состояния законности позволяет выявлять устойчивые и повторяющиеся нарушения, причины их возникновения, изменения правоприменительной практики и иные обстоятельства, имеющие значение для определения надзорных и организационных мер.

Практический порядок функционирования системы информационного обмена регулируется приказом Генерального Прокурора РК от 13 января 2023 года № 21 «Об утверждении Правил формирования, доступа, использования, хранения, защиты и уничтожения сведений из системы информационного обмена правоохранительных, специальных государственных и иных

[44] Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 21 февраля 2023 года № 64 «Об утверждении формы отчета "О надзорной деятельности прокурора"» / https://prg.kz/document/?doc_id=36262185&utm

органов»[45]. Указанный акт конкретизирует порядок обращения с соответствующей информацией в пределах установленной законом компетенции.

Включение в ст. 7 Национальной цифровой инвестиционной платформы отражает развитие специализированного направления прокурорской деятельности в сфере защиты прав инвесторов. Данное положение необходимо рассматривать во взаимосвязи со ст. 11-2 Конституционного закона, нормами Предпринимательского кодекса о Генеральном Прокуроре как Инвестиционном омбудсмене и полномочиями ведомства органов прокуратуры по защите прав инвесторов[46]. При этом использование информации цифровой платформы не образует самостоятельного надзорного полномочия, а служит информационной основой для реализации компетенции, установленной законом.

Пп. 3) предусматривает полномочие Генеральной прокуратуры по совершенствованию деятельности органов прокуратуры. По своему содержанию оно носит внутриорганизационный характер и охватывает обобщение практики, выявление недостатков в организации работы, подготовку организационных и методических решений, совершенствование механизмов взаимодействия структурных и территориальных подразделений. Реализация данного полномочия осуществляется в рамках компетенции Генерального Прокурора по руководству системой органов прокуратуры и изданию обязательных для ее работников правовых актов.

Пп. 4) закрепляет участие Генеральной прокуратуры в нормотворческой деятельности. Это полномочие развивается в ст. 31 Конституционного закона и реализуется в установленном

[45] Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 13 января 2023 года № 21 «Об утверждении Правил формирования, доступа, использования, хранения, защиты и уничтожения сведений из системы информационного обмена правоохранительных, специальных государственных и иных органов» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2300031702?utm

[46] Предпринимательский кодекс Республики Казахстан от 29 октября 2015 года № 375-V ЗРК. https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000375

законодательством порядке посредством правового мониторинга, подготовки и рассмотрения предложений по совершенствованию законодательства, участия в разработке и согласовании проектов нормативных правовых актов.

Организационный порядок этой работы определен приказом Генерального Прокурора РК от 17 января 2023 года № 34 «О некоторых вопросах нормотворческой деятельности органов прокуратуры Республики Казахстан»[47], а вопросы правового мониторинга регулируются соответствующим приказом Генерального Прокурора от 17 января 2023 года № 33[48]. В данном случае ст. 7 определяет институциональную функцию Генеральной прокуратуры, тогда как ст. 31 Конституционного закона и ведомственные акты конкретизируют порядок ее реализации.

Пп. 5) имеет комплексный международно-правовой характер. Генеральная прокуратура представляет интересы государства в компетентных органах иностранных государств и международных организациях по вопросам уголовного преследования и возврата активов, в иностранных и международных судах и арбитражах по вопросам, относящимся к компетенции прокуратуры, заключает международные договоры и согласовывает проекты международных договоров в уголовно-правовой сфере, в сфере защиты прав инвесторов и возврата активов.

Данное полномочие необходимо применять во взаимосвязи с Конституцией, Законом РК «О международных договорах Республики Казахстан»[49], УПК и международными договорами РК. Ст. 7 Конституционного закона определяет компетентный государственный орган, тогда как основания и процедура конкретного международного взаимодействия устанавливаются

[47] Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 17 января 2023 года № 34 «О некоторых вопросах нормотворческой деятельности органов прокуратуры Республики Казахстан» / https://prg.kz/document/?doc_id=34125358&utm

[48] Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 17 января 2023 года № 33 «О работе органов прокуратуры Республики Казахстан по правовому мониторингу нормативных правовых актов и организации правового обеспечения» / https://prg.kz/document/?doc_id=32744248&utm

[49] Закон Республики Казахстан от 30 мая 2005 года N 54 «О международных договорах Республики Казахстан». https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z050000054_

соответствующим международным договором и отраслевым законодательством.

В уголовно-процессуальной сфере международная компетенция Генеральной прокуратуры связана, в частности, с вопросами международной правовой помощи, выдачи лиц, передачи уголовного преследования и иными формами сотрудничества, предусмотренными УПК и международными договорами РК. Поэтому центральное значение Генеральной прокуратуры здесь состоит не в самостоятельном установлении процедур, а в реализации отнесенной законом к ее компетенции функции в едином правовом режиме международного сотрудничества.

Пп. 6) предусматривает взаимодействие Генеральной прокуратуры с органами, осуществляющими оперативно-розыскную, контрразведывательную деятельность, досудебное расследование, в том числе негласные следственные действия. Закон специально ограничивает это взаимодействие пределами, установленными законодательством РК.

Данное положение следует рассматривать совместно со ст. 10 Конституционного закона, УПК, Законом РК «Об ОРД»[50] и специальным законодательством о контрразведывательной деятельности. Организация взаимодействия не изменяет установленного законом разграничения компетенции между прокуратурой, органами уголовного преследования, оперативными подразделениями и судом.

В этой части сохраняет значение правовая позиция Конституционного Суда РК, изложенная в нормативном постановлении от 29 мая 2024 года № 45-НП[51], в котором разграничиваются функции прокурора, органов уголовного преследования и суда на досудебной стадии. Значение данной

[50] Закон Республики Казахстан от 15 сентября 1994 года № 154-XIII «Об оперативно-розыскной деятельности» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z940004000

[51] Нормативное постановление Конституционного Суда РК от 29.05.2024 № 45-НП «Об истолковании пункта 6 постановляющей части нормативного постановления Конституционного Совета РК от 06.03.1997 № 3» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/S2400000045

позиции для ст. 7 Конституционного закона состоит не в толковании самой нормы о Генеральной прокуратуре, а в определении конституционных пределов взаимодействия между субъектами уголовного процесса: организационная и надзорная компетенция прокуратуры не должна приводить к подмене полномочий суда или органов уголовного преследования.

Аналогичным образом нормативные постановления Верховного Суда применяются в той части, в которой деятельность Генеральной прокуратуры связана с формированием и реализацией процессуальных позиций в судебном производстве. В частности, нормативное постановление Верховного Суда РК от 27 июня 2012 года № 3 «О рассмотрении судами жалоб на действия (бездействие) и решения прокурора, органов уголовного преследования (статья 106 Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан)»[52], с учетом изменений 2026 года, раскрывает механизм судебного контроля за соответствующими решениями прокурора. Однако данное постановление не является непосредственным источником толкования организационного статуса Генеральной прокуратуры и поэтому в комментарии к ст. 7 должно использоваться только как подтверждение процессуальных пределов реализации ее функций.

Пп. 7) закрепляет открытое полномочие Генеральной прокуратуры осуществлять иные функции, предусмотренные законами РК и актами Президента РК. Эта норма не означает возможности расширения компетенции Генеральной прокуратуры внутриведомственным актом. Дополнительные полномочия должны иметь непосредственное основание в законе либо акте Президента, тогда как акты Генерального Прокурора могут устанавливать организационный порядок их реализации в пределах предоставленной компетенции.

[52] Нормативное постановление Верховного Суда РК от 27 июня 2012 года № 3 «О рассмотрении судами жалоб на действия (бездействие) и решения прокурора, органов уголовного преследования (статья 106 Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан)» / https://www.adilet.zan.kz/rus/docs/P120000003S/history?utm_

В системной связи со ст. 5 и ст. 9 Конституционного закона ст. 7 показывает, что Генеральная прокуратура одновременно выполняет функции центрального организационного, координационного, аналитического, нормотворческого и международно-правового звена прокурорской системы. Ее компетенция обеспечивает реализацию принципов единства и централизации прокуратуры, закрепленных Конституцией РК, и создает организационные условия для единообразного осуществления предусмотренных законом функций органами прокуратуры на всей территории РК.

При этом централизация системы не означает подмены Генеральной прокуратурой компетенции иных государственных органов. Пределы ее деятельности определяются Конституцией, Конституционным законом и специальным законодательством, а взаимодействие с иными органами строится на разграничении установленной законом компетенции. Именно в таком соотношении организационного единства системы и юридически определенных пределов полномочий раскрывается правовое содержание ст. 7 Конституционного закона.

Статья 8. Генеральный Прокурор и его заместители

1. Генеральный Прокурор:

1) назначается на должность Президентом Республики Казахстан сроком на шесть лет;

2) освобождается от должности Президентом Республики Казахстан;

3) подотчетен Президенту Республики Казахстан;

4) в течение срока своих полномочий не может быть задержан, кроме случаев задержания на месте преступления или совершения тяжких и особо тяжких преступлений, содержаться под стражей, подвергнут домашнему аресту, приводу, административному взысканию, налагаемому в

судебном порядке, привлечен к уголовной ответственности без согласия Президента Республики Казахстан.

1-1. Одно и то же лицо не может быть назначено в соответствии с Конституцией Генеральным Прокурором более одного раза.

2. Генеральный Прокурор имеет первого заместителя и заместителей.

3. Первый заместитель и заместители Генерального Прокурора назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Республики Казахстан.

Ст. 8 Конституционного закона закрепляет основные элементы правового статуса Генерального Прокурора РК и его заместителей: порядок назначения и освобождения от должности, срок полномочий Генерального Прокурора, его подотчетность Президенту РК, гарантии неприкосновенности, ограничение на повторное назначение, а также порядок формирования руководящего звена Генеральной прокуратуры.

Положения комментируемой статьи непосредственно развивают ст. 84 Конституции РК. В соответствии с п. 2 этой статьи прокуратура составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному Прокурору, осуществляет свои полномочия независимо от других государственных органов и должностных лиц и подотчетна только Президенту РК. П.п. 3 и 4 ст. 84 Конституции непосредственно урегулированы назначение Генерального Прокурора, срок его полномочий, ограничение на повторное назначение и гарантии неприкосновенности.

Тем самым статус Генерального Прокурора имеет непосредственное конституционное основание. Конституционный закон не формирует этот статус заново, а конкретизирует соответствующие положения Конституции применительно к организации и деятельности системы органов прокуратуры.

Согласно пп. 1) п. 1 ст. 8 Конституционного закона Генеральный Прокурор назначается на должность Президентом РК сроком на шесть лет. Аналогичное положение содержится в п. 3 ст. 84 Конституции.

Новая конституционная модель изменила прежний порядок назначения. Действующая Конституция не предусматривает согласования кандидатуры Генерального Прокурора с иным государственным органом: решение о назначении отнесено непосредственно к компетенции Президента РК. Одновременно Конституцией увеличен срок полномочий Генерального Прокурора с пяти до шести лет.

Шестилетний срок является установленной Конституцией временной границей осуществления полномочий конкретным лицом. Его юридическое значение состоит не в определении содержания деятельности прокуратуры, которое устанавливается Конституцией и законами, а в обеспечении определенности срока осуществления полномочий высшего должностного лица прокурорской системы.

Освобождение Генерального Прокурора от должности в силу пп. 2) п. 1 комментируемой статьи также относится к компетенции Президента РК. Назначение и освобождение тем самым находятся в единой конституционно-правовой модели персональной ответственности за формирование руководства прокуратуры.

Существенным элементом нового конституционного регулирования является положение о том, что одно и то же лицо не может быть назначено в соответствии с Конституцией Генеральным Прокурором более одного раза. Данное правило непосредственно закреплено в п. 3 ст. 84 Конституции и воспроизведено в п. 1-1 ст. 8 Конституционного закона.

Порядок применения этой нормы получил официальное толкование **в** Нормативном постановлении Конституционного Суда РК от 7 июля 2026 года № 89-НП «Об официальном толковании п.

1 ст. 43, п. 2 и 3 ст. 72, п. 1 ст. 83 и п. 3 ст. 84 Конституции Республики Казахстан»[53].

Конституционный Суд разъяснил, что установленное новой Конституцией ограничение связано с назначением на соответствующую должность именно в порядке, предусмотренном Конституцией от 15 марта 2026 года. Факты занятия данной должности в период действия Конституции 1995 года сами по себе не образуют препятствия для назначения после вступления новой Конституции в силу. Для целей применения ограничения назначение такого лица после 1 июля 2026 года рассматривается как первое назначение в соответствии с действующей Конституцией.

Эта правовая позиция имеет непосредственное значение для применения п. 1-1 комментируемой статьи и исключает расширительное толкование ограничения путем учета назначений, осуществленных в рамках предшествующей конституционной модели.

П. 1 ст. 8 Конституционного закона предусматривает подотчетность Генерального Прокурора Президенту РК. Данное положение необходимо толковать во взаимосвязи с п. 2 ст. 84 Конституции, в котором одновременно закреплены независимость прокуратуры от других государственных органов и должностных лиц и ее подотчетность только Президенту РК.

Таким образом, подотчетность Президенту является элементом установленного Конституцией статуса прокуратуры и не изменяет принципа ее независимости при осуществлении предусмотренных законом полномочий. Генеральный Прокурор руководит единой централизованной системой прокуратуры и осуществляет полномочия в пределах и формах, установленных Конституцией, Конституционным законом и иными законами РК.

[53] Нормативное постановление Конституционного Суда Республики Казахстан от 7 июля 2026 года № 89-НП «Об официальном толковании пункта 1 статьи 43, пунктов 2 и 3 статьи 72, пункта 1 статьи 83 и пункта 3 статьи 84 Конституции Республики Казахстан» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/S2600000089?utm

Данная конструкция получила организационное развитие в Указе Президента РК от 13 октября 2017 года № 563 «О некоторых вопросах органов прокуратуры Республики Казахстан»[54], которым утверждено Положение о Генеральной прокуратуре РК. В действующей редакции Положения Генеральная прокуратура определяется как непосредственно подотчетный Президенту РК правоохранительный государственный орган, осуществляющий свои полномочия независимо от других государственных органов и должностных лиц.

Следовательно, положения ст. 8 о статусе Генерального Прокурора должны применяться в единстве с принципами независимости и централизации прокуратуры, закрепленными ст. 3 Конституционного закона и п. 2 ст. 84 Конституции.

Пп. 4) п. 1 ст. 8 Конституционного закона закрепляет специальные процессуальные гарантии Генерального Прокурора в течение срока его полномочий. Они непосредственно соответствуют п. 4 ст. 84 Конституции РК.

Генеральный Прокурор в течение срока своих полномочий не может без согласия Президента РК быть подвергнут предусмотренным Конституцией мерам процессуального и административного принуждения и привлечен к уголовной ответственности, кроме прямо установленных Конституцией исключений.

Правовая природа этой гарантии состоит в установлении специального порядка применения мер государственного принуждения к лицу, занимающему должность Генерального Прокурора**.** Неприкосновенность не исключает юридической ответственности и не препятствует осуществлению уголовного судопроизводства при наличии предусмотренных законом оснований. Она означает необходимость соблюдения

[54] Указ Президента Республики Казахстан от 13 октября 2017 года № 563 «О некоторых вопросах органов прокуратуры Республики Казахстан» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/U1700000563?utm

дополнительной конституционной процедуры в случаях, прямо охватываемых ст. 84 Конституции РК.

Исключения из общего порядка непосредственно установлены самой Конституцией: специальное согласие не требуется в предусмотренных ею случаях задержания на месте преступления или совершения тяжкого либо особо тяжкого преступления. Поэтому содержание и пределы иммунитета не могут расширяться или ограничиваться ведомственными актами.

Применение данных конституционных гарантий в уголовном процессе осуществляется с учетом специальных норм УПК РК, устанавливающих особенности досудебного производства в отношении лиц, обладающих привилегиями и иммунитетом от уголовного преследования. В этой части Конституционный закон должен толковаться совместно с уголовно-процессуальным законодательством, поскольку именно УПК определяет процессуальный порядок реализации предусмотренной Конституцией гарантии.

П.п. 2 и 3 ст. 8 Конституционного закона закрепляют наличие у Генерального Прокурора первого заместителя и заместителей и устанавливают, что их назначение на должность и освобождение от должности осуществляются Президентом РК.

Тем самым законодатель непосредственно определяет уровень формирования высшего руководящего звена прокуратуры. Первый заместитель и заместители Генерального Прокурора не относятся к числу должностных лиц, назначение которых осуществляется самим Генеральным Прокурором. Это разграничение необходимо учитывать при применении кадровых полномочий, закрепленных ст. 9 Конституционного закона.

Вместе с тем назначение Президентом само по себе не означает наличия у заместителей самостоятельной конституционной компетенции, равнозначной компетенции Генерального Прокурора. Конституция и Конституционный закон персонально закрепляют ряд полномочий именно за Генеральным

Прокурором. Полномочия первого заместителя и заместителей реализуются в пределах законодательства и распределения обязанностей, установленного в системе Генеральной прокуратуры.

Особое значение здесь имеет пп. 11) ст. 9 Конституционного закона, допускающий делегирование Генеральным Прокурором отдельных полномочий должностным лицам системы прокуратуры, за исключением полномочий, которые законами или актами Президента РК отнесены непосредственно к компетенции Генерального Прокурора.

Это положение принципиально для определения статуса первого заместителя и заместителей. Их компетенция носит производный организационно-правовой характер в той части, в которой она формируется посредством распределения обязанностей и делегирования полномочий, тогда как предусмотренные Конституцией и законом персональные полномочия Генерального Прокурора сохраняются за ним.

Ст. 8 Конституционного закона образует правовую основу статуса высшего руководства централизованной системы прокуратуры. Ее положения непосредственно связаны со ст. 9 Конституционного закона, определяющей полномочия Генерального Прокурора, ст. 5 Конституционного закона - о системе органов прокуратуры, ст. 7 Конституционного закона - о Генеральной прокуратуре, а также с п. 2 ст. 84 Конституции о централизации, независимости и подотчетности прокуратуры.

При этом необходимо разграничивать статус должностного лица и содержание его компетенции**.** Ст. 8 Конституционного закона отвечает прежде всего на вопросы о том, кто и на каких конституционно-правовых условиях занимает должность Генерального Прокурора и должности его заместителей. Конкретные надзорные, организационные, кадровые, координационные, нормотворческие и иные полномочия Генерального Прокурора раскрываются уже в ст. 9 Конституционного закона. Такое разграничение позволяет

избежать смешения институционального статуса с функциональной компетенцией.

В этом состоит и практическое значение комментируемой нормы: законность реализации полномочий высшего руководства прокуратуры предполагает наличие надлежащего конституционно-правового статуса соответствующего должностного лица и соблюдение установленных Конституцией и Конституционным законом пределов его компетенции.

Статья 9. Полномочия Генерального Прокурора

Генеральный Прокурор:

1) в пределах и формах, установленных законом, осуществляет высший надзор за соблюдением законности на территории Республики Казахстан;

2) руководит деятельностью всей системы органов прокуратуры;

3) вносит предложения Президенту Республики Казахстан об утверждении положения о Генеральной прокуратуре, ее структуры, общей штатной численности органов прокуратуры;

4) в пределах лимита общей штатной численности органов прокуратуры, утвержденного Президентом Республики Казахстан, устанавливает штатную численность прокуроров и иных работников органов прокуратуры;

5) вносит представления Президенту Республики Казахстан о назначении на должность и освобождении от должности первых руководителей ведомств органов прокуратуры;

6) с согласия Президента Республики Казахстан назначает на должность и освобождает от должности руководителя организации образования, Главного военного прокурора, Главного транспортного прокурора, прокуроров областей и

приравненных к ним прокуроров (столицы и городов республиканского значения);

7) представляет к награждению государственными наградами Республики Казахстан и присвоению почетных званий прокуроров и иных работников, пенсионеров органов прокуратуры, награждает их ведомственными наградами;

8) отчитывается перед Президентом Республики Казахстан о состоянии законности в стране и деятельности органов прокуратуры;

8-1) осуществляет функции инвестиционного омбудсмена;

9) является председателем Координационного совета Республики Казахстан по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью;

10) утверждает положения о координационных советах, образуемых при главных военной и транспортной прокуратурах, прокуратурах областей и приравненных к ним прокуратурах (столицы и городов республиканского значения);

11) определяет в системе органов прокуратуры должностных лиц, которым делегирует свои полномочия, за исключением полномочий Генерального Прокурора, прямо предусмотренных законами Республики Казахстан и актами Президента Республики Казахстан;

12) образует коллегию и консультативно-совещательные органы Генеральной прокуратуры, определяет их состав и регламент работы;

13) утверждает структуры ведомств, организации образования, органов военной и транспортной прокуратур, прокуратур областей и приравненных к ним прокуратур (столицы и городов республиканского значения), районных и приравненных к ним (городских, межрайонных, а также специализированных) прокуратур, а также государственных

учреждений и иных подведомственных организаций, входящих в систему органов прокуратуры;

14) утверждает положения (уставы) государственных учреждений и организации образования системы органов прокуратуры, за исключением положений, утверждаемых Президентом Республики Казахстан;

15) издает обязательные для исполнения всеми прокурорами и иными работниками приказы, распоряжения, утверждает положения, инструкции, регламенты и иные правовые акты, регулирующие вопросы организации и деятельности органов прокуратуры;

16) обращается в Конституционный Суд Республики Казахстан в соответствии с пунктом 4 статьи 73 Конституции Республики Казахстан;

17) при наличии оснований опротестовывает судебные акты, вступившие в законную силу, противоречащие Конституции Республики Казахстан, законам Республики Казахстан;

18) обращается в Верховный Суд Республики Казахстан с предложением о даче разъяснения судам по вопросам судебной практики по гражданским, уголовным, административным делам и делам об административных правонарушениях;

19) приостанавливает исполнение судебного акта в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Республики Казахстан;

20) вносит представление по вопросам лишения неприкосновенности и привлечения к административной, уголовной ответственности лиц, обладающих этим правом в соответствии с Конституцией Республики Казахстан и законами Республики Казахстан;

21) в предусмотренных законами Республики Казахстан случаях согласовывает нормативные правовые акты по вопросам досудебного расследования, оперативно-розыскной,

контрразведывательной деятельности и негласных следственных действий;

22) принимает нормативные правовые акты по вопросам:

рассмотрения обращений и личного приема физических лиц и представителей юридических лиц в органах прокуратуры в части, не урегулированной законодательством Республики Казахстан об административных процедурах и законодательством Республики Казахстан об административном судопроизводстве;

проведения проверки соблюдения законности, анализа состояния законности, оценки актов, вступивших в силу, осуществляемых органами прокуратуры;

организации досудебного расследования в органах прокуратуры;

применения норм уголовно-процессуального законодательства Республики Казахстан, законодательства Республики Казахстан об оперативно-розыскной деятельности;

государственной правовой статистики и специальных учетов;

определения порядка формирования, доступа, использования, хранения, защиты и уничтожения сведений из системы информационного обмена правоохранительных, специальных государственных и иных органов;

назначения на должности и освобождения от должностей прокуроров и иных работников, за исключением должностей, назначаемых Президентом Республики Казахстан и (или) по согласованию с ним, а также с Администрацией Президента Республики Казахстан;

выплаты денежного довольствия, пособий и прочих выплат;

определения порядка проведения межведомственных научных исследований в сфере правоохранительной деятельности, их координации и мониторинга;

определения порядка приема на обучение в организацию образования органов прокуратуры;

защиты прав инвесторов;

23) принимает другие нормативные правовые акты в соответствии с настоящим Конституционным законом, иными законами Республики Казахстан и актами Президента Республики Казахстан;

24) осуществляет иные полномочия, предусмотренные законами Республики Казахстан, актами Президента Республики Казахстан.

Комментируемая статья определяет персональную компетенцию Генерального Прокурора РК как высшего должностного лица единой централизованной системы органов прокуратуры. В ней объединены полномочия различной правовой природы: надзорные, организационно-распорядительные, кадровые, координационные, судебно-процессуальные, нормотворческие и специальные. Поэтому содержание ст. 9 подлежит раскрытию во взаимосвязи с Конституцией РК, другими положениями Конституционного закона, процессуальными кодексами, специальными законами и актами Президента РК.

Принципиальное значение имеет разграничение трех уровней компетенции: персональных полномочий Генерального Прокурора; полномочий Генеральной прокуратуры как государственного органа; полномочий прокуроров различных уровней, реализуемых в пределах возглавляемой Генеральным Прокурором централизованной системы. Если закон прямо называет Генерального Прокурора субъектом решения, такое полномочие имеет персональный характер и должно оцениваться с учетом ограничений на его делегирование.

Ст. 9 Конституционного закона не регулирует порядок назначения Генерального Прокурора и срок его полномочий. Эти вопросы относятся к ст. 8 Конституционного закона и соответствующим положениям Конституции. Действующая редакция ст 8 предусматривает, в частности, что одно и то же лицо не может быть назначено Генеральным Прокурором более одного раза.[55]

Конституционный Суд РК в нормативном постановлении от 7 июля 2026 года № 89-НП разъяснил применение нового конституционного ограничения на повторное занятие должности Генерального Прокурора. Данная правовая позиция относится к конституционному статусу Генерального Прокурора, а не к пп. 3) ст. 9, однако имеет значение для понимания временных пределов осуществления персональной компетенции.[56]

Пп. 1) ст. 9 непосредственно закрепляет полномочие Генерального Прокурора в пределах и формах, установленных законом, осуществлять высший надзор за соблюдением законности на территории РК. Это полномочие необходимо отличать от иных конституционных функций прокуратуры — представительства интересов государства в суде и уголовного преследования от имени государства. Последние также относятся к компетенции прокуратуры, однако не составляют буквального содержания пп. 1).

Пп. 2) закрепляет полномочие Генерального Прокурора руководить деятельностью всей системы органов прокуратуры. В сочетании с пп. 1) это означает, что Генеральный Прокурор одновременно является носителем высшей надзорной компетенции и организатором ее единообразной реализации подчиненными прокурорами. Руководство системой поэтому не сводится к

[55] Конституционный закон Республики Казахстан от 5 ноября 2022 года № 155-VII ЗРК «О прокуратуре» (в действующей редакции) // ИПС «Әділет». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2200000155

[56] Нормативное постановление Конституционного Суда Республики Казахстан от 7 июля 2026 года № 89-НП «Об официальном толковании пункта 1 статьи 43, пунктов 2 и 3 статьи 72, пункта 1 статьи 83 и пункта 3 статьи 84 Конституции Республики Казахстан» // ИПС «Әділет». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/S2600000089

административному управлению кадрами и структурными подразделениями.

Практическая организация высшего надзора конкретизирована Приказом № 32, устанавливающим единые правила проверки соблюдения законности, анализа состояния законности, оценки вступивших в силу актов и иных направлений надзорной деятельности. Такой приказ не создает новых полномочий прокуратуры, а определяет организационные и процедурные формы реализации полномочий, установленных законом.[57]

Пп. 3) предоставляет Генеральному Прокурору право вносить Президенту предложения об утверждении Положения о Генеральной прокуратуре, ее структуры и общей штатной численности органов прокуратуры. Следовательно, данное полномочие имеет инициативно-представительный характер и не относится к назначению самого Генерального Прокурора или сроку его полномочий.

Пп. 4) предусматривает, что в пределах общей штатной численности, утвержденной Президентом, Генеральный Прокурор определяет штатную численность прокуроров и иных работников. Тем самым Президент устанавливает общий лимит, тогда как Генеральный Прокурор получает внутреннюю организационную самостоятельность по распределению кадрового ресурса.

Пп. 5) и 6) предусматривают две различные формы кадрового участия Президента. В первом случае Генеральный Прокурор вносит представления о назначении или освобождении первых руководителей ведомств, а решение принимает Президент. Во втором случае руководителя организации образования, Главного военного прокурора, Главного транспортного прокурора, прокуроров областей и приравненных к ним прокуроров назначает и освобождает сам Генеральный Прокурор, но с согласия Президента.

[57] Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 17 января 2023 года № 32 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора» // ИПС «Әділет». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2300031753

Пп. 7) закрепляет право представлять прокуроров, иных работников и пенсионеров органов прокуратуры к государственным наградам и почетным званиям, а также награждать их ведомственными наградами. При представлении к государственным наградам Генеральный Прокурор инициирует процедуру; ведомственное награждение относится к собственной служебно-организационной компетенции.

Пп. 8) устанавливает обязанность Генерального Прокурора отчитываться перед Президентом о состоянии законности в стране и деятельности органов прокуратуры. Эта отчетность является одной из основных форм непосредственной подотчетности прокуратуры Президенту. Конституционное законодательство о Президенте предусматривает регулярное заслушивание такого отчета.[58]

Пп. 8-1) закрепляет одно из новых направлений персональной компетенции Генерального Прокурора - осуществление функций инвестиционного омбудсмена. Указом Президента от 17 декабря 2025 года № 1125 прямо установлено, что в целях повышения уровня защиты прав инвесторов функции инвестиционного омбудсмена осуществляет Генеральный Прокурор РК; одновременно Комитет по возврату активов преобразован в Комитет по защите прав инвесторов с передачей функций по возврату активов Генеральной прокуратуре.[59]

После законодательных изменений 2026 года институт инвестиционного омбудсмена получил более полное правовое содержание. Он связан не только с рассмотрением обращений инвесторов, но и с использованием актов прокурорского надзора и реагирования, превентивным согласованием отдельных государственных решений, досудебным урегулированием

[58] Конституционный закон Республики Казахстан от 5 июня 2026 года № 296-VIII ЗРК «О Президенте Республики Казахстан», ст. 14 // ИПС «Әділет». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2600000296

[59] Указ Президента Республики Казахстан от 17 декабря 2025 года № 1125 «О совершенствовании системы государственного управления в сфере защиты прав инвесторов и возврата активов» // ИПС «Әділет». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2500001125

инвестиционных споров и выявлением системных проблем инвестиционной деятельности.

Особенностью модели является «прокурорский фильтр»: предусмотрено предварительное согласование с прокурором отдельных проверок, запретительно-ограничительных мер, административных производств и исков государственных органов и субъектов квазигосударственного сектора, затрагивающих права инвесторов, включенных в соответствующий реестр. Правовая природа данного механизма состоит в переходе от исключительно последующего реагирования к предупреждению незаконного вмешательства.[60]

Пп. 9) устанавливает, что Генеральный Прокурор является председателем Координационного совета РК по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью. Координационный совет является консультативно-совещательным органом. Председательство Генерального Прокурора не означает административного руководства другими правоохранительными органами: координация строится на равенстве ведомств, невмешательстве в их организационно-распорядительную деятельность и согласованности совместных действий.[61]

Пп. 10) позволяет Генеральному Прокурору утверждать положения о координационных советах при главных военной и транспортной прокуратурах, прокуратурах областей и приравненных к ним прокуратурах, обеспечивая единую организационную модель координационной деятельности.

Пп. 11) допускает делегирование полномочий должностным лицам системы, однако исключает полномочия, прямо предусмотренные законами и актами Президента непосредственно

[60] Правила согласования с прокурором мер запретительно-ограничительного характера, решений о проведении проверки, исков в суд, решения о возбуждении дела об административном правонарушении и обжалования отказа в согласовании решения о возбуждении дела об административном правонарушении в отношении инвесторов, включенных в реестр инвесторов (в действующей редакции) // ИПС «Әділет». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2600039264

[61] Указ Президента Республики Казахстан от 30 мая 2023 года № 238 «Об утверждении Положения о Координационном совете Республики Казахстан по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью» // ИПС «Әділет». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2300000238

за Генеральным Прокурором. Поэтому вопрос о возможности делегирования должен решаться прежде всего через анализ нормативного источника конкретной компетенции.

Пп. 12) предоставляет право образовывать коллегию и консультативно-совещательные органы Генеральной прокуратуры, определять их состав и регламент работы. Коллегия обеспечивает профессиональное обсуждение управленческих решений, но не заменяет персональную компетенцию Генерального Прокурора: юридически властное значение результат получает через приказ, распоряжение, указание или иное решение компетентного должностного лица.[62]

Пп. 13) и 14) закрепляют организационную самостоятельность Генерального Прокурора в утверждении структур ведомств, организации образования, военной, транспортной, областных, районных и иных прокуратур, а также положений и уставов государственных учреждений и организации образования системы, за исключением актов, отнесенных к компетенции Президента.

Пп. 15) образует общий правовой фундамент внутреннего организационного регулирования прокуратуры: Генеральный Прокурор издает обязательные для прокуроров и иных работников приказы и распоряжения, утверждает положения, инструкции и регламенты. Однако данная норма не предоставляет универсального права регулировать любые общественные отношения: внутренний акт не вправе создавать новые основания ограничения прав, дополнительные обязанности внешних субъектов или новые полномочия прокуратуры сверх закона.

Пп. 16) предоставляет Генеральному Прокурору право обращаться в Конституционный Суд. Если выявленная проблема обусловлена возможным противоречием нормативного правового акта Конституции, Генеральный Прокурор не подменяет Конституционный Суд собственным решением о

[62] Указ Президента Республики Казахстан от 13 октября 2017 года № 563 «О некоторых вопросах органов прокуратуры Республики Казахстан» (Положение о Генеральной прокуратуре Республики Казахстан, в действующей редакции) // ИПС «Әділет». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/U1700000563

конституционности, а инициирует установленную Конституцией процедуру конституционного контроля.[63]

Пп. 17) закрепляет право при наличии установленных законом оснований опротестовывать вступившие в законную силу судебные акты. Данное полномочие реализуется исключительно в процессуальной форме и не дает Генеральному Прокурору права самостоятельно отменять или изменять судебный акт. Основания, сроки и порядок определяются УПК, ГПК, АППК и КоАП.[64]

Современная модель судебного пересмотра разграничивает обычную кассацию и исключительный пересмотр Верховным Судом. На кассационной стадии право принесения протеста может принадлежать нескольким категориям вышестоящих прокуроров; на стадии исключительного пересмотра после кассации законодатель в соответствующих случаях концентрирует право протеста непосредственно у Генерального Прокурора.

Пп. 18) предусматривает обращение в Верховный Суд с предложением о даче разъяснения по вопросам судебной практики. Этот механизм необходимо отличать от протеста по конкретному делу: предложение направлено на устранение неоднозначности и формирование единообразного подхода в судебной практике, тогда как протест ставит вопрос о законности конкретного вступившего в силу судебного акта.

Пп. 19) носит отсылочный характер и позволяет приостанавливать исполнение судебного акта только в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством. Такое приостановление имеет временный обеспечительный характер и

---

[63] Конституционный закон Республики Казахстан от 5 ноября 2022 года № 153-VII ЗРК «О Конституционном Суде Республики Казахстан» (в действующей редакции) // ИПС «Әділет». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2200000153

[64] Гражданский процессуальный кодекс Республики Казахстан от 31 октября 2015 года № 377-V ЗРК (в действующей редакции) // ИПС «Әділет». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000377; Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 29 июня 2020 года № 350-VI ЗРК (в действующей редакции) // ИПС «Әділет». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2000000350; Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 года № 235-V ЗРК (в действующей редакции) // ИПС «Әділет». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000235; Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 4 июля 2014 года № 231-V ЗРК (в действующей редакции) // ИПС «Әділет». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000231

предназначено для предотвращения необратимых последствий до разрешения Верховным Судом вопроса о законности судебного акта.

Пп. 20) предоставляет Генеральному Прокурору право вносить представления по вопросам лишения неприкосновенности и привлечения к административной либо уголовной ответственности лиц, обладающих соответствующими гарантиями. В системной связи со специальными законами это полномочие существенно шире формального внесения представления и включает в зависимости от статуса лица согласие на продолжение досудебного расследования, непосредственный надзор за расследованием и специальные согласительные или санкционные процедуры.

После введения новой конституционной модели специальные процедуры предусмотрены в отношении депутатов Курултая, судей Конституционного Суда и Верховного Суда. В предусмотренных законом случаях Генеральный Прокурор вносит представление о получении согласия на лишение неприкосновенности и применение мер уголовно-процессуального либо административного принуждения.[65]

В отношении судей законодатель предусматривает дополнительный уровень защиты: продолжение досудебного расследования допускается в установленном порядке с согласия Генерального Прокурора, а специальные оперативно-розыскные мероприятия в отношении судьи санкционируются непосредственно Генеральным Прокурором. При негласных следственных действиях в отношении судьи действует дополнительное предварительное согласование с Генеральным Прокурором перед судебным санкционированием.[66]

---

[65] Конституционный закон Республики Казахстан от 5 июня 2026 года № 297-VIII ЗРК «О Курултае Республики Казахстан и статусе его депутатов» // ИПС «Әділет». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2600000297

[66] Конституционный закон Республики Казахстан от 25 декабря 2000 года № 132-II «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» (в действующей редакции) // ИПС «Әділет». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z000000132_; Закон Республики Казахстан от 15 сентября 1994 года «Об

Особый порядок установлен и для Уполномоченного по правам человека. Процессуальные гарантии в его отношении также предполагают участие Генерального Прокурора в форме согласия и надзора. Неприкосновенность при этом имеет процессуальную, а не материально-правовую природу: она не исключает ответственность, а устанавливает повышенную гарантию от необоснованного правоохранительного воздействия.[67]

Ст. 9 Конституционного закона предусматривает несколько различающихся форм участия Генерального Прокурора в нормотворчестве. Пп. 21) касается согласования нормативных правовых актов других органов в предусмотренных законом случаях; пп. 22) - самостоятельного принятия НПА по прямо перечисленным вопросам; пп. 23) - принятия иных НПА при наличии соответствующего основания в законе или акте Президента.

В уголовном процессе Генеральный Прокурор принимает нормативные правовые акты по вопросам применения УПК, включая электронное уголовное судопроизводство, а нормативные правовые акты органов досудебного расследования в предусмотренных законом случаях принимаются по согласованию с Генеральным Прокурором. Такая конструкция обеспечивает единообразие процессуальных правил независимо от ведомственной принадлежности органов расследования.[68]

Особенно выражено значение согласительной компетенции в оперативно-розыскной деятельности. Нормативные правила организации и тактики специальных оперативно-розыскных

оперативно-розыскной деятельности» (в действующей редакции) // ИПС «Әділет». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z940004000_; Совместный приказ уполномоченных государственных органов «Об утверждении Правил проведения негласных следственных действий» (зарегистрирован в Министерстве юстиции Республики Казахстан 27 декабря 2014 года № 10027, в действующей редакции) // ИПС «Әділет». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/V14C0010027

[67] Конституционный закон Республики Казахстан от 5 ноября 2022 года № 154-VII ЗРК «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Казахстан» (в действующей редакции) // ИПС «Әділет». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2200000154; Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 4 июля 2014 года № 231-V ЗРК (в действующей редакции) // ИПС «Әділет». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000231

[68] Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 4 июля 2014 года № 231-V ЗРК (в действующей редакции) // ИПС «Әділет». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000231

мероприятий в установленных законом случаях требуют согласования с Генеральным Прокурором. Это представляет собой предварительный правовой фильтр на нормативном уровне и не тождественно санкционированию конкретного оперативно-розыскного мероприятия.[69]

В контрразведывательной деятельности взаимоотношения органов прокуратуры и органа контрразведки при организации надзора регулируются специальным совместным нормативным правовым актом, а высший надзор осуществляется Генеральным Прокурором и уполномоченными им прокурорами. Такая модель учитывает одновременно необходимость прокурорского контроля и специальный режим секретности.[70]

Порядок проведения негласных следственных действий также определяется межведомственными правилами. НСД относятся к уголовному судопроизводству, хотя при их фактическом проведении используются формы и методы оперативно-розыскной деятельности. Генеральная прокуратура осуществляет надзор за законностью их проведения в пределах, установленных УПК и соответствующими правилами.[71]

Пп. 22) целесообразно рассматривать по функциональным группам: надзорно-процедурной (обращения, проверки, анализ состояния законности); уголовно-процессуальной и оперативной; информационно-статистической; кадровой и служебной; научно-образовательной; а после реформ 2025–2026 годов - также по вопросам защиты прав инвесторов. Такое структурирование точнее передает природу компетенции, чем механическое перечисление большого количества ведомственных приказов.

---

[69] Закон Республики Казахстан от 15 сентября 1994 года «Об оперативно-розыскной деятельности» (в действующей редакции) // ИПС «Әділет». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z940004000_

[70] Закон Республики Казахстан от 28 декабря 2016 года № 35-VI ЗРК «О контрразведывательной деятельности» // ИПС «Әділет». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1600000035

[71] Совместный приказ уполномоченных государственных органов «Об утверждении Правил проведения негласных следственных действий» (зарегистрирован в Министерстве юстиции Республики Казахстан 27 декабря 2014 года № 10027, в действующей редакции) // ИПС «Әділет». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/V14C0010027

Пп. 23) не является источником неограниченного нормотворчества. Формула «в соответствии с настоящим Конституционным законом, иными законами и актами Президента» означает, что для принятия иного нормативного правового акта требуется внешнее нормативное основание более высокой юридической силы.

Пп. 24) имеет самостоятельное системообразующее значение. Он связывает ст. 9 Конституционного закона со специальным отраслевым законодательством и актами Президента и тем самым позволяет учитывать полномочия, которые не воспроизведены в буквальном перечне статьи. Вместе с тем он не создает «открытой компетенции»: каждое дополнительное полномочие должно иметь конкретное нормативное основание.

Закон РК «Об исполнительном производстве и статусе судебных исполнителей» устанавливает высший прокурорский надзор за законностью принудительного исполнения. Прокурор в предусмотренных законом случаях вправе истребовать и проверять исполнительные производства, реагировать на незаконные действия и бездействие судебного исполнителя, изымать исполнительный документ для передачи другому исполнителю и отменять своим постановлением не соответствующие закону акты судебных исполнителей.[72]

Надзор распространяется как на государственных, так и на частных судебных исполнителей, органы юстиции, палаты ЧСИ и связанную с исполнением электронную инфраструктуру. Современная модель позволяет оценивать не только бумажные материалы, но и цифровой след исполнительных действий, включая аресты, реализацию имущества, электронные торги и распределение взысканных средств.[73]

---

[72] Закон Республики Казахстан от 2 апреля 2010 года № 261-IV «Об исполнительном производстве и статусе судебных исполнителей» (в действующей редакции) // ИПС «Әділет». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z100000261_

[73] Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 17 января 2023 года № 32 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора» // ИПС «Әділет». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2300031753

При этом формулировка «надзор за нотариатом» была бы чрезмерно широкой. Прокуратура не осуществляет административное руководство нотариальной деятельностью. В рамках надзора за исполнительным производством проверяется законность исполнительных документов, в том числе исполнительных надписей нотариусов, поскольку такая надпись при соблюдении установленной процедуры способна непосредственно стать основанием государственного принуждения.[74]

Банковское законодательство предусматривает прокурорские гарантии при вмешательстве в имущественную сферу. В предусмотренных законом случаях постановление судебного исполнителя о наложении ареста на деньги и иное имущество, находящиеся в банке, подлежит санкционированию прокурором; банк отказывает в исполнении акта при отсутствии требуемой законом санкции или согласования.[75]

Одновременно специальный закон предусматривает персональную компетенцию Генерального Прокурора и его заместителей в отношении сведений о банковских счетах, открытых субъектам легализации в соответствии с законодательством о легализации имущества, включая сведения об остатках и движении денег на таких счетах. Эти сведения предоставляются предусмотренным законом органам с санкции Генерального Прокурора РК или его заместителей. Это является наглядным примером полномочия, которое входит в правовой статус Генерального Прокурора через пп. 24), хотя непосредственно в ст. 9 Конституционного закона не перечислено.

---

[74] Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 17 января 2023 года № 32 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора» // ИПС «Әділет». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2300031753; Закон Республики Казахстан от 14 июля 1997 года № 155-I «О нотариате» (в действующей редакции) // ИПС «Әділет». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z970000155_

[75] Закон Республики Казахстан от 16 января 2026 года № 258-VIII ЗРК «О банках и банковской деятельности в Республике Казахстан» // ИПС «Әділет». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2600000258; Закон Республики Казахстан от 2 апреля 2010 года № 261-IV «Об исполнительном производстве и статусе судебных исполнителей» (в действующей редакции) // ИПС «Әділет». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z100000261_

Ст. 41-1 Закона РК «О связи» предусматривает специальное персональное полномочие Генерального Прокурора и его заместителей по внесению представления о временном ограничении работы сетей, услуг связи или доступа к интернет-ресурсам в предусмотренных законом случаях. Основания применения этой меры связаны с использованием сетей связи в преступных целях и распространением прямо определенных законом категорий противоправной информации.[76]

Конституционный Суд в нормативном постановлении от 9 июня 2026 года № 83-НП исследовал экстренный механизм временного ограничения доступа и подчеркнул требования законности, необходимости и соразмерности таких вмешательств. Для комментария это существенно, поскольку полномочие находится на пересечении задач безопасности и конституционных гарантий свободы информации.[77]

От внесудебного временного ограничения необходимо отличать судебные процедуры. Гражданское процессуальное законодательство предусматривает специальные заявления прокурора по отдельным видам незаконной информационной продукции и интернет-ресурсов, а законодательство о противодействии экстремизму и терроризму - судебное признание соответствующих организаций и информационных материалов экстремистскими или террористическими. Окончательное решение в таких случаях принимает суд.[78]

Антифрод-центр Национального Банка не является структурой Генеральной прокуратуры и не подчиняется Генеральному

[76] Закон Республики Казахстан от 5 июля 2004 года № 567-II «О связи» (в действующей редакции) // ИПС «Әділет». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z040000567_

[77] Нормативное постановление Конституционного Суда Республики Казахстан от 9 июня 2026 года № 83-НП «О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан пункта 1-2 статьи 41-1 Закона Республики Казахстан от 5 июля 2004 года “О связи”» // ИПС «Әділет». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/S2600000083

[78] Гражданский процессуальный кодекс Республики Казахстан от 31 октября 2015 года № 377-V ЗРК (в действующей редакции) // ИПС «Әділет». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000377; Закон Республики Казахстан от 18 февраля 2005 года № 31 «О противодействии экстремизму» (в действующей редакции) // ИПС «Әділет». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z050000031_; Закон Республики Казахстан от 13 июля 1999 года № 416 «О противодействии терроризму» (в действующей редакции) // ИПС «Әділет». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z990000416_

Прокурору. Вместе с тем Правила антифрод-центра включают прокурора в отдельные юридически значимые процедуры: возврат заблокированных средств клиенту осуществляется на основании постановления органа уголовного преследования о признании транзакции мошеннической, согласованного прокурором.[79]

В межведомственном аспекте антифрод-направление связано прежде всего с координационной компетенцией Генерального Прокурора.

Положение о Генеральной прокуратуре, утвержденное Указом Президента № 563 и обновленное в том числе в августе 2026 года, содержит дополнительный массив персональной организационной компетенции Генерального Прокурора. К ней относятся, в частности, утверждение описания ведомственных символов органов прокуратуры и порядка их использования, а также ряд полномочий по государственным секретам, внутренней безопасности, специальному учету военнообязанных и мобилизационной работе.[80]

Компетенция по символам относится именно к ведомственным символам органов прокуратуры. Она не означает утверждение Генеральным Прокурором Государственного Флага, Государственного Герба или Государственного Гимна РК. Такое разграничение необходимо специально оговорить во избежание расширительного толкования.

Полномочия по государственным секретам и специальным организационным режимам также не являются самостоятельными конституционными функциями прокуратуры. Они обеспечивают безопасное и непрерывное функционирование централизованной системы и реализуются в пределах специального законодательства.

---

[79] Постановление Правления Национального Банка Республики Казахстан от 25 августа 2025 года № 54 «Об утверждении Правил организации деятельности центра обмена данными по платежным транзакциям с признаками мошенничества (антифрод-центр Национального Банка Республики Казахстан)» (в редакции 2026 года) // ИПС «Әділет». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2500036742

[80] Указ Президента Республики Казахстан от 13 октября 2017 года № 563 «О некоторых вопросах органов прокуратуры Республики Казахстан» (Положение о Генеральной прокуратуре Республики Казахстан, в действующей редакции) // ИПС «Әділет». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/U1700000563

В целом ст. 9 Конституционного закона определяет Генерального Прокурора не только как руководителя единой централизованной системы, но и как самостоятельного носителя ряда исключительных конституционных, надзорных, процессуальных, координационных, нормотворческих и специальных полномочий. Правовой статус Генерального Прокурора имеет многоуровневую нормативную структуру.

Первый уровень образуют полномочия, непосредственно перечисленные в ст. 9 Конституционного закона. Второй - полномочия, раскрываемые другими положениями Конституционного закона. Третий формируется специальными конституционными законами, кодексами и законами Республики Казахстан. Четвертый образуют акты Президента РК, прежде всего Положение о Генеральной прокуратуре.

Особое системное значение имеет пп. 24): он позволяет учитывать специальные полномочия Генерального Прокурора, установленные другими законами и актами Президента, без необходимости воспроизводить весь развивающийся отраслевой массив в тексте ст. 9 Конституционного закона. Вместе с тем п. 24) не создает открытой или подразумеваемой компетенции: каждое дополнительное правомочие должно иметь конкретное нормативное основание.

Современное развитие законодательства показывает усиление превентивных механизмов прокурорского участия: предварительное согласование отдельных решений в отношении инвесторов, санкционирование отдельных мер в исполнительном и банковском регулировании, участие в нормативном регулировании ОРД, контрразведки и НСД, специальные механизмы ограничения доступа к противоправной информации. При этом цифровые платформы и технологии сами по себе не образуют новых юридических полномочий, а служат способом реализации компетенции, уже закрепленной законом.

Расширение сфер деятельности прокуратуры не изменяет фундаментального ограничения ее компетенции: органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы и суд. Генеральный Прокурор не вправе самостоятельно расширять свою компетенцию исходя лишь из целесообразности или общего назначения прокуратуры. Каждое его действие должно опираться на конкретную норму, установленную процедуру и предусмотренные законом пределы.

Таким образом, ст. 9 является центральной компетенционной нормой Конституционного закона. Ее системное применение связывает каждое полномочие Генерального Прокурора конкретным нормативным основанием и пределами компетенции.

Статья 10. Полномочия прокурора

1. Прокурор в соответствии со своей компетенцией вправе:

1) проводить проверку соблюдения законности, анализ состояния законности, оценку актов, вступивших в силу;

1-1) проводить проверку законности источников приобретения (происхождения) актива, мониторинг и анализ информации для противодействия незаконному приобретению, выводу и возврата активов в соответствии с законодательством Республики Казахстан о возврате государству незаконно приобретенных активов;

2) вносить в порядке, определяемом настоящим Конституционным законом и иными законами Республики Казахстан, актами Президента Республики Казахстан, а также Генеральным Прокурором, акты прокуратуры;

3) опротестовывать противоречащие Конституции Республики Казахстан, законам Республики Казахстан, международным договорам, ратифицированным Республикой Казахстан, и актам Президента Республики Казахстан правовые акты Правительства, иных государственных,

местных представительных и исполнительных органов, органов местного самоуправления, учреждений и их должностных лиц в пределах, установленных законами Республики Казахстан;

4) опротестовывать противоречащие Конституции Республики Казахстан, законам Республики Казахстан, международным договорам, ратифицированным Республикой Казахстан, и актам Президента Республики Казахстан акты организаций независимо от форм собственности, если данные акты касаются лиц, которые в силу физиологических особенностей, психических отклонений и иных обстоятельств не могут самостоятельно осуществлять защиту своих прав, несовершеннолетних и неограниченного круга лиц, а также затрагивают права и интересы инвесторов в пределах, установленных законами Республики Казахстан;

5) требовать незамедлительной отмены мер запретительного или ограничительного характера, приостановления полностью или частично действия незаконного акта при наличии оснований и в порядке, предусмотренном законом Республики Казахстан;

6) назначать экспертизы, требовать от уполномоченных органов производства проверок по находящимся в органах прокуратуры материалам, обращениям и обязывать сообщать об их результатах;

7) привлекать специалистов иных органов и организаций к участию в проверке соблюдения законности и даче заключения, ученых, экспертов, коммерческие и некоммерческие организации, в том числе зарубежные, для осуществления деятельности, направленной на выполнение возложенных функций и полномочий;

8) в порядке, предусмотренном законодательством Республики Казахстан, привлекать к осуществлению проверки соблюдения законности сотрудников других

правоохранительных органов для обеспечения безопасности и надзорной деятельности;

9) вызывать и получать пояснения от должностных, физических лиц и представителей юридических лиц по вопросам проводимой проверки соблюдения законности, анализа состояния законности, оценки актов, вступивших в силу, и рассматриваемого обращения;

10) с соблюдением установленного законодательством Республики Казахстан порядка истребовать и получать по вопросам проводимой проверки соблюдения законности, анализа состояния законности, оценки актов, вступивших в силу, а также рассмотрения обращения информацию, материалы и документы, а также гражданские, административные, уголовные дела, дела об административных правонарушениях, исполнительные производства;

11) в установленном законодательством Республики Казахстан порядке получать доступ к информации, сведениям и документам, уголовным, гражданским, административным делам, делам об административных правонарушениях, исполнительным производствам и иным материалам, а также к информационным системам и ресурсам правоохранительных и иных государственных органов и организаций с соблюдением требований по защите персональных данных и иной охраняемой законом тайны;

12) с соблюдением установленных законодательством Республики Казахстан требований применять технические средства фиксации в ходе осуществления надзорной деятельности;

13) давать указания по вопросам досудебного расследования, оперативно-розыскной деятельности и негласных следственных действий, обязательные для исполнения руководителями и сотрудниками органов,

осуществляющих досудебное расследование, оперативно-розыскную деятельность, негласные следственные действия;

14) проверять законность доставления, задержания лиц по подозрению в совершении уголовных правонарушений, лиц, совершивших административные правонарушения, а также порядок и условия содержания лиц, находящихся под стражей либо иным ограничением свободы;

15) проверять законность актов, отменять незаконные решения администрации учреждений уголовно-исполнительной системы, влияющие на правовое положение лиц, содержащихся под стражей, отбывающих наказание в местах лишения свободы;

16) рассматривать акты органов уголовно-исполнительной системы о переводе осужденных в другое учреждение в соответствии с уголовно-исполнительным законодательством Республики Казахстан;

17) рассматривать ходатайства органов расследования об избрании меры пресечения в отношении подозреваемых лиц в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством Республики Казахстан;

18) приносить ходатайство в вышестоящий суд о пересмотре судебного акта, не вступившего в законную силу;

19) обращаться с ходатайством о принесении протеста на судебные акты, вступившие в законную силу, к вышестоящему прокурору в случаях, когда опротестование выходит за пределы его компетенции;

20) при осуществлении надзора инициировать проведение оперативно-розыскных мероприятий органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность;

21) при осуществлении надзора запрашивать и получать дела негласных следственных действий, оперативного учета, материалы, документы, ведомственные нормативные правовые акты, другие необходимые сведения, за

исключением сведений о личности конфиденциальных помощников и штатных негласных сотрудников;

22) в случаях, установленных законами Республики Казахстан, санкционировать проведение оперативно-розыскных и контрразведывательных мероприятий, проводить проверки законности осуществления специальных оперативно-розыскных мероприятий, в том числе на сети связи;

23) при осуществлении надзора привлекать специалистов органов прокуратуры и иных специалистов с использованием специальных технических средств в целях выявления и пресечения нарушений законности в ходе осуществления оперативно-розыскной деятельности в соответствии с законодательством Республики Казахстан об оперативно-розыскной деятельности;

24) требовать от руководителей органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, проведения проверок в подчиненных им органах в целях устранения нарушений законности;

25) возбуждать и прекращать производство по делу об административном правонарушении;

26) проверять законность выписки и приведения в исполнение исполнительных документов;

27) координировать и осуществлять деятельность по международно-правовому сотрудничеству в целях возврата активов, защиты прав инвесторов;

28) исполнять международные договоры о выдаче лиц, оказании взаимной правовой помощи по уголовным делам, по делам о возврате активов, передаче осужденных либо лиц, страдающих психическими расстройствами (заболеваниями), а также связанные с ними правовые акты, согласовывать проекты международных договоров в уголовно-правовой сфере, относящихся к компетенции органов прокуратуры;

29) представлять интересы государства в компетентных органах иностранных государств и международных организациях по вопросам уголовного преследования, возврата активов, защиты прав инвесторов, иностранных и международных судах (арбитражах) по вопросам, относящимся к компетенции прокуратуры;

30) осуществлять иные права, предусмотренные настоящим Конституционным законом, иными законами Республики Казахстан, актами Президента Республики Казахстан.

2. Прокурор обязан:

1) соблюдать Конституцию Республики Казахстан и законодательство Республики Казахстан;

2) защищать права и свободы человека и гражданина, охраняемые законом интересы юридических лиц, общества и государства с принятием мер по устранению нарушений законности;

3) не допускать действий (бездействия) и принятия актов прокуратуры, создающих необоснованные препятствия для реализации прав и свобод человека и гражданина, законных интересов юридических лиц, общества и государства;

4) обеспечивать сохранность документов, сведений и иной информации, полученных в ходе осуществления своей деятельности, с соблюдением требований законодательства Республики Казахстан о государственных секретах и иной охраняемой законом тайне;

5) в случаях и порядке, которые предусмотрены уголовно-процессуальным законодательством Республики Казахстан, осуществлять досудебное расследование;

6) рассматривать ходатайства о несогласии с судебными актами, вступившими в законную силу, в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Республики Казахстан;

7) проверять соблюдение законности при приеме и регистрации заявлений и сообщений об уголовных правонарушениях;

8) прекращать незаконные оперативно-розыскные мероприятия и негласные следственные действия;

9) незамедлительно освобождать лиц, незаконно задержанных и находящихся в помещениях правоохранительных и специальных государственных органов и иных местах, ограничивающих их личную свободу, гауптвахтах, учреждениях, исполняющих меры принудительного характера, специальных учреждениях и учреждениях уголовно-исполнительной системы;

10) отменять незаконные постановления и решения лиц, осуществляющих досудебное расследование, оперативно-розыскную деятельность;

11) выполнять иные обязанности, предусмотренные законами Республики Казахстан и актами Президента Республики Казахстан.

Комментируемая статья определяет основные права и обязанности прокурора, посредством которых реализуются конституционные функции прокуратуры. Их содержание обусловлено ст. 83 Конституции РК, согласно которой прокуратура от имени государства осуществляет в установленных законом пределах и формах высший надзор за соблюдением законности на территории РК, представляет интересы государства в суде и от имени государства осуществляет уголовное преследование.

Структурно ст. 10 Конституционного закона состоит из двух взаимосвязанных частей. В ч.1 закреплены права прокурора, необходимые для осуществления возложенных на прокуратуру функций, в ч.2 - его обязанности. Такое построение имеет принципиальное значение: предоставленные прокурору государственно-властные полномочия не являются самоцелью и

реализуются исключительно для выполнения установленных Конституцией РК и Конституционным законом задач, с соблюдением прав и свобод человека и гражданина, компетенции государственных органов и иных охраняемых законом интересов.

Перечень прав прокурора охватывает различные сферы правоотношений, поэтому порядок их реализации не исчерпывается Конституционным законом. В зависимости от характера правоотношений соответствующие полномочия конкретизируются уголовно-процессуальным, уголовно-исполнительным, гражданским процессуальным, административным и иным законодательством. В практическом применении это означает, что ст. 10 Конституционного закона определяет наличие у прокурора соответствующего полномочия, тогда как специальное законодательство устанавливает основания, пределы и процессуальную форму его реализации.

Пп. 1), 2), 5)–9) ч.1 ст. 10 Конституционного закона закрепляют основные правовые средства, которыми прокурор располагает при осуществлении высшего надзора. К ним относятся право проводить проверку соблюдения законности, анализ состояния законности и оценку вступивших в силу актов, получать необходимые материалы и информацию, иметь доступ к информационным системам и ресурсам, привлекать специалистов и экспертов, требовать проведения проверок уполномоченными органами, а по их результатам принимать предусмотренные законом меры прокурорского надзора и реагирования.

Указанные полномочия имеют обеспечительный характер по отношению к высшему надзору. В частности, доступ прокурора к документам, сведениям и информационным системам необходим не сам по себе, а для получения объективных данных, позволяющих установить наличие либо отсутствие нарушения законности и принять основанное на законе решение. Поэтому объем и характер истребуемой информации должны

соответствовать предмету проверки, анализа состояния законности, оценки акта либо иного осуществляемого прокурором полномочия.

Полномочия прокурора по ст.10 доктринально образуют систему правовых средств прокурорского реагирования, классифицируемых по правовой природе акта. В их числе акты властного предписания (постановление, требование) и акты инициирования иной процедуры (протест, представление, обращение в суд). Это методологически связано с доктриной пределов надзора (см. комментарий к ст.1 и ст.5 п.4): прокурор не наделен исполнительно-распорядительными полномочиями и потому по общему правилу реагирует не путем самостоятельного изменения правоотношения, а путем инициирования установленной законом процедуры, обязывающей к этому иной субъект.

Практический порядок реализации этих положений раскрывается в Приказе № 32[81]. Утвержденные им акты определяют организацию проверки соблюдения законности, анализа состояния законности и оценки вступивших в силу актов, а также отдельные вопросы осуществления надзора и представительства интересов государства в суде.

При применении ст. 10 Конституционного закона необходимо учитывать разграничение указанных форм прокурорской деятельности. Проверка направлена на установление соблюдения законности применительно к определенному объекту и предмету; анализ состояния законности позволяет выявлять состояние, причины и тенденции нарушений на основе совокупности сведений; оценка акта предполагает установление его соответствия законодательству. Такое разграничение позволяет правильно определить как основание прокурорского вмешательства, так и допустимый объем используемых прокурором полномочий.

Право привлекать специалистов и экспертов также имеет обеспечительное назначение. Их участие необходимо в случаях,

[81] Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 17 января 2023 года № 32 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2300031753

когда установление обстоятельств требует специальных знаний. При этом специалист или эксперт содействует прокурору в исследовании соответствующих вопросов, но не подменяет его при осуществлении надзорной компетенции и принятии итогового правового решения.

С указанной группой полномочий связано предусмотренное ст. 10 Конституционного закона право прокурора проверять законность источников приобретения (происхождения) актива, осуществлять мониторинг и анализ информации в целях противодействия незаконному приобретению и выводу активов и их возврата государству. Специальный порядок проверки законности источников приобретения (происхождения) актива установлен Правилами, утвержденными приказом Генерального Прокурора от 11 октября 2023 года № 186[82]. В данном случае положения ст. 10 Конституционного закона применяются во взаимосвязи со специальным законодательством о возврате государству незаконно приобретенных активов.

Значительная часть предусмотренных ст. 10 Конституционного закона полномочий реализуется прокурором в уголовном судопроизводстве. Общий процессуальный статус прокурора и его место в системе участников уголовного процесса определены ст. 58 УПК[83], согласно которой прокурор в пределах своей компетенции осуществляет надзор за законностью оперативно-розыскной деятельности, дознания, следствия и судебных решений, а также от имени государства уголовное преследование на всех стадиях уголовного процесса. Ч. 4 ст. 10 Конституционного закона непосредственно отсылает к специальным нормам УПК, устанавливающим полномочия прокурора на различных стадиях производства.

---

[82] Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 11 октября 2023 года № 186 «Об утверждении Правил назначения и проведения проверки законности источников приобретения (происхождения) актива» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2300033540

[83] Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 4 июля 2014 года № 231-V ЗРК. https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000231

Основной объем полномочий прокурора при осуществлении надзора за законностью досудебного расследования и уголовного преследования сосредоточен в ст. 193 УПК. Именно во взаимосвязи с ней следует толковать положения ст. 10 Конституционного закона о даче письменных указаний, истребовании уголовных дел, документов и материалов, отмене незаконных процессуальных решений, проверке законности приема и регистрации заявлений об уголовных правонарушениях, принятии дела к своему производству и совершении иных процессуальных действий.

При применении этих положений необходимо разграничивать надзор за законностью досудебного расследования и уголовное преследование. Это самостоятельные направления деятельности прокуратуры, хотя в производстве по конкретному уголовному делу отдельные полномочия прокурора могут обеспечивать реализацию обеих функций. Так, отмена незаконного постановления следователя имеет выраженную надзорную природу, тогда как составление либо утверждение итогового процессуального документа, принятие дела к своему производству или прекращение уголовного преследования непосредственно связано с осуществлением уголовного преследования.

Так, проверяя законность процессуального решения органа уголовного преследования, прокурор осуществляет надзор за соблюдением закона. Вместе с тем принятие прокурором предусмотренных УПК процессуальных решений, определяющих дальнейшее движение уголовного дела и обвинения, может выступать формой реализации уголовного преследования. Такое разграничение имеет практическое значение для правильного определения правовой природы конкретного действия прокурора.

Порядок организации данной работы раскрывается Инструкцией по организации надзора за законностью уголовного преследования, утвержденной приказом Генерального Прокурора

РК от 21 февраля 2023 года № 65 (далее -Приказ № 65)[84]. При этом ведомственный акт определяет организацию работы органов прокуратуры, но не заменяет процессуального регулирования: основания, содержание и пределы полномочий прокурора по конкретному уголовному делу определяются прежде всего ст.ст. 58, 193 и иными прямо указанными в УПК нормами[85].

Это особенно наглядно проявляется применительно к письменным указаниям прокурора. В силу ст. 193 УПК указания прокурора лицу, осуществляющему досудебное расследование, и начальнику органа уголовного преследования, данные в установленном УПК порядке, являются обязательными; их обжалование вышестоящему прокурору не приостанавливает исполнения. Обязательность указаний обусловлена процессуальным статусом прокурора и не означает административной подчиненности ему органа расследования.

Важной предпосылкой законности уголовного преследования является надлежащая регистрация сведений об уголовных правонарушениях. В этой части положения ст. 10 следует применять во взаимосвязи со ст. 180 УПК[86], определяющей начало досудебного расследования, и ст. 193 УПК[87], предоставляющей прокурору соответствующие полномочия по проверке законности приема и регистрации заявлений и сообщений. Правила приема и регистрации заявления, сообщения или рапорта об уголовном правонарушении и ведения ЕРДР, утвержденные приказом Генерального Прокурора от 19 сентября 2014 года № 89, обеспечивают практическую реализацию этого механизма[88]. При этом процессуальным и уполномоченным прокурорам

[84] Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 21 февраля 2023 года № 65 Об утверждении Инструкции по организации надзора за законностью уголовного преследования / https://prg.kz/document/?doc_id=33556520

[85] Там же

[86] Там же.

[87] Там же.

[88] Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 19 сентября 2014 года № 89 «Об утверждении Правил приема и регистрации заявления, сообщения или рапорта об уголовных правонарушениях, а также ведения Единого реестра досудебных расследований» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/V14W0009744

предоставляется доступ к сведениям о поднадзорных досудебных расследованиях именно для осуществления прокурорского надзора.

Отдельного пояснения требует право прокурора самостоятельно осуществлять досудебное расследование. Ч.3 ст. 58 УПК[89] позволяет прокурору при наличии предусмотренных УПК оснований своим постановлением принять дело к производству и лично расследовать его, пользуясь полномочиями следователя. Специальные основания предусмотрены также пп. 12) и 12-1) ч. 1 ст. 193 УПК[90]. В частности, в исключительных случаях прокурор вправе принять уголовное дело к своему производству независимо от установленной подследственности; законом предусмотрены и специальные категории уголовных дел, расследование которых может осуществляться прокурором. Порядок организации досудебного расследования уголовных дел о пытках конкретизирован приказом Генерального Прокурора РК от 31 декабря 2022 года № 264[91].

Особое место в ст. 10 Конституционного закона занимают полномочия, непосредственно связанные с защитой конституционного права на свободу и личную неприкосновенность. При их применении следует учитывать прежде всего ст. 14 УПК, закрепляющую принцип неприкосновенности личности, а также ст. 128–134 УПК, регулирующие основания, порядок, сроки задержания и освобождения задержанного.

Применительно к мерам пресечения системное значение имеют ст. 136–153 УПК, определяющие основания и порядок их применения, в том числе ст. 147 УПК о санкционировании содержания под стражей и связанные с ней нормы о сроках и порядке продления этой меры. Поэтому проверка прокурором законности ограничения свободы не сводится к наличию постановления о задержании либо судебного акта: необходимо

[89] Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 4 июля 2014 года № 231-V ЗРК. https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000231
[90] Там же
[91] Приказ Генерального прокурора Республки Казахстан от 31 декабря 2022 года № 264

установить соблюдение предусмотренных УПК основания, процедуры, срока и компетенции соответствующего должностного лица.

Такое понимание соответствует правовым позициям Конституционного Суда, последовательно рассматривающего личную свободу как конституционную ценность, ограничение которой допустимо только на основаниях и в порядке, установленных законом. В нормативном постановлении от 18 июля 2025 года № 73-НП Конституционный Суд РК[92] обратил внимание на требования правовой определенности и своевременного судебного контроля при применении содержания под стражей. В нормативном постановлении от 10 июня 2026 года № 85-НП Конституционный Суд РК также исходил из недопустимости содержания лица под стражей сверх установленных законом пределов[93].

Для применения ст. 10 Конституционного закона эти позиции имеют непосредственное значение: при установлении незаконности ограничения свободы закон не оставляет прокурору усмотрения в выборе меры реагирования, а возлагает обязанность незамедлительно освободить соответствующее лицо. Тем самым данное полномочие одновременно выступает элементом прокурорского надзора и специальной гарантией конституционного права на личную свободу.

Полномочия прокурора в сфере оперативно-розыскной деятельности необходимо рассматривать во взаимосвязи прежде всего со ст. 25 Закона РК «Об ОРД»[94], которая специально

---

[92] Нормативное постановление Конституционного Суда Республики Казахстан от 18 июля 2025 года № 73-НП «О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан части пятой статьи 319 Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан от 4 июля 2014 года» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/S2500000073

[93] Нормативное постановление Конституционного Суда Республики Казахстан от 10 июня 2026 года № 85-НП «О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан части первой статьи 136, части четвертой статьи 140, части первой статьи 153 и частей первой, второй, третьей и четвертой статьи 342 Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан от 4 июля 2014 года» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/S2600000085

[3] Закон Республики Казахстан от 15 сентября 1994 года № 154-XIII «Об оперативно-розыскной деятельности» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z940004000

посвящена прокурорскому надзору за законностью ОРД. Согласно данной статье Генеральный Прокурор и подчиненные ему прокуроры осуществляют надзор за соблюдением законности при проведении оперативно-розыскной деятельности; прокурор вправе получать ведомственные нормативные правовые акты, дела оперативного учета, материалы, документы и иные необходимые сведения, проверять законность проведения соответствующих мероприятий и применять предусмотренные законом меры реагирования.

Особое значение имеет закрепленное ст. 25 Закона РК «Об ОРД»[95] полномочие прокурора прекращать своим постановлением оперативно-розыскные мероприятия при выявлении нарушений закона, прав человека и гражданина. В данном случае содержание ч. 2 ст. 10 Конституционного закона получает непосредственную отраслевую конкретизацию: установив незаконность мероприятия, прокурор не только вправе, но в предусмотренных законом случаях обязан обеспечить его прекращение.

При этом ст. 12 Закона РК «Об ОРД»[96] определяет условия проведения специальных оперативно-розыскных мероприятий и является материально-правовой основой для оценки прокурором их законности. Поэтому при осуществлении надзора прокурор сопоставляет не только соблюдение организационного порядка проведения ОРМ, но и наличие установленных законом оснований для самого вмешательства в охраняемые Конституцией права.

Полномочия прокурора применительно к негласным следственным действиям регулируются уже уголовно-процессуальным законодательством. Здесь необходимы прямые ссылки на ст. 232–240 УПК. В частности, ст. 232 УПК устанавливает условия и основания проведения НСД, ст. 234 УПК – порядок их санкционирования, а нормы данной главы определяют проведение, прекращение, использование и процессуальное

[95] Там же
[96] Там же

оформление результатов НСД. УПК прямо относит отдельные полномочия прокурора при осуществлении НСД к его процессуальной компетенции.

Такое нормативное разграничение имеет практическое значение: оперативно-розыскные мероприятия регулируются Законом Закона РК «Об ОРД»[97], а негласные следственные действия - УПК, хотя обе формы деятельности могут затрагивать сходные конституционные права. Соответственно, прокурор при осуществлении надзора обязан исходить из правового режима именно того мероприятия, законность которого проверяется.

Конституционный Суд РК прямо разграничил в этом постановлении функции прокуратуры (уголовное преследование и надзор) и суда (судебный контроль в форме санкционирования следственных действий и мер принуждения), подтвердив самостоятельность и независимость судебного контроля. Там, где УПК требует судебной санкции, позиция или согласие прокурора не заменяют судебного решения[98].

При применении этих положений важно разграничивать прокурорский надзор и судебный контроль. Санкционирование судом предусмотренного законом ограничения конституционного права не исключает последующего либо осуществляемого в установленных законом формах прокурорского надзора за законностью деятельности соответствующих органов.

Данное соотношение получило конституционно-правовую оценку в нормативном постановлении Конституционного Суда РК от 29 мая 2024 года № 45-НП[99], принятом по ходатайству Генерального Прокурора РК[100]. Правовые позиции

[97] Там же.

[98] Нормативное постановление Конституционного Суда РК от 29.05.2024 № 45-НП «Об истолковании пункта 6 постановляющей части нормативного постановления Конституционного Совета РК от 06.03.1997 № 3» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/S2400000045

[99] Там же

[100] Нормативное постановление Конституционного Суда Республики Казахстан от 29 мая 2024 года № 45-НП «Об истолковании пункта 6 постановляющей части нормативного постановления Конституционного Совета Республики Казахстан от 6 марта 1997 года № 3 «Об официальном толковании пункта 1 статьи 4, пункта 1 статьи 14, подпункта 3) пункта 3 статьи 77, пункта 1 статьи 79 и пункта 1 статьи 83 Конституции Республики Казахстан» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/S2400000045

Конституционного Суда РК позволяют рассматривать судебный контроль и прокурорский надзор как самостоятельные правовые механизмы обеспечения законности в досудебном производстве, каждый из которых реализуется в пределах установленной Конституцией и законом компетенции.

Для практического применения ст. 10 Конституционного закона это означает, что наличие судебной санкции само по себе не устраняет надзорную компетенцию прокурора в отношении законности деятельности органа, осуществляющего соответствующее мероприятие.

Полномочия прокурора по проверке порядка и условий содержания лиц, отмене незаконных решений администрации учреждений уголовно-исполнительной системы и совершению иных предусмотренных законом действий обеспечивают соблюдение законности после вступления судебного акта в законную силу.

Исполнение наказания не выводит осужденного из сферы конституционных гарантий. Ограничению подлежат только те его права, которые ограничены законом и вытекают из содержания назначенного наказания. Поэтому предмет прокурорского надзора охватывает законность режима содержания, применение мер взыскания и поощрения, изменение условий отбывания наказания и иные решения администрации, непосредственно влияющие на правовое положение осужденного.

Особое значение имеет предоставленное прокурору право отменять незаконные решения администрации учреждений уголовно-исполнительной системы в предусмотренных законом случаях. В отличие от форм реагирования, требующих рассмотрения соответствующим органом, такое полномочие позволяет непосредственно восстановить законность при наличии предусмотренных законом оснований.

Организация данной работы определяется уголовно-исполнительным законодательством и ведомственными актами

Генерального Прокурора РК по вопросам надзора за законностью исполнения уголовных наказаний. При этом УИК непосредственно закрепляет полномочия прокурора при осуществлении соответствующего надзора.

Предусмотренные ст. 10 Конституционного закона права прокурора обращаться в суд, участвовать в рассмотрении дел, инициировать пересмотр судебных актов и совершать иные предусмотренные процессуальным законодательством действия обеспечивают реализацию самостоятельной конституционной функции прокуратуры - представительства интересов государства в суде.

Основания участия прокурора и процессуальная форма осуществления соответствующих полномочий определяются УПК, ГПК, АППК и КоАП. Поэтому положения ст. 10 Конституционного закона не следует воспринимать как самостоятельное процессуальное основание для вступления прокурора в любое судебное дело. В каждом случае должны быть установлены предусмотренные соответствующим процессуальным законом основания участия прокуратуры.

Организационные вопросы представительства интересов государства в суде конкретизированы Приказом № 32[101]. В частности, ведомственное регулирование определяет порядок рассмотрения вопросов, связанных с принесением кассационного протеста, истребованием необходимых материалов и обеспечением участия прокуроров при его рассмотрении.

В уголовном судопроизводстве организация представительства интересов государства, надзора за законностью вступивших в силу судебных актов и исполнения приговоров

[101] Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 17 января 2023 года № 32 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2300031753

дополнительно регулируется приказом Генерального Прокурора РК от 12 июня 2023 года № 122[102].

При применении данных полномочий существенное значение имеют нормативные постановления Верховного Суда РК. Так, нормативное постановление от 27 июня 2012 года № 3[103] разъясняет вопросы судебного рассмотрения жалоб на действия (бездействие) и решения прокурора и органов уголовного преследования. Его положения позволяют увидеть обратную сторону властных полномочий прокурора: принятые им в досудебном производстве решения в предусмотренных законом случаях являются объектом судебного контроля. Тем самым обеспечивается процессуальный баланс между самостоятельностью прокурора при реализации предоставленной ему компетенции и судебной защитой прав участников уголовного процесса.

При пересмотре уголовных дел по вновь открывшимся обстоятельствам подлежит учету нормативное постановление Верховного Суда РК от 29 июня 2018 года № 9, разъясняющее применение соответствующего уголовно-процессуального института[104].

Более подробно содержание представительства интересов государства в суде раскрывается применительно к ст. 22 Конституционного закона.

Полномочия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях конкретизированы прежде всего ст. 759 и 760 КоАП[105]. Ст. 759 КоАП определяет правовое положение прокурора в административно-деликтном производстве

[102] Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 17 января 2023 года № 32 «О некоторых вопросах организации представительства интересов государств в суде, прокурорского надзора за законностью вступивших в силу судебных актов по уголовным делам, а также за исполнением приговоров»

[103] Нормативное Постановление Верховного Суда Республики Казахстан от 27 июня 2012 года № 3 «О рассмотрении судами жалоб на действия (бездействие) и решения прокурора, органов уголовного преследования (статья 106 Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан)» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/P120000003S

[104] Нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан от 29 июня 2018 года № 9 «О некоторых вопросах пересмотра судебных актов по уголовным делам по вновь открывшимся обстоятельствам» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/P180000009S

[105] Кодекс Республики Казахстан от 5 июля 2014 года № 235-V ЗРК «Об административных правонарушениях» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000235.

и закрепляет осуществление им от имени государства высшего надзора за соблюдением законности, а также основные формы участия прокурора в таком производстве. В действующей редакции норма предусматривает, в частности, участие прокурора в производстве, представление и исследование доказательств, изложение позиции по вопросам виновности, применения закона и административного взыскания, а также специальные полномочия в отношении инвесторов, включенных в соответствующий реестр.

Ст. 760 КоАП раскрывает полномочия прокурора непосредственно по обеспечению законности производства по делам об административных правонарушениях. В отличие от ст. 759 КоАП, определяющей процессуальный статус и формы участия прокурора, ст. 760 КоАП закрепляет средства прокурорского реагирования по результатам проверки производства и оценки законности принятого постановления или иного акта. Такое разграничение имеет практическое значение: первая норма отвечает на вопрос о месте и участии прокурора в производстве, вторая – о правовых средствах устранения выявленного нарушения законности.

Организация участия прокуроров в судах дополнительно конкретизирована Инструкцией, утвержденной Приказом № 32[106]. В ней определены категории дел, по которым участие прокурора является обязательным, и распределена компетенция между территориальными, военными, транспортными и специализированными прокуратурами. Ведомственная Инструкция при этом прямо опирается на ст. 759 КоАП.

Информационную основу указанной деятельности образует Единый реестр административных производств, порядок ведения которого установлен приказом и.о. Генерального Прокурора РК от

[106] Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 17 января 2023 года № 32 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2300031753

10 июля 2020 года № 85[107]. ЕРАП обеспечивает учет соответствующих процессуальных решений и позволяет использовать накопленные сведения как при проверке конкретного производства, так и при анализе состояния законности.

Предусмотренные ст. 10 Конституционного закона надзорные полномочия используются прокуратурой и при обеспечении законности в сфере профилактики правонарушений. При этом прокуратура не подменяет государственные органы, на которые законодательством возложено непосредственное осуществление профилактических функций.

Именно такое разграничение положено в основу приказа Генерального Прокурора РК от 22 февраля 2024 года № 25[108] «О некоторых вопросах высшего надзора и разграничения функций в сфере профилактики правонарушений». Ведомственным актом предусмотрены надзор за соблюдением законности субъектами профилактики, анализ состояния законности, подготовка предложений по совершенствованию законодательства и межведомственное взаимодействие.

Практическое значение данного подхода заключается в недопустимости возложения на прокуратуру функций тех органов, деятельность которых является предметом прокурорского надзора. Задача прокурора состоит в оценке законности их деятельности, выявлении системных проблем и применении предусмотренных законом мер в пределах собственной компетенции.

Работа с обращениями является одним из источников информации о состоянии законности и возможных нарушениях прав и законных интересов граждан и организаций. Вместе с тем само поступление обращения не означает автоматического проведения прокурорской проверки. Содержащиеся в нем сведения

---

[107] Приказ и.о. Генерального Прокурора Республики Казахстан от 10 июля 2020 года № 85 «Об утверждении Правил ведения Единого реестра административных производств» / https://www.adilet.zan.kz/rus/docs/V2000020962?utm_

[108] Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 22 февраля 2024 года № 25 «О некоторых вопросах высшего надзора и разграничения функций в сфере профилактики правонарушений» / https://prg.kz/Document/?doc_id=34653767&utm_

оцениваются с точки зрения компетенции прокуратуры и наличия предусмотренных Конституционным законом оснований для применения соответствующей формы надзорной деятельности.

Организация учета обращений конкретизирована приказом Генерального Прокурора РК от 4 января 2023 года № 4[109], регулирующим вопросы регистрации и учета обращений и функционирования информационной системы «Электронные обращения». Порядок личного приема руководством Генеральной прокуратуры установлен распоряжением Генерального Прокурора РК от 7 ноября 2023 года № 75р/9[110], которым урегулированы вопросы предварительной записи, подготовки необходимых материалов и рассмотрения обращений, поступивших на личном приеме.

Учет результатов рассмотрения обращений и принятых прокурорами мер обеспечивает возможность последующего анализа характера нарушений, их причин и эффективности прокурорского реагирования. Соответствующий статистический учет осуществляется в порядке, определяемом актами КПСиСУ.

Пп. 27)–29) ч.1 ст. 10 Конституционного закона определяют полномочия прокурора в международно-правовой сфере. Их реализация связана с исполнением международных обязательств РК, международным сотрудничеством по уголовным делам, выдачей и передачей лиц, правовой помощью, возвратом активов, а также представительством интересов государства в компетентных органах иностранных государств, международных организациях, иностранных и международных судах и арбитражах.

При применении этих положений первостепенное значение имеет определение правового основания соответствующего международного взаимодействия. Им могут выступать

[109] Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 4 января 2023 года № 4 «Об утверждении Правил регистрации, учета обращений, поступающих в государственные органы, органы местного самоуправления, юридические лица со стопроцентным участием государства, а также ведения информационной аналитической системы "Электронные обращения"»./ https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2300031679/history?utm_

[110] Распоряжение Генерального Прокурора Республики Казахстан от 7 ноября 2023 года № 75р/9

международный договор РК, УПК либо иной законодательный акт. Поэтому ст. 10 Конституционного закона устанавливает полномочие прокурора, тогда как конкретная процедура его осуществления определяется применимым международным договором и национальным законодательством.

Такой подход особенно важен при решении вопросов выдачи, международной правовой помощи и передачи осужденных. Эти процедуры непосредственно затрагивают права человека и предполагают взаимодействие правовых систем нескольких государств, вследствие чего соблюдение предусмотренной международным договором и законом процедуры является обязательным условием законности принимаемого прокурором решения.

Самостоятельное значение приобрело международное сотрудничество по вопросам возврата незаконно приобретенных активов. В этой сфере полномочия ст. 10 Конституционного закона применяются во взаимосвязи с Законом РК «О возврате государству незаконно приобретенных активов»[111] и международными обязательствами РК.

Ч.2 ст. 10 Конституционного закона имеет не менее существенное значение, чем перечень прав, закрепленный ее первой частью. Если права определяют правовые средства деятельности прокурора, то обязанности устанавливают требования, которые должны соблюдаться при их реализации.

Основополагающей является обязанность соблюдать Конституцию и законодательство РК. Она определяет общий предел прокурорской компетенции: достижение целей прокурорской деятельности не может оправдывать использование средств, не предусмотренных законом, либо выход за установленные пределы полномочий.

[111] Закон Республики Казахстан от 12 июля 2023 года № 21-VIII ЗРК «О возврате государству незаконно приобретенных активов» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2300000021

Обязанность обеспечивать соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина распространяется на все направления деятельности прокуратуры. Особое значение она приобретает там, где реализация государственно-властных полномочий связана с наиболее интенсивным вмешательством в сферу прав личности: при задержании, уголовном преследовании, проведении оперативно-розыскных мероприятий и негласных следственных действий, применении мер процессуального принуждения и исполнении наказаний.

С этой обязанностью непосредственно связаны требования не создавать необоснованных препятствий реализации прав и законных интересов лиц и организаций, обеспечивать сохранность полученных документов и сведений, соблюдать законодательство о государственных секретах, персональных данных и иной охраняемой законом тайне.

Право прокурора получать информацию и иметь доступ к информационным системам, таким образом, не означает неограниченного права на ее последующее использование. Полученные при осуществлении полномочий сведения могут использоваться только в предусмотренных законом целях и с соблюдением установленного режима их охраны.

Такой подход соответствует правовой позиции Конституционного Суда РК о конституционной защите частной жизни и охраняемой законом тайны[112]. При применении ст. 10 Конституционного закона эта позиция требует соразмерять получение и использование информации с законной целью, ради которой прокурору предоставлен доступ к соответствующим сведениям.

Особое место занимают обязанности прокурора прекращать незаконные оперативно-розыскные мероприятия, незамедлительно

[112] Нормативное постановление Конституционного Суда Республики Казахстан от 18 марта 2026 года № 77-НП «О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан пункта 4 статьи 50 Закона Республики Казахстан от 31 августа 1995 года «О банках и банковской деятельности в Республике Казахстан» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/S2600000077

освобождать незаконно задержанных лиц и отменять незаконные постановления и решения лиц, осуществляющих досудебное расследование и оперативно-розыскную деятельность. В отличие от общего права принять меры прокурорского реагирования, данные положения сформулированы законодателем как обязанность. Поэтому при установлении предусмотренных законом оснований прокурор не вправе ограничиться констатацией нарушения либо отложить восстановление законности до применения иной формы реагирования.

Закрепленная пп. 11) ч. 2 ст.10 Конституционного закона обязанность выполнять иные обязанности, предусмотренные законами и актами Президента РК, указывает на то, что перечень обязанностей прокурора в ст. 10 Конституционного закона не является исчерпывающим. Вместе с тем дополнительные обязанности должны иметь надлежащее нормативное основание и не могут устанавливаться произвольно ведомственными или иными актами вне предусмотренной законом компетенции.

В целом права и обязанности, закрепленные ст. 10 Конституционного закона, образуют взаимосвязанную систему. Государственно-властный характер полномочий прокурора сочетается с установленными законом пределами их осуществления и обязанностью обеспечивать соблюдение конституционных прав и свобод. Именно в таком единстве следует применять положения комментируемой статьи: право прокурора определяет допустимое средство реализации его компетенции, специальное законодательство - основания и порядок его применения, а обязанности прокурора - пределы, гарантии и требования законности при использовании этого средства.

Статья 11. Ведомство органов прокуратуры в области государственной правовой статистики и специальных учетов

1. Ведомство органов прокуратуры в области государственной правовой статистики и специальных учетов в

пределах компетенции Генеральной прокуратуры осуществляет:

1) формирование государственной правовой статистики и ведение специальных учетов;

2) надзор за целостностью, объективностью, достоверностью, достаточностью сведений государственной правовой статистики и специальных учетов, представляемых субъектами правовой статистики и специальных учетов, а также определение методики сбора, регистрации, обработки, накопления, свода и хранения информации в данной сфере;

3) внедрение информационно-коммуникационных технологий в процессы расследования уголовных дел, производства по делам об административных правонарушениях, регистрации и учета форм государственного контроля и надзора, предусмотренных законами Республики Казахстан;

4) иные функции и полномочия, предусмотренные законами Республики Казахстан и актами Президента Республики Казахстан.

2. Структуру ведомства органов прокуратуры в области государственной правовой статистики и специальных учетов, его территориальных и приравненных к ним органов утверждает Генеральный Прокурор.

3. Правовая основа и принципы осуществления государственной правовой статистики, ведения специальных учетов и надзора в данной сфере определяются настоящим Конституционным законом и иным законодательством Республики Казахстан.

Комментируемая статья определяет правовой статус и основные направления деятельности специализированного ведомства органов прокуратуры в сфере государственной правовой

статистики и специальных учетов. Таким ведомством является КПСиСУ.

Выделение специализированного ведомства государственной правовой статистики в структуре прокуратуры отражает функциональное разграничение и одновременно взаимосвязь надзорной и учетно-аналитической деятельности. Формирование государственной правовой статистики основано на централизованном сборе и систематизации данных, тогда как надзорные полномочия КПСиСУ направлены на обеспечение их целостности, объективности, достоверности и достаточности.

КПСиСУ образован Указом Президента РК от 28 марта 2003 года № 1050 «Об образовании Комитета по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры Республики Казахстан»[113]. В соответствии с действующим Положением о КПСиСУ он является ведомством Генеральной прокуратуры, осуществляющим в пределах ее компетенции функции и полномочия государственного органа по формированию государственной правовой статистики и ведению специальных учетов. Тем самым ст. 11 Конституционного закона закрепляет надзорную компетенцию специализированного ведомства, встроенного в единую систему органов прокуратуры.

Формированию Комитета предшествовало последовательное становление единой системы органов правовой статистики и специальных учетов. С 1997 года Центром правовой статистики и специальных учетов при Генеральной прокуратуре формировалась система статистической отчетности, охватывающая основные стадии уголовного процесса - от регистрации заявлений о преступлениях до судебного разрешения уголовного дела и исполнения наказания. В 1999 году Центру был придан статус Департамента Генеральной прокуратуры с вертикальным подчинением ему региональных подразделений. Дальнейшее

[113] Указ Президента Республики Казахстан от 28 марта 2003 года N 1050 «Об образовании Комитета по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры Республики Казахстан» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/U030001050_

институциональное развитие этой системы завершилось образованием в 2003 году КПСиСУ в качестве ведомства Генеральной прокуратуры.

Сложившаяся модель характеризуется соединением в рамках одного специализированного ведомства функций по формированию государственной правовой статистики и ведению специальных учетов с надзорными полномочиями в данной сфере. Такая организационно-правовая конструкция обеспечивает применение единых принципов и методов формирования правовой статистики, централизацию соответствующих сведений и возможность проверки их полноты и достоверности. В этом состоит особенность сформированной в Республике Казахстан национальной модели государственной правовой статистики и специальных учетов.

Правовую основу деятельности КПСиСУ составляет прежде всего Закон РК от 22 декабря 2003 года № 510-II «О государственной правовой статистике и специальных учетах»[114]. Согласно ст. 2 этого Закона законодательство в данной сфере основывается на Конституционном законе и включает Закон РК «О государственной правовой статистике и специальных учетах» и иные нормативные правовые акты. Следовательно, ст. 11 Конституционного закона и Закон РК «О государственной правовой статистике и специальных учетах» соотносятся как общая компетенционная и специальная отраслевые нормы.

Ст. 1 Закона РК «О государственной правовой статистике и специальных учетах»[115] определяет государственную правовую статистику как отрасль государственной статистики, основанную на централизованной системе ведомственного учета в уголовно-правовой, гражданско-правовой и административно-правовой сферах. Ст. 3 Закона РК «О государственной правовой статистике и специальных учетах» раскрывает ее предмет как количественную

[114] Закон Республики Казахстан от 22 декабря 2003 года N 510 «О государственной правовой статистике и специальных учетах» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z030000510_

[115] Закон Республики Казахстан от 22 декабря 2003 года № 510-II «О государственной правовой статистике и специальных учетах» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z030000510_?utm_

сторону массовых правовых и иных юридически значимых явлений и процессов, позволяющую выявлять их тенденции и закономерности. Поэтому правовая статистика представляет собой не обычный ведомственный учет, а государственную систему формирования официальной информации о состоянии правовой сферы.

Особенно важно учитывать ст. 4 Закона РК «О государственной правовой статистике и специальных учетах». В действующей редакции она определяет основной целью государственной правовой статистики и специальных учетов информационное обеспечение государственных органов, физических и юридических лиц сведениями о состоянии законности и правопорядка на основе единых статистических принципов и стандартов. В качестве принципов закреплены единство управления государственной цифровой правовой статистической системой, целостность, объективность, достаточность, стабильность и сопоставимость информации, ее доступность и открытость в установленных законом пределах, а также соблюдение прав и законных интересов человека, юридических лиц и государства. Именно через эти нормы следует раскрывать значение ст. 11 Конституционного закона, а не через общие декларации о «цифровизации государства».

Пп. 1) п. 1 ст. 11 Конституционного закона закрепляет два взаимосвязанных направления деятельности КПСиСУ: формирование государственной правовой статистики и ведение специальных учетов.

Данное полномочие непосредственно конкретизировано пп. 1) и 2) ст. 6 Закона РК «О государственной правовой статистике и специальных учетах». КПСиСУ как уполномоченный орган формирует государственную правовую статистику и ведет специальные учеты, за исключением оперативных и ведомственных учетов, а также учета лиц, сотрудничающих на конфиденциальной основе с органами, осуществляющими оперативно-розыскную и

контрразведывательную деятельность. Таким образом, законодатель разграничивает централизованные государственные специальные учеты и внутренние учеты отдельных ведомств.

Правовая учетная регистрация согласно ст. 11 Закона РК «О государственной правовой статистике и специальных учетах» осуществляется путем приема, учета и систематизации документированной информации в гражданско-правовой, уголовно-правовой и административно-правовой сферах. Это позволяет понять содержание пп. 1 ст. 11 Конституционного закона: о системном процессе формирования официальной правовой информации начиная с первичной учетной регистрации.

Специальные учеты подробно регулируются ст.ст. 12–15 Закона РК «О государственной правовой статистике и специальных учетах». В соответствии со ст. 12 Закона РК «О государственной правовой статистике и специальных учетах» они предназначены для информационного обеспечения правотворческой и правоприменительной деятельности государственных органов, а также физических и юридических лиц в предусмотренном законом порядке. Уполномоченный орган обеспечивает сбор, регистрацию, обработку, накопление, систематизацию, классификацию, хранение и использование соответствующих сведений. Ст. 14 Закона РК «О государственной правовой статистике и специальных учетах» устанавливает, что специальные учеты, сведения которых могут использоваться различными государственными органами, ведутся именно уполномоченным органом.

Практическое значение этой централизации заключается в том, что один и тот же юридически значимый факт не должен получать различные учетные характеристики в разных государственных органах. Централизованное ведение специальных учетов обеспечивает идентичность исходных данных и возможность их законного межведомственного использования.

Пп. 2) п. 1 ст. 11 Конституционного закона возлагает на КПСиСУ надзор за целостностью, объективностью,

достоверностью и достаточностью сведений, представляемых субъектами правовой статистики и специальных учетов.

Это полномочие практически дословно конкретизировано пп. 3) ст. 6 Закона РК «О государственной правовой статистике и специальных учетах». Кроме того, пп. 2) п. 1 ст. 7 Закона РК «О государственной правовой статистике и специальных учетах» предоставляет уполномоченному органу право осуществлять такой надзор без вмешательства в деятельность соответствующего субъекта, не связанную с формированием государственной правовой статистики и ведением специальных учетов. Таким образом, законодатель одновременно предоставляет КПСиСУ контрольный инструментарий и устанавливает предел его использования.

Данное разграничение имеет существенное практическое значение. КПСиСУ не подменяет ведомственный контроль правоохранительного или иного государственного органа и не оценивает законность всей его деятельности. Предмет надзора ограничен вопросами полноты, правильности и достоверности правовой статистической информации и специальных учетов.

В соответствии с пп. 3) п. 1 ст. 7 Закона РК «О государственной правовой статистике и специальных учетах» уполномоченный орган вправе проводить проверку соблюдения законности, анализ состояния законности и оценку вступивших в силу актов именно в сфере государственной правовой статистики и специальных учетов. Тем самым нормы Закона РК «О государственной правовой статистике и специальных учетах» корреспондируют общим формам высшего надзора, предусмотренным Конституционным законом, но применяются в пределах специальной компетенции КПСиСУ.

Субъекты правовой статистики, в свою очередь, согласно п. 2 ст. 8 Закона РК «О государственной правовой статистике и специальных учетах» обязаны предоставлять уполномоченному органу информационные учетные документы, материалы и

сведения в установленных им порядке, пределах, объемах и сроках. Поэтому достоверность государственной правовой статистики обеспечивается встречными обязанностями: КПСиСУ устанавливает единые правила и осуществляет надзор, а соответствующие государственные органы обязаны своевременно предоставлять полные и достоверные сведения.

Полномочие Закона РК «О государственной правовой статистике и специальных учетах» определять методику сбора, регистрации, обработки, накопления, свода и хранения информации следует рассматривать совместно со ст. 5 Закона РК «О государственной правовой статистике и специальных учетах», согласно которой порядок, критерии, параметры, объемы и сроки формирования правовой статистики устанавливаются уполномоченным органом.

Именно эта норма является основанием для формирования единой методологической системы правовой статистики. Единые правила обеспечивают сопоставимость данных между регионами, правоохранительными органами и периодами статистического наблюдения.

В данной части существенное значение имеют нормативные правовые акты Генерального Прокурора РК в сфере государственной правовой статистики. Например, приказ от 4 января 2023 года № 2[116] устанавливает формы судебной отчетности в уголовно-правовой сфере и электронные информационные учетные документы. После изменений 2025 года соответствующая Инструкция прямо регулирует ввод электронных учетных документов в информационную систему судебных органов и формирование отчетов по уголовным делам судов первой, апелляционной, кассационной инстанций и Верховного Суда РК, при этом формы учетных документов разрабатываются КПСиСУ по согласованию с Судебной администрацией.

[116] Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 4 января 2023 года № 2 «Об утверждении форм судебных отчетов в уголовно-правовой сфере, электронных информационных учетных документов, и Инструкции по их вводу и формированию» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2300031647

Поэтому методологическая функция КПСиСУ имеет нормативно-организационный характер: он обеспечивает единообразие первичного учета, обработки и последующего статистического обобщения юридически значимых сведений.

Пп. 3) п. 1 ст. 11 предусматривает внедрение информационно-коммуникационных технологий в уголовное, административное производство и учет форм государственного контроля и надзора. С учетом изменений законодательства 2026 года это положение необходимо толковать во взаимосвязи с обновленной терминологией Закона РК «О государственной правовой статистике и специальных учетах», который использует понятия «цифровая система», «цифровые ресурсы», «цифровые технологии» и «государственная цифровая правовая статистическая система».

Особое значение здесь имеют ст.ст. 16-1–16-3 Закона РК «О государственной правовой статистике и специальных учетах». Ст. 16-1 определяет систему информационного обмена правоохранительных, специальных государственных и иных органов как конфиденциальную цифровую систему, позволяющую уполномоченным пользователям получать необходимые цифровые ресурсы из систем государственных и иных органов в пределах их компетенции. Ст.ст. 16-2 и 16-3 устанавливают основания получения таких ресурсов и ограничения их использования.

Практический порядок функционирования этой системы установлен Приказом № 21[117]. Преамбула приказа прямо ссылается на пп. 22) ст. 9 Конституционного закона, а п. 1 утверждает Правила формирования, доступа, использования, хранения, защиты и уничтожения сведений из системы информационного обмена правоохранительных, специальных государственных и иных органов.

[117] Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 13 января 2023 года № 21 «Об утверждении Правил формирования, доступа, использования, хранения, защиты и уничтожения сведений из системы информационного обмена правоохранительных, специальных государственных и иных органов» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2300031702

В актуальной редакции Правил учитываются положения ст.ст. 16-1 и 16-2 Закона РК «О государственной правовой статистике и специальных учетах», разграничиваются основания доступа различных государственных органов к цифровым ресурсам, а оператором системы выступает КПСиСУ. В частности, права доступа предоставляются оператором на основании установленной электронной процедуры, а для пользователей предусмотрены требования конфиденциальности и информационной безопасности.

Расширение цифровых и учетных полномочий КПСиСУ сопровождается специальными гарантиями, закрепленными ст. 9 Закона РК «О государственной правовой статистике и специальных учетах». При регистрации, накоплении, обработке, хранении и предоставлении правовой статистической информации должны приниматься меры по защите государственных секретов, персональных данных и иной охраняемой законом тайны. Закона РК «О государственной правовой статистике и специальных учетах» запрещает разглашение информации, составляющей данные следствия и дознания, обеспечивает сохранность первичной правовой статистической информации и предоставляет гражданину возможность знакомиться со сведениями специальных учетов, затрагивающими его права и интересы. Незаконное включение сведений в специальные учеты может быть обжаловано в установленном законом порядке.

Эти положения позволяют правильно определить пределы полномочий КПСиСУ. Централизация информации и расширение цифрового обмена не означают свободного обращения содержащихся в государственных системах сведений. Доступ, обработка и передача информации допустимы исключительно при наличии предусмотренного законом основания и с соблюдением установленного режима защиты.

П. 2 ст. 11 Конституционного закона предоставляет Генеральному Прокурору РК право утверждать структуру КПСиСУ, его территориальных и приравненных к ним органов. Это

положение следует рассматривать совместно с Указом Президента РК «Об образовании КПСиСУ».[118]

Президент РК учредил КПСиСУ и утвердил его Положение, то есть определил институциональный статус ведомства, тогда как Генеральный Прокурор РК в пределах предоставленной ему Конституционным законом компетенции решает вопросы его внутренней структуры.

Такая модель соответствует централизованному построению органов прокуратуры: базовый правовой статус ведомства определяется актом Президента РК, а внутренняя организационная конфигурация - Генеральным Прокурором РК.

Следует также учитывать, что Указ Президента РК «Об образовании КПСиСУ» является действующим и продолжает актуализироваться: его действующая редакция учитывает изменения по состоянию на июль 2026 года.

П. 3 ст. 11 Конституционный закон содержит отсылочную норму, согласно которой правовая основа и принципы государственной правовой статистики, специальных учетов и надзора в данной сфере определяются Конституционным законом и иным законодательством РК.

Базовым специальным законодательным актом здесь является Закон РК «О государственной правовой статистике и специальных учетах». Его ст. 2 прямо устанавливает, что законодательство в данной сфере основывается на Конституционном законе. Поэтому п. 3 ст. 11 и ст. 2 Закона РК «О государственной правовой статистике и специальных учетах» образуют взаимную нормативную связь: Конституционный закон определяет место ведомства в системе прокуратуры и его основные полномочия, а Закон РК «О государственной правовой статистике и специальных учетах» раскрывает содержание этих полномочий, права и

[118] Указ Президента Республики Казахстан от 28 марта 2003 года N 1050 «Об образовании Комитета по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры Республики Казахстан» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/U030001050_

обязанности субъектов, правовой режим информации и механизмы специальных учетов.

В целом ст. 11 Конституционного закона закрепляет правовую модель, в которой Комитет одновременно выступает уполномоченным органом в сфере государственной правовой статистики и специальных учетов, специализированным ведомством Генеральной прокуратуры и оператором соответствующих государственных цифровых систем. Его компетенция включает не только формирование статистики и ведение учетов, но и надзор за достоверностью исходных данных, установление единой методологии, ведение специальных учетов, обеспечение межведомственного цифрового обмена и защиту содержащейся в этих системах информации.

Статья 11-1. Ведомство органов прокуратуры по возврату активов

Примечание. Исключена в соответствии с Конституционным законом РК от 11.06.26 г. № 305-VIII

Статья 11-2. Ведомство органов прокуратуры по защите прав инвесторов

1. Ведомство органов прокуратуры по защите прав инвесторов осуществляет высший надзор за законностью в сфере инвестиций и инвестиционной деятельности, защиту, пресечение и предупреждение нарушений прав инвесторов.

2. Структуру ведомства по защите прав инвесторов утверждает Генеральный Прокурор.

3. Правовая основа и принципы осуществления деятельности по защите прав инвесторов определяются настоящим Конституционным законом, иными законами, актами Президента Республики Казахстан.

В рамках реализации курса на построение «Справедливого Казахстана» и усиления работы по привлечению иностранного и внутреннего капитала выявилась недостаточная эффективность традиционных административных механизмов защиты инвестиций. Отказ от фискально-карательного уклона в пользу формирования превентивно-защитной системы демонстрирует концептуально новый подход к обеспечению экономической безопасности.

Норма ст.11-2 является новой в главе, она была введена Конституционным законом РК от 11 июня 2026 года № 305-VIII[119] одновременно с дополнением компетенции прокуратуры соответствующим направлением (пп.3-2 ст.6).

Ст.11-2 следует рассматривать в ракурсе институциональной реформы, инициированной Указом Президента РК от 17 декабря 2025 года № 1125 о реорганизации Комитета по возврату активов в Комитет по защите прав инвесторов. Заметим, функции инвестиционного омбудсмена, возложенные на Генерального Прокурора РК (пп.8-1 ст.9 Конституционного закона), необходимо рассматривать в системной связи именно с данной статьей.

П.1 наделяет профильное ведомство прокуратуры функциями высшего надзора за соблюдением законности в инвестиционной сфере, а также полномочиями по предупреждению и пресечению нарушений прав инвесторов.

Системное толкование данного положения обусловливает необходимость обращения к ст.84 Конституции РК, закрепляющей за органами прокуратуры осуществление высшего надзора за соблюдением законности от имени государства. В контексте инвестиционной сферы дефиниция «высший надзор» приобретает отраслевую специфику. Законодатель определяет комплекс полномочий через термины «защита, пресечение и предупреждение». Данная формулировка указывает на переход от

[119] Конституционный закон Республики Казахстан от 11 июня 2026 года № 305-VIII «О внесении изменений и дополнений в некоторые конституционные законы Республики Казахстан по вопросам приведения их в соответствие с Конституцией Республики Казахстан, совершенствования законодательства Республики Казахстан о выборах и прокуратуре» / https://prg.kz/document/?doc_id=36954507&pos=834;110

реактивной модели прокурорского надзора, ориентированной на устранение наступивших последствий, к превентивной.

В правоприменительной практике реализация данной нормы осуществляется посредством механизма «прокурорского фильтра». Указанный механизм фактически наделяет ведомство компетенцией предварительного согласования и оценки законности актов. Ограничительные меры, исковые требования и контрольно-надзорные мероприятия в отношении субъектов инвестиционной деятельности со стороны государственных органов и субъектов квазигосударственного сектора подлежат реализации исключительно с согласия прокурора.

Компетенция созданного ведомства системно взаимосвязана с положениями обновленного Предпринимательского кодекса РК и расширенными функциями органов прокуратуры.

Значимой новеллой выступает наделение Генерального Прокурора РК статусом инвестиционного омбудсмена, регламентированное ст.314 Предпринимательского кодекса[120]. Организационно-правовое обеспечение деятельности данного института возлагается на ведомство по защите прав инвесторов. Наряду с этим, изменения, внесенные 12 июня 2026 года в ст.15 Конституционного закона, закрепляют статус «инвестиционного прокурора», распределяя соответствующие функции между прокурорами областей, столицы и городов республиканского значения.

Важное теоретическое и практическое значение представляет системная взаимосвязь ст. 11-2 с положениями ст.25-1 Конституционного закона, регламентирующей порядок досудебного урегулирования споров. Рассматриваемое ведомство наделено полномочиями по формированию профильной Комиссии, целью которой является разрешение разногласий между инвесторами и государственными органами на досудебной стадии.

[120] Предпринимательский кодекс Республики Казахстан от 29 октября 2015 года № 375-V ЗРК. https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000375

Указанный механизм способствует снижению процессуальной нагрузки на судебную систему, а также минимизации репутационных издержек государства в международных отношениях.

Кроме того, в соответствии с обновленной редакцией п.5 ст.18, прокуроры наделены полномочиями по пресечению фактов неправомерного вмешательства в инвестиционную деятельность со стороны центральных государственных органов, органов местного самоуправления и субъектов квазигосударственного сектора.

В соответствии с положениями ст.84 Конституции, органы прокуратуры реализуют свои функции независимо от иных государственных органов, включая местные представительные и исполнительные органы, находясь в исключительной подотчетности Президенту РК. Данная институциональная независимость нивелирует риск возникновения конфликта интересов, характерного для предшествующей модели, при которой инвестиционный омбудсмен, обладая статусом члена Правительства, осуществлял защиту инвесторов от действий правительственных структур или подведомственных им организаций.

П.2 нормативно закрепляет принципы административной автономии и внутриведомственной централизации.

Наделение первого руководителя надзорного органа полномочиями по самостоятельному утверждению структуры, исключающее этап межведомственного согласования с Правительством, направлено на повышение оперативности управленческих решений. Указанная норма предоставляет Генеральной прокуратуре возможность своевременной адаптации штатной численности и формирования специализированных структурных подразделений (управлений мониторинга, отделов по мерам защиты активов, мобильных групп и региональных фронт-офисов) соразмерно актуальным потребностям инвестиционного климата.

П.3 закрепляет классическую модель правового обеспечения государственного органа, начиная от профильного Конституционного закона с последующей детализацией полномочий в отраслевых кодексах и иных законах. Такой подход обеспечивает легитимность, юридическую стабильность и встроенность института прокурорской защиты инвестиций в действующее правовое поле.

Следует обратить внимание, что законодатель целенаправленно не включил в перечень источников правового регулирования иные нормативные правовые акты (нормативные постановления Правительства, ведомственные приказы министерств и иные акты). Учитывая функцию прокуратуры по надзору за законностью актов и действий министерств и местных исполнительных органов в сфере инвестиций, регламентация работы надзорного органа правовыми актами поднадзорных субъектов концептуально недопустима.

Переходя к частным особенностям правовой конструкции, следует выделить отнесение «актов Президента РК» к самостоятельной правовой основе деятельности ведомства. Данная формулировка свидетельствует о нахождении вопросов защиты инвестиций под непосредственным контролем Главы государства, где органы прокуратуры определены в качестве ключевого конституционного механизма обеспечения данных гарантий.

С научно-практической точки зрения такая редакция наделяет надзорную деятельность оперативной гибкостью. В условиях макроэкономической волатильности Президент получает легитимный инструмент для быстрой адаптации работы ведомства к новым вызовам посредством указов, минуя длительные процедуры законотворчества через Курултай РК.

Таким образом, учреждение специализированного ведомства по защите прав инвесторов юридически закрепляет переход от реактивной и фискально-карательной парадигмы надзора к превентивно-защитной модели обеспечения законности.

Системная интеграция нового структурного подразделения с положениями обновленного Предпринимательского кодекса[121], закрепление за Генеральным Прокурором статуса инвестиционного омбудсмена, а также внедрение таких действенных инструментов, как «прокурорский фильтр» и комиссионное досудебное урегулирование споров, создают комплексную систему правовых гарантий для субъектов инвестиционной деятельности.

Важно отметить, что институциональная независимость нового ведомства от нормотворчества поднадзорных исполнительных органов и исключительная подотчетность прокуратуры Президенту РК полностью нивелируют риски возникновения межведомственных конфликтов интересов.

Статья 12. Академия правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре

Академия правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре является организацией образования органов прокуратуры и осуществляет:

1) организацию и проведение первоначальной профессиональной подготовки для лиц, впервые поступающих на службу в правоохранительные органы Республики Казахстан, за исключением сотрудников органов внутренних дел и гражданской защиты;

2) профессиональную подготовку, переподготовку, повышение квалификации и профессионального уровня сотрудников правоохранительных органов, в том числе состоящих в Президентском резерве руководства правоохранительных органов Республики Казахстан;

3) координацию и проведение межведомственных научных исследований в сфере правоохранительной деятельности;

4) реализацию программ послевузовского образования;

[121] Предпринимательский кодекс Республики Казахстан от 29 октября 2015 года № 375-V ЗРК. https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000375

5) взаимодействие с иностранными и международными организациями по вопросам переподготовки и повышения квалификации сотрудников правоохранительных органов, проведения научных исследований и обмена опытом в сфере правоохранительной деятельности;

6) иные виды деятельности, предусмотренные законами Республики Казахстан и актами Президента Республики Казахстан.

Ст. 12 определяет правовой статус Академии как организации образования органов прокуратуры и непосредственно устанавливает виды деятельности, которые она вправе осуществлять. К ним относятся первоначальная профессиональная подготовка лиц, впервые поступающих на правоохранительную службу, профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации сотрудников правоохранительных органов, координация и проведение межведомственных научных исследований, реализация программ послевузовского образования, международное сотрудничество по указанным направлениям, а также иные виды деятельности, предусмотренные законами и актами Президента РК.

Академия создана Указом Президента РК от 4 мая 2015 года № 15[122]. Этим же Указом ей придан особый статус организации образования.

Правовой статус Академии сочетает два начала – это и принадлежность к системе органов прокуратуры, и осуществление образовательной деятельности в специальном правовом режиме, установленном законодательством об образовании и науке. В теории права это соответствует конструкции специального субъекта со смешанным правовым режимом, когда общие нормы законодательства об образовании применяются к Академии с

[122] Указ Президента Республики Казахстан от 4 мая 2015 года № 15 «О создании Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/U1500000015

учетом специальных полномочий Генерального Прокурора РК по регулированию ее деятельности. Академия осуществляет образовательную деятельность на основе норм, установленным законодательством об образовании, и актов, регулирующих деятельность органов прокуратуры.

Особый статус Академии не освобождает ее от соблюдения общих требований законодательства об образовании и науке. Общие нормы применяются с учетом специальных полномочий Генерального Прокурора РК по регулированию деятельности Академии. Так, Правила деятельности Академии, утвержденные приказом Генерального Прокурора от 31 марта 2016 года № 65[123], разработаны на основании пп. 3) ст. 5-1 Закона РК «Об образовании»[124] и определяют порядок ее деятельности. В настоящее время указанные Правила действуют в редакции с изменениями от 12 апреля 2024 года.

При применении ст. 12 Конституционного закона следует различать вид деятельности Академии и порядок его осуществления. Вид деятельности устанавливается непосредственно Конституционным законом. Конкретные процедуры приема, обучения, организации научных исследований, взаимодействия с государственными органами и иные организационные вопросы регулируются законами, актами Президента РК и нормативными правовыми актами Генерального Прокурора РК.

Пп. 1) ст. 12 Конституционного закона предусматривает организацию и проведение Академией первоначальной профессиональной подготовки лиц, впервые поступающих на службу в правоохранительные органы, за исключением сотрудников органов внутренних дел и гражданской защиты.

---

[123] Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 31 марта 2016 года № 65 «Об утверждении Правил деятельности Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1600013657?utm

[124] Закон Республики Казахстан от 27 июля 2007 года № 319-II «Об образовании» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z070000319_

Ст. 12 Конституционного закона устанавливает компетенцию Академии, но не определяет порядок отбора кандидатов и прохождения ими подготовки. Эти вопросы регулируются Законом РК «О правоохранительной службе»[125] и специальными нормативными правовыми актами.

Для лиц, поступающих на должности среднего начальствующего состава органов прокуратуры и службы экономических расследований, действует специальный порядок отбора и прохождения первоначальной профессиональной подготовки. Согласно п. 3 соответствующих Правил[126] такие лица проходят подготовку именно в Академии. Правила также возлагают на Академию обязанность организовать обучение в соответствии с образовательными программами и обеспечить установленные законодательством условия его прохождения.

Поэтому при решении вопроса о направлении конкретного кандидата в Академию подлежат установлению: относится ли лицо к впервые поступающим на правоохранительную службу; в какой правоохранительный орган оно поступает; распространяется ли на него установленное законом исключение; соответствует ли оно требованиям специальных правил отбора.

Исключение из компетенции Академии первоначальной подготовки сотрудников органов внутренних дел и гражданской защиты означает применение специального ведомственного регулирования. Для органов внутренних дел такая подготовка проводится в организациях образования МВД в соответствии с актами МВД. Аналогичный специальный порядок установлен для сотрудников органов гражданской защиты.

---

[125] Закон Республики Казахстан от 6 января 2011 года № 380-IV «О правоохранительной службе» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1100000380

[126] Совместный приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 26 июня 2020 года № 80, Председателя Агентства Республики Казахстан по противодействию коррупции (Антикоррупционной службы) от 29 июня 2020 года № 199 и Министра финансов Республики Казахстан от 14 июля 2020 года № 675. Зарегистрирован в Министерстве юстиции Республики Казахстан 17 июля 2020 года № 20984 «Об утверждении Правил отбора на первоначальную профессиональную подготовку и условия ее прохождения для лиц, поступающих на службу в органы прокуратуры и службу экономических расследований, а также основания их отчисления от первоначальной профессиональной подготовки» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2000020984?utm

Пп. 2) ст. 12 Конституционного закона предусматривает профессиональную подготовку, переподготовку, повышение квалификации и профессионального уровня сотрудников правоохранительных органов, в том числе состоящих в Президентском резерве руководства правоохранительных органов.

Порядок реализации этого направления установлен совместным приказом Генерального Прокурора РК от 24 декабря 2015 года № 152 и руководителей соответствующих государственных органов «Об утверждении Содержания и Правил профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации сотрудников правоохранительных органов Республики Казахстан». Правила приняты во исполнение п. 5 ст. 36 Закона РК «О правоохранительной службе» и Указа Президента о Президентском резерве[127].

Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации в данном случае имеют различное назначение. Профессиональная подготовка направлена на приобретение знаний, умений и навыков, необходимых для исполнения служебных обязанностей; переподготовка – на освоение компетенций, необходимых при изменении характера служебной деятельности; повышение квалификации – на углубление и обновление имеющихся профессиональных компетенций.

Содержание учебного процесса определяется учебными планами и программами, формируемыми с учетом предложений правоохранительных органов. Таким образом, ст. 12 Конституционного закона закрепляет полномочие Академии осуществлять соответствующий вид обучения, а конкретное содержание подготовки формируется с учетом потребностей органов, направляющих сотрудников на обучение.[128]

[127] Указ Президента Республики Казахстан от 28 августа 2013 года № 624 «О формировании Президентского кадрового резерва специальных государственных органов Республики Казахстан» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/U1300000624#z12

[128] Совместный приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 24 декабря 2015 года № 152, Министра финансов Республики Казахстан от 25 декабря 2015 года № 684, Министра по делам государственной службы Республики Казахстан от 28 декабря 2015 года № 3 и Министра внутренних дел

Подготовка сотрудников, состоящих в Президентском резерве, также осуществляется в рамках указанного специального регулирования. Наличие прямого указания на Президентский резерв в ст. 12 Конституционного закона означает, что обучение данной категории сотрудников входит в установленную законом компетенцию Академии и не требует отдельного законодательного основания.

Пп. 3) ст. 12 Конституционного закона возлагает на Академию две взаимосвязанные функции - координацию и проведение межведомственных научных исследований в сфере правоохранительной деятельности.

При применении этой нормы необходимо разграничивать компетенцию Генерального Прокурора РК и Академии. Пп. 22) ст. 9 Конституционного закона предоставляет Генеральному Прокурору РК полномочие определять порядок проведения межведомственных научных исследований, их координации и мониторинга. На этом основании издан приказ Генерального Прокурора от 17 января 2023 года № 30[129], которым утверждены соответствующие Правила.

Следовательно, Генеральный Прокурор РК определяет нормативный порядок, а Академия непосредственно организует его применение: обеспечивает проведение исследования, межведомственное взаимодействие участников, координацию установленных Правилами процедур и мониторинг результатов в пределах предоставленной ей компетенции.

Координация не означает административного руководства научной деятельностью правоохранительных органов. Она осуществляется применительно к конкретным межведомственным

Республики Казахстан от 25 декабря 2015 года № 1062. Зарегистрирован в Министерстве юстиции Республики Казахстан 31 декабря 2015 года № 12798 «Об утверждении Содержания и Правил профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации сотрудников правоохранительных органов Республики Казахстан» / https://adilet.zan.kz/kaz/docs/V1500012798/

[129] Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 17 января 2023 года № 30 «Об утверждении Правил проведения межведомственных научных исследований в сфере правоохранительной деятельности, их координации и мониторинга» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2300031717

исследованиям и в пределах процедуры, установленной приказом № 30.

Научная деятельность Академии при этом не исчерпывается межведомственными исследованиями. Иные исследования могут осуществляться в соответствии с законодательством РК «О науке и технологической политике»[130], законодательством об образовании, актами Генерального Прокурора и внутренними актами Академии. Однако именно межведомственные исследования выделены ст. 12 Конституционного закона как специальное направление компетенции Академии.

Пп. 4) ст. 12 Конституционного закона предусматривает реализацию Академией образовательных программ послевузовского образования.

Сам Конституционный закон не устанавливает условия приема, конкурсные процедуры и порядок зачисления. Эти вопросы регулируются Законом «Об образовании» и приказом Генерального Прокурора РК от 27 января 2023 года № 45 «Об утверждении Правил приема на обучение в Академию, реализующую образовательные программы послевузовского образования»[131]. Правила регулируют прием в магистратуру и докторантуру Академии.

Таким образом, ст. 12 Конституционного закона устанавливает право Академии реализовывать программы послевузовского образования; приказ Генерального Прокурора определяет процедуру приема; решения по конкретным кандидатам принимаются в порядке, установленном Правилами, и оформляются соответствующими актами Академии.

Образовательный процесс после зачисления осуществляется в соответствии с Законом «Об образовании», государственными

[130] Закон Республики Казахстан от 1 июля 2024 года № 103-VIII ЗРК «О науке и технологической политике» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2400000103

[131] Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 27 января 2023 года № 45 «Об утверждении Правил приема на обучение в Академию правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан, реализующую образовательные программы послевузовского образования» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2300031809?ut_

общеобязательными стандартами, Правилами деятельности Академии[132] и иными действующими нормативными правовыми актами. При этом специальное ведомственное регулирование применяется только в тех пределах, в которых соответствующая компетенция прямо предоставлена органам прокуратуры законодательством.

Пп. 5) ст. 12 Конституционного закона предоставляет Академии право взаимодействовать с иностранными и международными организациями по вопросам переподготовки и повышения квалификации сотрудников правоохранительных органов, проведения научных исследований и обмена опытом в сфере правоохранительной деятельности.

Данная норма непосредственно определяет предмет международного взаимодействия Академии. Следовательно, такое сотрудничество не требуется выводить из общих полномочий по образовательной или научной деятельности.

Одновременно статья устанавливает предел компетенции: международное сотрудничество Академии связано именно с образовательной подготовкой, научными исследованиями и профессиональным обменом. Оно не является самостоятельной внешнеполитической деятельностью и осуществляется с соблюдением законодательства РК и международных обязательств государства.

На практике указанная компетенция позволяет Академии организовывать совместные образовательные и научные мероприятия, обмен экспертами, совместные исследования и иные формы профессионального взаимодействия, если они относятся к предмету пп. 5).

При передаче сведений иностранным партнерам сохраняются установленные законодательством требования по защите государственных секретов, персональных данных и иной

[132] Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 31 марта 2016 года № 65 «Об утверждении Правил деятельности Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1600013653?utm_

информации ограниченного доступа. Международный характер мероприятия не является основанием для изменения режима охраны такой информации.

Пп. 6) ст. 12 Конституционного закона предусматривает осуществление Академией иных видов деятельности, предусмотренных законами РК и актами Президента РК.

Данную норму следует толковать ограничительно. Она не предоставляет Академии права самостоятельно вводить любой вид деятельности, не запрещенный законодательством. Для осуществления иного направления требуется прямое нормативное основание в законе либо акте Президента РК.

Соответственно, приказ Генерального Прокурора РК или внутренний акт Академии может устанавливать порядок осуществления уже предусмотренной законом деятельности, но сам по себе не может служить источником нового вида деятельности, если закон или акт Президента РК его не предусматривает.

По этой причине деятельность иных учреждений и подразделений системы прокуратуры, например материально-техническое обеспечение органов прокуратуры, не относится к ст. 12 Конституционного закона только потому, что Академия входит в ту же систему. Пп. 6) касается исключительно иных видов деятельности самой Академии.

Правовой режим Академии определяется не только ст. 12 Конституционного закона, но и специальными актами Президента РК и Генерального Прокурора РК. Особый статус организации образования установлен Указом Президента № 15, а порядок деятельности – Приказом № 65[133].

В практическом отношении это означает, что при решении вопросов управления Академией необходимо определить, каким уровнем нормативного регулирования соответствующий вопрос

[133] Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 21 февраля 2023 года № 65 Об утверждении Инструкции по организации надзора за законностью уголовного преследования / https://prg.kz/document/?doc_id=33556520

отнесен к компетенции Президента РК, Генерального Прокурора РК либо самой Академии.

Генеральный Прокурор РК в пределах полномочий, предоставленных Конституционным законом и законодательством об образовании, утверждает нормативные правовые акты по вопросам деятельности Академии, приема на обучение, проведения межведомственных научных исследований и другим вопросам, прямо отнесенным к его компетенции. Приказы № 65, № 45 и № 30 являются примерами такого специального регулирования.

Ректор Академии принимает управленческие решения в пределах полномочий, определенных законодательством, Уставом, Правилами деятельности Академии и иными актами. Такие решения не могут изменять установленную законом компетенцию Академии или регулирование, отнесенное к полномочиям Генерального Прокурора РК.

Таким образом, ст. 12 Конституционного закона выполняет компетенционную функцию, она устанавливает, какие виды деятельности вправе осуществлять Академия. Для практического применения каждого подпункта необходимо обращаться к специальному законодательству и ведомственным актам, которые определяют порядок его реализации. При этом особый статус Академии предполагает сочетание общего законодательства об образовании и науке со специальным регулированием, обусловленным ее принадлежностью к системе органов прокуратуры и межведомственным характером части возложенных на нее функций.

Статья 13. Органы военной прокуратуры

1. Органы военной прокуратуры с соблюдением пределов и форм надзора, предусмотренных настоящим Конституционным законом, осуществляют надзор за законностью в деятельности:

1) Вооруженных Сил Республики Казахстан, других войск и воинских формирований;

2) иных государственных органов, учреждений и организаций в сфере обороны и военной безопасности государства.

2. Иная компетенция органов военной прокуратуры определяется настоящим Конституционным законом, законами Республики Казахстан и актами Президента Республики Казахстан.

Принятие Конституционного закона стало новым этапом в законодательном закреплении статуса органов военной прокуратуры. Впервые их деятельность и компетенция получили самостоятельное регулирование в отдельной статье закона, что подчеркивает особое место военной прокуратуры в единой системе органов прокуратуры и специфику возложенных на нее задач. Такая специализация обусловлена особенностями сферы обороны и военной безопасности, деятельности Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований, прохождения воинской службы и правового статуса военнослужащих.

Выделение военной прокуратуры в качестве специализированного органа связано, прежде всего, с характером регулируемых ею правоотношений. Ее компетенция имеет общереспубликанский и межведомственный характер и определяется не только принадлежностью субъекта к военной сфере, но и характером соответствующих правоотношений.

Особое значение военная прокуратура приобретает в период мобилизации и военного времени, когда существенно расширяется круг государственных органов, организаций и иных субъектов, участвующих в обеспечении обороны страны. В этих условиях изменяются организация деятельности и роль органов военной прокуратуры, а их полномочия реализуются с учетом особенностей

правового режима военного времени в соответствии с законодательством и актами Генерального Прокурора.

Таким образом, особый статус военной прокуратуры обусловлен масштабом и характером возложенных на нее задач. Она обеспечивает законность в имеющей общегосударственное значение сфере обороны и военной безопасности как в мирное, так и в военное время, а ее компетенция выходит за территориальные и ведомственные рамки.

Систему органов военной прокуратуры образуют Главная военная прокуратура и подчиненные ей 22 военные прокуратуры: 4 региональные и 18 гарнизонных.

Главная военная прокуратура является структурным подразделением Генеральной прокуратуры и осуществляет руководство системой органов военной прокуратуры. Ее возглавляет Главный военный прокурор, назначаемый Генеральным Прокурором с согласия Администрации Президента РК.

Главный военный прокурор имеет первого заместителя и заместителей. Его заместители, а также региональные и гарнизонные военные прокуроры назначаются на должность и освобождаются от должности Генеральным Прокурором.

Главный военный прокурор и подчиненные ему военные прокуроры в пределах установленной компетенции обладают предусмотренными законом полномочиями и правовыми гарантиями деятельности прокуроров.

Органы военной прокуратуры относятся к воинским формированиям. Их сотрудники имеют статус военнослужащих, в связи на них распространяются установленные законодательством о воинской службе права, обязанности, ограничения и гарантии.

Основную сферу деятельности военных прокуроров составляют Вооруженные Силы, другие войска и воинские формирования РК. К ним относятся Министерство обороны, Пограничная служба КНБ, соответствующие подразделения

органов национальной безопасности, Силы особого назначения СГО, Национальная гвардия, военно-следственные органы МВД, органы управления и воинские части гражданской обороны уполномоченного органа в сфере гражданской защиты (МЧС) и другие воинские формирования[134].

Вместе с тем сфера деятельности органов военной прокуратуры не ограничивается военными ведомствами. Она распространяется также на иные государственные органы, учреждения и организации в части вопросов обороны и военной безопасности государства. Поэтому принадлежность субъекта к военному ведомству является не единственным критерием определения компетенции военного прокурора – значение имеет и характер соответствующих правоотношений.

В предусмотренных законодательством случаях компетенция военной прокуратуры распространяется также на граждан, проходящих воинские сборы, служащих и работников воинских частей и учреждений, а также иных лиц и организаций.

Конкретные пределы полномочий военных прокуроров различаются в зависимости от направления надзора, поэтому требуют отдельного рассмотрения применительно к каждому из них.

Надзор за законностью досудебного расследования и уголовного преследования военные прокуроры осуществляют в пределах установленной для них специальной поднадзорности. К основным поднадзорным органам относятся военно-следственные органы МВД, органы военной полиции Вооруженных Сил, КНБ и Национальной гвардии, а также иные органы уголовного преследования по делам, отнесенным к компетенции военных прокуроров.

Вместе с тем поднадзорность определяется не только тем, какой орган осуществляет досудебное расследование. Она

[134] Закон Республики Казахстан от 7 января 2005 года «Об обороне и Вооруженных Силах Республики Казахстан»

распространяется на уголовные дела в отношении военнослужащих, проходящих воинскую службу как по призыву, так и по контракту. К ней также относятся дела в отношении граждан, находящихся в запасе, если правонарушение совершено в период прохождения ими воинских сборов.

Отдельную категорию составляют лица гражданского персонала воинских частей, соединений и учреждений: их дела относятся к поднадзорности военных прокуроров при наличии связи с исполнением служебных обязанностей либо нахождением в расположении соответствующей воинской части[135].

Также к компетенции военных прокуроров относятся дела об уголовных правонарушениях, совершенных в сфере обороны и военной безопасности государства.

При осуществлении надзора за законностью оперативно-розыскной и контрразведывательной деятельности применяются аналогичные подходы к разграничению компетенции военных прокуроров.

Специфика данного направления заключается в круге непосредственно поднадзорных органов, к которым относятся Главное разведывательное управление Вооруженных Сил, Департамент разведывательной и контрразведывательной деятельности Пограничной службы КНБ, Департамент военной контрразведки КНБ и Военно-следственный департамент МВД.

Надзор за соблюдением законности в сфере защиты общественных интересов осуществляется по общим правилам с учетом специфики деятельности Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований.

К таковым относятся вопросы воинского учета, военной подготовки граждан, призыва на воинскую службу и воинские сборы, соблюдения конституционных и иных прав военнослужащих и членов их семей, мобилизационной подготовки

[135] Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 21 февраля 2023 года №65 «Об утверждении Инструкции по организации надзора за законностью досудебного расследования и уголовного преследования»

и мобилизации, гражданской и территориальной обороны, материально-технического оснащения военных ведомств в рамках государственного оборонного заказа и государственных закупок, деятельности оборонно-промышленного комплекса, обеспечения и оборота военного имущества, в том числе оружия и боеприпасов, состояния военной инфраструктуры, ее противодиверсионной и антитеррористической защищенности, боевой готовности, охраны Государственной границы, и иные вопросы обеспечения обороны и военной безопасности[136].

Основную категорию уголовных дел, по которым военные прокуроры поддерживают государственное обвинение, составляют дела, рассматриваемые военными судами

Особенность организации этой работы связана с системой военных судов и их территориальной юрисдикцией. Пять военных судов гарнизонов (Акмолинский, Алматинский, Актюбинский, Семейский и Шымкентский) и специализированный межрайонный военный суд по уголовным делам в г. Астана осуществляют правосудие на территории всей страны, тогда как органы военной прокуратуры дислоцируются в 22 регионах и гарнизонах.

Отдельный порядок предусмотрен при кассационном пересмотре: Главный военный прокурор вправе непосредственно внести кассационный протест (по согласованию с Генеральной прокуратурой), тогда как прокурор области при наличии оснований обращается к Генеральному Прокурору с ходатайством о принесении такого протеста[137].

Специфика представительства интересов государства в суде также определяется категорией дела и компетенцией суда. По гражданским и административным делам военные прокуроры регионов и гарнизонов участвуют в военных судах.

---

[136] Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 17 января 2023 года №32 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора»

137 Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 2 июля 2025 года №86 «О некоторых вопросах организации представительства интересов государства в суде, прокурорского надзора за законностью вступивших в законную силу судебных актов по уголовным делам, а также за исполнением приговоров»

Отдельная компетенция закреплена за Главной военной прокуратурой, которая обеспечивает участие в специализированных межрайонных экономическом и административном судах города Астаны по делам, затрагивающим интересы Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований, объекты оборонной промышленности, а также по спорам об обороте вооружения и военной техники.

Более широкие пределы участия предусмотрены по делам об административных правонарушениях. Военные прокуроры участвуют в их рассмотрении, в том числе территориальными судами по месту своей дислокации, если дела возбуждены уполномоченными должностными лицами Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований, в том числе в отношении указанных лиц или организаций.

Главный военный прокурор также вправе самостоятельно приносить кассационные протесты по делам, отнесенным к его ведению, за исключением дел, участие по которым обеспечивалось территориальными прокуратурами. По этим делам обеспечение участия в суде кассационной инстанции возложено на Главную военную прокуратуру.

В исполнительном производстве к компетенции военных прокуроров относится надзор за исполнением документов, связанных со сферой обороны и военной безопасности, военным имуществом, вооружением и боеприпасами, боевой готовностью, охраной Государственной границы, социальной защитой военнослужащих и членов их семей, строительством военных объектов и оборонной промышленностью[138]. В остальных случаях надзор осуществляется территориальными либо иными специализированными прокурорами.

138 Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 12 июня 2026 года №90 «Об организации представительства интересов государства в суде, надзора за законностью судебных актов, вступивших в законную силу, по гражданским, административным делам, делам об административных правонарушениях и исполнительного производства»

В сфере надзора за законностью **исполнения уголовных наказаний** компетенция военных прокуроров определяется категорией лиц, местом исполнения наказания или содержания, а также органом, осуществляющим отдельные функции в уголовно-исполнительной системе.

Военные прокуроры осуществляют надзор за законностью исполнения уголовных наказаний, не связанных с лишением свободы, в отношении военнослужащих, а также за законностью содержания лиц на гауптвахтах. Кроме того, к их компетенции относится надзор за деятельностью подразделений Национальной гвардии по охране учреждений уголовно-исполнительной системы и конвоированию заключенных[139].

При этом применительно к учреждениям уголовно-исполнительной системы военный прокурор не подменяет прокурора, осуществляющего надзор за самим учреждением, а надзирает за деятельностью подразделений Национальной гвардии в части выполнения ими функций по охране и конвоированию.

Свои особенности имеет и **координационная деятельность** военных прокуроров, отличающаяся общереспубликанским и межведомственным характером. При Главной военной прокуратуре действует Координационный совет по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью в Вооруженных Силах, других войсках и воинских формированиях, который возглавляет Главный военный прокурор.

В отличие от территориальных прокуратур, взаимодействующих с государственными и правоохранительными органами соответствующего региона, военный Координационный совет объединяет руководителей центрального уровня основных военных ведомств. В его состав входят представители руководства Вооруженных Сил, Национальной гвардии, Пограничной службы КНБ, СГО и МЧС, а также руководители соответствующих

139 Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 27 марта 2023 года №75 «Об утверждении Инструкции по организации прокурорского надзора за законностью исполнения уголовных наказаний и применения иных мер государственного принуждения»

подразделений военной контрразведки, военной полиции и военно-следственных органов[140].

Такой состав позволяет Главной военной прокуратуре координировать деятельность военных органов управления и уголовного преследования в масштабе страны и вырабатывать единые межведомственные меры по укреплению законности, профилактике правонарушений и борьбе с преступностью в военной сфере.

При этом компетенция органов военной прокуратуры не исчерпывается указанными положениями и определяется также другими нормами Конституционного закона, законами РК и актами Президента РК. Тем самым законодатель определяет не только дополнительные правовые основания компетенции военных прокуроров, но и уровень актов, которыми она может устанавливаться. Ведомственные акты Генерального Прокурора, в свою очередь, конкретизируют порядок организации и реализации предоставленных полномочий в установленных законом пределах.

Таким образом, органы военной прокуратуры являются специализированным звеном единой системы прокуратуры, специфика которого состоит в особых пределах реализации общих прокурорских функций в сфере обороны и военной безопасности. Их компетенция не ограничивается отдельными военными ведомствами и в предусмотренных случаях распространяется на иные государственные органы и организации в части деятельности, связанной с военной подготовкой, призывом, мобилизацией, государственным оборонным заказом и другими вопросами военной безопасности. Особое значение такая специализация приобретает в период мобилизации и военного времени, когда круг соответствующих правоотношений и субъектов существенно расширяется.

140 Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 9 июня 2023 года №121 «Об утверждении положений о координационных советах, образуемых при главных военной и транспортной прокуратурах, прокуратурах областей и приравненных к ним прокуратурах (городов республиканского значения и столицы)»

Статья 14. Органы транспортной прокуратуры

1. Органы транспортной прокуратуры с соблюдением пределов и форм надзора, предусмотренных настоящим Конституционным законом, осуществляют надзор за законностью в деятельности государственных, местных представительных и исполнительных органов, органов местного самоуправления, учреждений, их должностных лиц, иных организаций в сфере транспорта, а также в отношении объектов транспорта и транспортной инфраструктуры.

2. Иная компетенция органов транспортной прокуратуры определяется настоящим Конституционным законом, законами Республики Казахстан и актами Президента Республики Казахстан.

Комментируемая статья определяет специальную предметную компетенцию органов транспортной прокуратуры в единой централизованной системе прокуратуры РК. В соответствии с п. 1 ст. 14 Конституционного закона органы транспортной прокуратуры с соблюдением установленных Конституционным законом пределов и форм надзора осуществляют надзор за законностью в деятельности государственных, местных представительных и исполнительных органов, органов местного самоуправления, учреждений, их должностных лиц и иных организаций в сфере транспорта, а также в отношении объектов транспорта и транспортной инфраструктуры. Иная компетенция органов транспортной прокуратуры определяется Конституционным законом, законами РК и актами Президента РК.

Конституционной основой деятельности транспортной прокуратуры является ст. 84 Конституции РК. Установленные ею функции прокуратуры - осуществление от имени государства высшего надзора за соблюдением законности, представительство интересов государства в суде и уголовное преследование - распространяются на органы транспортной прокуратуры в полном

объеме с учетом предметной специализации их деятельности. П. 2 ст. 84 Конституции закрепляет единство и централизацию системы прокуратуры, подчинение нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному Прокурору, а также независимость прокуратуры от иных государственных органов и должностных лиц. Поэтому специализированный характер транспортной прокуратуры не образует самостоятельной системы прокурорской власти, а представляет собой способ организационного обеспечения конституционных функций прокуратуры применительно к определенной сфере общественных отношений. Официальное толкование отдельных положений новой Конституции, затрагивающих статус прокуратуры и Генерального Прокурора, дано в нормативном постановлении Конституционного Суда РК от 7 июля 2026 года № 89-НП[141].

Специализация транспортной прокуратуры обусловлена особенностями регулируемой сферы. Транспортная деятельность осуществляется одновременно в пределах нескольких административно-территориальных единиц, транспортные сети и инфраструктурные объекты функционально взаимосвязаны, а деятельность перевозчиков, операторов инфраструктуры, органов транспортного контроля и иных субъектов нередко имеет межрегиональный характер. В этих условиях предметный принцип организации прокурорского надзора обеспечивает охват единым надзорным механизмом отношений, объединенных не административной территорией, а функциональной принадлежностью к транспортной системе.

Для определения предмета надзора положения ст. 14 Конституционного закона должны применяться во взаимосвязи с отраслевым законодательством. Базовое значение имеет Закон РК от 21 сентября 1994 года № 156 «О транспорте в Республике

[141] Нормативное постановление Конституционного Суда Республики Казахстан от 7 июля 2026 года № 89-НП «Об официальном толковании пункта 1 статьи 43, пунктов 2 и 3 статьи 72, пункта 1 статьи 83 и пункта 3 статьи 84 Конституции Республики Казахстан» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/S2600000089

Казахстан»[142], регулирующий общие основы функционирования транспортного комплекса. Закон действует в актуализированной редакции и распространяется на железнодорожный, автомобильный, морской, внутренний водный, воздушный, городской рельсовый и магистральный трубопроводный транспорт.

Вместе с тем предмет деятельности транспортной прокуратуры не может определяться исключительно через общее понятие транспорта. Содержание надзорной компетенции конкретизируется законодательством о железнодорожном транспорте, использовании воздушного пространства и деятельности авиации, автомобильном транспорте, автомобильных дорогах, торговом мореплавании, внутреннем водном транспорте, магистральном трубопроводе, а также таможенным, уголовно-процессуальным, административным и иным законодательством. Поэтому правовое значение ст. 14 Конституционного закона состоит не в установлении отдельного перечня отраслей транспортного законодательства, а в закреплении специального субъекта прокурорского надзора в отношении соответствующей совокупности правоотношений и объектов.

Органы транспортной прокуратуры входят в единую систему органов прокуратуры непосредственно в силу ст. 5 Конституционного закона. На них распространяются общие принципы организации и деятельности прокуратуры, нормы о компетенции прокуроров, пределах и формах высшего надзора, представительстве интересов государства в суде, уголовном преследовании, рассмотрении обращений, координации деятельности правоохранительных органов и системе актов прокуратуры. Таким образом, ст. 14 является специальной нормой в части определения предметной сферы деятельности, но не устанавливает самостоятельных, отличных от Конституционного закона форм прокурорской деятельности.

[142] Закон Республики Казахстан от 21 сентября 1994 года № 156 «О транспорте в Республике Казахстан» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z940007000_?utm

Организационно-правовой статус Главной транспортной прокуратуры конкретизирован приказом Генерального Прокурора РК от 20 января 2023 года № 37 «Об утверждении положений о Главной военной прокуратуре, Главной транспортной прокуратуре, прокуратурах областей и приравненных к ним прокуратурах»[143]. Приказом утверждено отдельное Положение о Главной транспортной прокуратуре. В соответствии с ним Главная транспортная прокуратура осуществляет руководство нижестоящими региональными транспортными прокуратурами, а Главный транспортный прокурор руководит их деятельностью, издает обязательные для подчиненных прокуроров и работников акты, регулирующие вопросы организации и деятельности органов транспортной прокуратуры и возглавляет Координационный совет по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью на транспорте и коллегии. Официальный интернет-ресурс также определяет Главную транспортную прокуратуру как специализированный орган Генеральной прокуратуры в сфере транспорта и транспортной инфраструктуры, имеющий нижестоящие региональные прокуратуры.

Положения Приказа № 37 имеют организационный характер и применяются в пределах компетенции, установленной Конституцией и законами. Иными словами, Положение конкретизирует распределение задач и функций внутри системы прокуратуры, но не может расширять предусмотренные законом пределы прокурорского вмешательства. Этот вывод непосредственно вытекает из формулы п. 1 ст. 14 - «с соблюдением пределов и форм надзора, предусмотренных настоящим Конституционным законом» - и общего положения п. 4 ст. 5 о недопустимости подмены прокуратурой функций иных государственных органов.

[143] Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 20 января 2023 года № 37 «Об утверждении положений о Главной военной прокуратуре, Главной транспортной прокуратуре, прокуратурах областей и приравненных к ним прокуратурах» / https://www.adilet.zan.kz/rus/docs/G23W0000037?utm_

Практическая реализация надзорной компетенции органов транспортной прокуратуры осуществляется с учетом Приказа № 32[144]. В действующей редакции он регулирует проведение проверок соблюдения законности, анализа состояния законности, оценку вступивших в силу актов, организацию представительства интересов государства в суде и другие вопросы прокурорской деятельности. Приказ непосредственно распространяется на Главного транспортного прокурора и нижестоящих транспортных прокуроров. В частности, правила предусматривают взаимодействие транспортных прокуроров с прокуратурами иных регионов при проведении проверок, анализа состояния законности и рассмотрении обращений, что имеет особое значение с учетом межрегионального характера транспортных правоотношений.

После изменений 2026 года Приказ № 32[145] содержит также обновленную Инструкцию по организации представительства интересов государства в суде. Она прямо определяет компетенцию транспортных прокуроров при рассмотрении гражданских и административных дел, если предметом спора являются объекты транспортной инфраструктуры либо одной из сторон выступают организации железнодорожного, автомобильного в соответствующей части, морского, внутреннего водного, воздушного, городского рельсового и магистрального трубопроводного транспорта, космической системы либо государственные органы, реализующие полномочия в отношении указанных объектов и субъектов. Это ведомственное регулирование раскрывает практическую связь ст. 14 со ст. 22 Конституционного закона о представительстве интересов государства в суде.

Специальная компетенция транспортной прокуратуры проявляется и в уголовно-процессуальной сфере. Организация

[144] Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 17 января 2023 года № 32 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2300031753

[145] Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 17 января 2023 года № 32 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2300031753

надзора за законностью уголовного преследования предусматривает осуществление Главной транспортной прокуратурой и подчиненными ей прокуратурами надзора по уголовным делам о правонарушениях, совершенных на соответствующих объектах железнодорожного, морского, легко рельсового (ЛРТ), внутреннего водного и воздушного транспорта, метрополитена, отдельных объектах автомобильного и трубопроводного транспорта, а также в таможенной сфере и связанных с ними организациях. При этом процессуальные полномочия прокурора определяются прежде всего УПК, а ведомственное регулирование устанавливает организацию их реализации внутри системы прокуратуры.

В этой части применению подлежат и правовые позиции Конституционного Суда. Так, нормативное постановление Конституционного Суда РК от 29 мая 2024 года № 45-НП[146] разграничивает конституционные функции прокуратуры, органов уголовного преследования и суда и подтверждает необходимость осуществления прокурором процессуальных полномочий в пределах установленной законодательством компетенции. Данная правовая позиция имеет значение и для транспортных прокуроров при реализации уголовно-процессуальных полномочий, поскольку предметная специализация не изменяет общих конституционных границ между прокурорским надзором, уголовным преследованием и судебным контролем.

Судебная практика также формирует правовые ориентиры по отдельным направлениям деятельности транспортной прокуратуры. В частности, нормативное постановление Верховного Суда РК от 29 июня 2011 года № 3 «О практике применения уголовного законодательства по делам об уголовных правонарушениях, связанных с нарушением правил дорожного движения и

[146] Нормативное постановление Конституционного Суда РК от 29.05.2024 № 45-НП «Об истолковании пункта 6 постановляющей части нормативного постановления Конституционного Совета РК от 06.03.1997 № 3»

эксплуатации транспортных средств»[147] содержит разъяснения по квалификации соответствующих уголовных правонарушений. Для надзора в таможенной сфере значение имеет нормативное постановление Верховного Суда РК от 29 ноября 2019 года № 7 «О некоторых вопросах применения судами таможенного законодательства»[148]. При представительстве интересов государства в административном судопроизводстве необходимо учитывать также нормативное постановление Верховного Суда РК от 9 апреля 2026 года № 2 «Об отдельных вопросах применения процессуального законодательства по административным делам»[149].

При этом названные нормативные постановления Верховного Суда не определяют организационный статус транспортной прокуратуры. Их значение состоит в обеспечении единообразного понимания и применения норм материального и процессуального права в тех категориях дел, которые относятся к предметной компетенции транспортных прокуроров.

Отдельное направление деятельности составляет координация правоохранительных и иных государственных органов по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью на транспорте. Правовой основой этой деятельности являются ст. 28 Конституционного закона и акты Генерального Прокурора о деятельности координационных советов. С учетом специфики транспортной сферы координация позволяет обеспечить согласованность действий органов, компетенция которых распределена между различными видами транспорта и

[147] Нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан от 29 июня 2011 года № 3 «О практике применения уголовного законодательства по делам об уголовных правонарушениях, связанных с нарушением правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/P110000003S?utm

[148] Нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан от 29 ноября 2019 года № 7 «О некоторых вопросах применения судами таможенного законодательства» / https://www.adilet.zan.kz/rus/docs/P190000007S?utm

[149] Нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан от 9 апреля 2026 года № 2 «Об отдельных вопросах применения процессуального законодательства по административным делам» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/P260000002S?utm

территориями, при сохранении самостоятельности каждого участника в осуществлении собственных полномочий.

Особенность транспортной прокуратуры состоит, таким образом, в сочетании предметной специализации с едиными конституционными принципами организации прокуратуры. Объект либо субъект может находиться на территории конкретной области, однако определяющим для разграничения компетенции является его связь с транспортной сферой и пределами, установленными законом и ведомственными актами Генерального Прокурора. Такое разграничение исключает как необоснованное расширение компетенции специализированной прокуратуры, так и дублирование надзорной деятельности территориальных прокуратур.

В этой связи п. 2 ст. 14 Конституционного закона имеет принципиальное значение. Указывая, что иная компетенция органов транспортной прокуратуры определяется Конституционным законом, законами и актами Президента РК, законодатель закрепляет исчерпывающий уровень источников, способных устанавливать сами прокурорские полномочия. Ведомственные акты Генерального Прокурора конкретизируют порядок их осуществления, организационное распределение и взаимодействие внутри системы, но исходное полномочие должно вытекать из акта соответствующей юридической силы.

Таким образом, ст. 14 Конституционного закона закрепляет специализированную модель реализации конституционных функций прокуратуры в транспортной сфере. Транспортные прокуратуры осуществляют те же конституционные функции, что и иные органы прокуратуры, однако их компетенция определяется предметом надзора - законностью в сфере транспорта и в отношении объектов транспорта и транспортной инфраструктуры. Такая специализация обеспечивает организационное единство прокурорского надзора в правоотношениях, имеющих межрегиональный, технологически взаимосвязанный и отраслевой

характер, при обязательном соблюдении установленных Конституцией и Конституционным законом пределов прокурорской компетенции.

Статья 15. Областные и приравненные к ним прокуроры и прокуратуры (столицы и городов республиканского значения)

1. Прокуратуры областей и приравненные к ним прокуратуры (столицы и городов республиканского значения) возглавляются соответствующими прокурорами.

2. Прокуроры областей и приравненные к ним прокуроры (столицы и городов республиканского значения):

1) руководят деятельностью областных и приравненных к ним прокуратур (городов республиканского значения и столицы);

2) издают приказы, распоряжения, обязательные для всех подчиненных прокуроров и иных работников;

3) образуют коллегию прокуратуры, определяют регламент ее работы и статус членов коллегии;

4) возглавляют соответствующие координационные советы по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью;

4-1) являются инвестиционными прокурорами;

5) осуществляют иные полномочия, предусмотренные настоящим Конституционным законом, иными законами Республики Казахстан, актами Президента Республики Казахстан.

П.1 ст.15 Конституционного закона закрепляет принцип единоначалия в руководстве территориальными и специализированными прокуратурами среднего звена.

Прокуратуры областей, городов республиканского значения (Алматы, Шымкент) и столицы (Астана), а также приравненные к ним специализированные (военные, транспортные,

природоохранные и иные) прокуратуры представляют собой ключевое звено в системе органов прокуратуры, выполняющее функции управления нижестоящими звеньями и осуществления надзора на значительной территории.

Указание на то, что прокуратуры «возглавляются» прокурорами, подчеркивает отсутствие коллегиального руководства в административном управлении учреждением, хотя коллегиальность предусмотрена для обсуждения вопросов деятельности (пп.3).

П.2 определяет исключительную компетенцию прокуроров данного уровня.

Пп.1) устанавливает функцию общего руководства. Важно отметить, что в предмет руководства входит не только административно-хозяйственная деятельность, но и методологическое обеспечение, контроль за качеством надзора подчиненных прокуратур.

Пп.2) наделяет прокуроров областей властными управленческими полномочиями – правом издавать приказы и распоряжения.

Наличие права издавать именно приказы (в отличие от районных прокуроров, которые издают только распоряжения) подчеркивает высокий статус этих актов как источников внутриорганизационного права, обязательных для исполнения всеми нижестоящими прокурорами и работниками аппарата.

Это обеспечивает единство практики применения законодательства на территории всего региона.

Пп.3) предусматривает создание коллегии. Коллегия прокуратуры области является совещательным органом.

С точки зрения организации публичной власти, это форма обеспечения баланса между единоначалием и необходимостью коллективного обсуждения сложных вопросов правоприменения, кадровой политики и состояния законности.

Важно, что прокурор самостоятельно определяет регламент и статус членов коллегии, что указывает на консультативный, а не распорядительный характер данного органа.

Пп.4) возлагает на прокурора области функцию председателя координационного совета.

Это выводит прокурора за рамки сугубо надзорного органа, превращая его в ключевую фигуру в системе межведомственного взаимодействия (суды, органы внутренних дел, юстиция, спецслужбы) по вопросам обеспечения законности, правопорядка и борьбы с преступностью на региональном уровне.

Пп.5) носит отсылочный характер, что позволяет гибко расширять полномочия в рамках правового поля без внесения изменений в текст Конституционного закона, подчиняя деятельность прокурора актам Президента РК (как Главы государства и Верховного Главнокомандующего) и Генерального Прокурора.

Статья 16. Районные и иные приравненные к ним (городские, межрайонные, а также специализированные) прокуроры и прокуратуры

1. Районные и приравненные к ним (городские, межрайонные, а также специализированные) прокуратуры возглавляются соответствующими прокурорами, назначаемыми Генеральным Прокурором.

2. Районные и приравненные к ним (городские, межрайонные, а также специализированные) прокуроры:

1) руководят деятельностью районных и приравненных к ним (городских, межрайонных, а также специализированных) прокуратур;

2) издают распоряжения, обязательные для всех подчиненных прокуроров и иных работников;

3) осуществляют иные полномочия, предусмотренные настоящим Конституционным законом, иными законами

Республики Казахстан и актами Президента Республики Казахстан.

П.1 устанавливает первичное (низовое) звено системы прокуратуры. Юридически значимым является указание на порядок назначения, т.е. прокуроры данного уровня назначаются Генеральным Прокурором.

Это исключает влияние местных исполнительных и представительных органов на формирование корпуса районных прокуроров, что служит гарантией их независимости и подчиненности только вышестоящим прокурорам и закону.

П.2 конкретизирует полномочия, которые ужесточают централизацию надзорной функции.

Пп.1) аналогично п.2 ст.15 закрепляет руководство деятельностью возглавляемой прокуратуры.

Пп.2) демонстрирует разницу в уровне нормотворческой компетенции. Районные прокуроры издают только распоряжения, а не приказы.

В юридической технике это различие указывает на то, что акты районных прокуроров не носят нормативного характера для системы в целом, а являются актами оперативного управления и адресного реагирования, обязательными исключительно для сотрудников данной конкретной прокуратуры.

Пп.3) отсылает к иным полномочиям. Ключевое отличие от ст.15 – отсутствие у районного прокурора полномочий по образованию коллегии и руководству координационным советом.

Это обусловлено тем, что координация правоохранительных органов на районном уровне осуществляется через иные механизмы (оперативные совещания), а коллегиальные органы создаются только на областном уровне для обеспечения единообразия надзорной практики на большой территории.

Глава 3. ПРЕДЕЛЫ И ФОРМЫ ВЫСШЕГО НАДЗОРА. ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО ИНТЕРЕСОВ ГОСУДАРСТВА В СУДЕ. УГОЛОВНОЕ ПРЕСЛЕДОВАНИЕ. РАССМОТРЕНИЕ ОБРАЩЕНИЙ. ПРАВОВЫЕ ГАРАНТИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРОРА

Статья 17. Пределы и формы высшего надзора

1. Высший надзор от имени Республики Казахстан осуществляется посредством проведения проверки соблюдения законности, анализа состояния законности, оценки актов, вступивших в силу.

2. Порядок назначения и проведения проверки соблюдения законности, анализа состояния законности, оценки актов, вступивших в силу, определяется настоящим Конституционным законом, законами Республики Казахстан, актами Генерального Прокурора.

3. Высший надзор в сферах контрразведывательной деятельности, обеспечения безопасности охраняемых лиц и объектов осуществляется с учетом особенностей законодательства Республики Казахстан о контрразведывательной деятельности и законодательства Республики Казахстан по вопросам обеспечения безопасности охраняемых лиц и объектов.

Комментируемая статья конкретизирует установленное ст. 84 Конституции конституционное положение о том, что прокуратура от имени государства осуществляет в установленных законом пределах и формах высший надзор за соблюдением законности на территории РК.

Тем самым ст. 17 Конституционного закона определяет правовые формы реализации одной из основных конституционных функций прокуратуры. Высший надзор осуществляется

посредством проведения проверки соблюдения законности, анализа состояния законности и оценки актов, вступивших в силу. Содержание, основания и порядок применения каждой из указанных форм последовательно раскрываются в ст.ст. 18-21 Конституционного закона.

Закрепленный перечень форм имеет значение для определения пределов прокурорской деятельности. Осуществление высшего надзора предполагает использование предусмотренных законом форм и соблюдение установленных для каждой из них оснований и процедур. Такой подход соответствует конституционному положению об осуществлении прокуратурой высшего надзора именно в пределах и формах, установленных законом.

П. 1 ст. 17 Конституционного закона предусматривает три формы высшего надзора: проверку соблюдения законности, анализ состояния законности и оценку актов, вступивших в силу.

Проверка соблюдения законности представляет собой форму высшего надзора, основания назначения и порядок проведения которой установлены ст.ст. 18 и 19 Конституционного закона. Проверка проводится при наличии предусмотренных законом оснований и связана с непосредственным осуществлением прокурором полномочий, необходимых для установления соблюдения законности проверяемым субъектом.

Анализ состояния законности является самостоятельной формой высшего надзора. Согласно ст. 20 Конституционного закона он проводится без посещения прокурором субъектов (объектов) путем изучения статистических данных, сведений государственных информационных систем, а также иных источников информации о состоянии законности. При проведении анализа прокурор вправе истребовать от государственных, местных представительных и исполнительных органов, органов местного самоуправления и иных организаций независимо от форм собственности информацию, документы и иные материалы, связанные с его проведением. Результаты анализа оформляются

справкой и при наличии оснований могут повлечь принятие мер прокурорского надзора либо реагирования.

Самостоятельное закрепление анализа состояния законности позволяет осуществлять надзорную деятельность на основе обобщения и сопоставления информации о состоянии законности, не связывая выявление нарушений исключительно с проведением проверки конкретного субъекта.

Третьей формой является оценка актов, вступивших в силу, содержание которой определено ст. 21 Конституционного закона. Она осуществляется путем изучения актов и решений Правительства РК, иных государственных, местных представительных и исполнительных органов, органов местного самоуправления, учреждений, субъектов квазигосударственного сектора и их должностных лиц.

В установленных законом случаях предметом оценки являются также акты и решения иных организаций независимо от форм собственности, если они касаются лиц, которые по предусмотренным законом обстоятельствам не могут самостоятельно осуществлять защиту своих прав, несовершеннолетних, неограниченного круга лиц, инвесторов по вопросам реализации инвестиционных проектов либо носят публичный характер.

К предмету оценки отнесены также вступившие в законную силу приговоры, решения, постановления и иные акты суда (судьи), уголовные, гражданские, административные дела и дела об административных правонарушениях. Вместе с тем включение судебных актов в предмет оценки не предоставляет прокурору полномочий по их внесудебному пересмотру или отмене. П. 2 ст. 21 Конституционного закона непосредственно предусматривает, что оценка вступивших в законную силу судебных актов осуществляется в порядке, установленном уголовно-процессуальным и гражданским процессуальным

законодательством, законодательством об административных правонарушениях и административном судопроизводстве.

Такое регулирование обеспечивает разграничение высшего надзора прокуратуры и осуществления правосудия. Результаты оценки судебного акта реализуются прокурором исключительно посредством предусмотренных соответствующим процессуальным законодательством полномочий.

Данный подход согласуется с правовыми позициями Конституционного Суда РК. В нормативном постановлении от 29 мая 2024 года № 45-НП[150] при раскрытии конституционных функций прокуратуры применительно к досудебному производству Конституционный Суд исходил из необходимости их реализации в системной взаимосвязи и с соблюдением установленной законом компетенции суда и прокуратуры. Конституционный Суд особо связал реализацию конституционных функций прокуратуры с обеспечением защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Соответствующие пределы прокурорской деятельности конкретизируются также процессуальным законодательством и нормативными постановлениями Верховного Суда РК. В частности, нормативное постановление Верховного Суда РК от 27 июня 2012 года № 3 «О рассмотрении судами жалоб на действия (бездействие) и решения прокурора, органов уголовного преследования (статья 106 Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан)»[151] определяет вопросы судебного контроля за соответствующими процессуальными решениями и действиями (бездействием). Нормативное постановление действует с учетом изменений, введенных в 2026 году.

---

[150] Нормативное постановление Конституционного Суда Республики Казахстан от 29 мая 2024 года № 45-НП / https://www.gov.kz/memleket/entities/ksrk/documents/details/667718?lang=ru&utm

[151] Нормативное постановление Верховного Суда РК от 27 июня 2012 года № 3 «О рассмотрении судами жалоб на действия (бездействие) и решения прокурора, органов уголовного преследования (статья 106 Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан)» / https://www.adilet.zan.kz/rus/docs/P120000003S/history?utm_

П. 2 ст. 17 Конституционного закона определяет нормативную основу назначения и проведения проверки соблюдения законности, анализа состояния законности и оценки актов, вступивших в силу. Соответствующий порядок устанавливается Конституционным законом, законами РК и актами Генерального Прокурора РК.

Основным ведомственным нормативным правовым актом, непосредственно конкретизирующим положения ст. 17 Конституционного закона, является Приказ № 32[152].

Указанным приказом утверждены Правила назначения и проведения органами прокуратуры проверок соблюдения законности, анализа состояния законности, а также осуществления оценки актов, вступивших в силу, разработанные в соответствии со ст.ст. 17–21 Конституционного закона. Правила определяют порядок назначения, организации, проведения и оформления результатов соответствующих форм высшего надзора.

Этим же приказом утверждена Инструкция 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. Инструкция конкретизирует организацию надзорной деятельности органов прокуратуры и применяется во взаимосвязи с установленными Конституционным законом пределами и формами высшего надзора.

Ведомственное регулирование в данном случае имеет производный характер: акты Генерального Прокурора определяют порядок реализации предоставленных законом полномочий и не могут устанавливать формы высшего надзора или основания вмешательства, выходящие за пределы Конституции и законодательных актов РК.

[152] Приказ Генерального Прокурора от 17 января 2023 года № 32 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора» / https://www.adilet.zan.kz/rus/docs/V2300031753?utm_

При применении ст. 17 Конституционного закона необходимо учитывать и отраслевое процессуальное законодательство. В тех случаях, когда осуществление прокурором своих функций связано с уголовным, гражданским, административным судопроизводством либо производством по делам об административных правонарушениях, пределы и порядок соответствующих действий определяются наряду с Конституционным законом УПК, ГПК, КоАП.

Так, нормативное постановление Верховного Суда РК от 9 апреля 2026 года № 2 «Об отдельных вопросах применения процессуального законодательства по административным делам»[153] ориентирует суды на применение процессуального законодательства исходя из приоритета Конституции, конституционных законов, АППК и иных законодательных актов в соответствии с установленной иерархией нормативных правовых актов. Это положение имеет значение и при реализации прокурором предоставленных ему процессуальных полномочий в административном судопроизводстве.

П. 3 ст. 17 Конституционного закона устанавливает специальное регулирование высшего надзора в отдельных сферах, особенности которых обусловлены их правовым режимом. При осуществлении высшего надзора за соблюдением законности в деятельности субъектов контрразведывательной деятельности, в сфере обеспечения безопасности охраняемых лиц и объектов и иных прямо предусмотренных законом сферах применяются особенности, установленные соответствующими законами РК.

Наличие таких особенностей не изменяет конституционного назначения прокуратуры и не образует самостоятельной формы высшего надзора. Речь идет об особенностях реализации предусмотренных п. 1 ст. 17 Конституционного закона форм, обусловленных специальным законодательным режимом

[153] Нормативное постановление Верховного Суда РК от 9 апреля 2026 года № 2 «Об отдельных вопросах применения процессуального законодательства по административным делам» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/P260000002S?utm

соответствующей деятельности, включая установленные законом требования по обеспечению национальной безопасности, защите государственных секретов и иной охраняемой законом информации.

Следовательно, специальные правила осуществления прокурорского надзора в указанных сферах должны рассматриваться во взаимосвязи с Конституционным законом и соответствующим отраслевым законодательством. Ограничения доступа к сведениям, специальный порядок работы с ними и иные режимные требования не отменяют осуществление прокуратурой конституционной функции высшего надзора, а определяют предусмотренные законом условия ее реализации.

Таким образом, ст. 17 Конституционного закона устанавливает правовую конструкцию осуществления высшего надзора, основанную на трех предусмотренных законом формах - проверке соблюдения законности, анализе состояния законности и оценке актов, вступивших в силу. Их применение допускается в установленных Конституционным законом пределах и осуществляется в порядке, определяемом законодательством РК и принятыми в его развитие актами Генерального Прокурора.

Статья 18. Проверка соблюдения законности

1. Проверка соблюдения законности назначается по:

1) поручению Президента Республики Казахстан;

2) поручению Генерального Прокурора;

3) основаниям, предусмотренным пунктом 2 настоящей статьи.

2. Решения заместителей Генерального Прокурора, руководителей органов военной и транспортной прокуратур, прокуроров областей и приравненных к ним прокуроров (столицы и городов ё значения), районных и приравненных к ним (городских, межрайонных, а также специализированных) прокуроров о назначении и проведении проверки соблюдения

законности принимаются для защиты прав, свобод и законных интересов:

1) лиц, которые в силу физиологических особенностей, психических отклонений и иных обстоятельств не могут самостоятельно осуществлять их защиту;

2) несовершеннолетних лиц;

3) неограниченного круга лиц;

4) лиц, общества и государства, если это необходимо для предотвращения необратимых последствий для жизни, здоровья людей либо безопасности Республики Казахстан;

5) субъектов частного предпринимательства, инвесторов по фактам вмешательства в их деятельность со стороны государственных, местных представительных и исполнительных органов, органов местного самоуправления, субъектов квазигосударственного сектора, их должностных и приравненных к ним лиц.

Проверка соблюдения законности в отношении субъектов частного предпринимательства проводится по поручению Президента Республики Казахстан, Генерального Прокурора либо по согласованию с ними.

3. Проверка соблюдения законности, проводимая ведомством органов прокуратуры в области государственной правовой статистики и специальных учетов, осуществляется по решению руководителей ведомства и его территориальных и приравненных к ним органов в пределах, установленных настоящим Конституционным законом и иными законами Республики Казахстан.

3-1. Проверка соблюдения законности, проводимая ведомством органов прокуратуры по защите прав инвесторов, осуществляется по решению первого руководителя ведомства органов прокуратуры по защите прав инвесторов в пределах, установленных настоящим Конституционным законом,

законами Республики Казахстан, актами Президента Республики Казахстан, Генерального Прокурора.

4. О проведении проверки соблюдения законности выносится постановление, которое регистрируется в государственном органе по правовой статистике и специальным учетам.

Проверка соблюдения законности проводится в течение не более тридцати рабочих дней.

При необходимости истребования дополнительных материалов, а также в связи со значительным объемом проверки соблюдения законности срок ее проведения в исключительных случаях может быть продлен не более чем на тридцать рабочих дней.

Проверка соблюдения законности может быть приостановлена в случаях назначения экспертизы, а также при необходимости получения сведений и документов от иностранных государств – до их получения, а также в иных случаях, препятствующих проведению проверки.

Исчисление срока проведения приостановленной проверки соблюдения законности продолжается со дня ее возобновления.

Порядок регистрации постановлений о назначении проверки соблюдения законности и сроки ее проведения не распространяются на проверки, проводимые в рамках уголовно-процессуального законодательства Республики Казахстан, уголовно-исполнительного законодательства Республики Казахстан, законодательства Республики Казахстан об исполнительном производстве и статусе судебных исполнителей, законодательства Республики Казахстан об административных правонарушениях, законодательства Республики Казахстан в сферах оперативно-розыскной и контрразведывательной деятельности.

5. При осуществлении проверки соблюдения законности прокурор не вправе:

1) требовать предоставления документов, информации, если они не относятся к предмету проверки соблюдения законности;

2) превышать установленные сроки проведения проверки соблюдения законности;

3) препятствовать нормальному функционированию проверяемого субъекта, за исключением случаев, создающих угрозу законности и общественному порядку, социально-экономической стабильности в регионе, конституционному строю и национальной безопасности Республики Казахстан, а также угрожающих возникновением необратимых последствий для жизни и здоровья людей.

6. Положения настоящей статьи не распространяются на проверки законности источников приобретения (происхождения) актива, проводимые ведомством органов прокуратуры по возврату активов, в соответствии с законодательством Республики Казахстан о возврате государству незаконно приобретенных активов.

Комментируемая статья определяет основания назначения, пределы, порядок и основные процессуальные гарантии проведения проверки соблюдения законности как одной из форм высшего надзора прокуратуры.

Конституционной основой данной деятельности является ст. 84 Конституции, согласно которой прокуратура от имени государства осуществляет в установленных законом пределах и формах высший надзор за соблюдением законности на территории РК. Применительно к проверке соблюдения законности это означает, что ее назначение и проведение допускаются только при наличии предусмотренного законом основания, уполномоченным прокурором и с соблюдением установленной процедуры.

Проверка не является абсолютным способом вмешательства прокуратуры в деятельность государственных органов, организаций и иных субъектов. Ее применение ограничено установленными Конституционным законом основаниями и пределами. Данное положение следует рассматривать во взаимосвязи с п. 4 ст. 5 Конституционного закона, согласно которому при осуществлении надзора органы прокуратуры не подменяют функции иных государственных органов.

В доктрине прокурорского надзора стран постсоветского пространства «проверки, как правило, определяются основным правовым средством должного выявления и системной профилактики правонарушений с акцентированным установлением диалектических факторов, способствующих их совершению»[154].

К примеру, по мнению А.А. Фирсовой проверка «это правовое средство прокурора, представляющее собой совокупность взаимосвязанных интеллектуальных, организационных, технических, управленческих действий, проводимых в установленный законом срок при наличии сведений о фактах нарушения закона и направленных на выявление нарушений закона, виновных лиц и привлечение их к установленной законом ответственности, а также на выяснение соответствия действий проверяемого субъекта закону»[155].

Согласно законодательству РК, в частности, п. 2 Приказа № 32[156], проверка соблюдения законности является формой высшего надзора органов прокуратуры и осуществляется в целях реализации задач, предусмотренных в ст. 4 Конституционного закона.

В системе форм высшего надзора проверка занимает особое место как универсальный и гибкий механизм, позволяющий

[154] Мананников Д.Ю. Прокурорская проверка как ведомственный инструмент правозащитной деятельности // Пробелы в российском законодательстве. 2024. Т. 17. №6. С. 057-062.
[155] Фирсова А.А. Сравнительная характеристика проверки прокурора в странах ЕВРАЗЭС // Евразийский юридический журнал. № 4 (47). 2012. С.17.
[156] Приказ Генерального Прокурора от 17 января 2023 года № 32 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора» / https://www.adilet.zan.kz/rus/docs/V2300031753

органам прокуратуры адекватно реагировать на разнообразные нарушения законности в деятельности поднадзорных субъектов.

В юридической науке дискуссионным остается вопрос о пределах прокурорской проверки и ее соотношении с контрольной и надзорной деятельностью иных государственных органов. С одной стороны, проведение прокурорской проверки не должно приводить к подмене органов государственного контроля и иных уполномоченных органов, поскольку каждый из них осуществляет предоставленные законом полномочия в пределах установленной компетенции. В данном случае прокурорский надзор направлен прежде всего на проверку соблюдения законности, выявление нарушений закона и принятие предусмотренных законом мер прокурорского реагирования, тогда как специализированные государственные органы реализуют контрольные функции с учетом отраслевой специфики соответствующей сферы.

С другой стороны, полное исключение возможности проведения прокуратурой проверки обстоятельств, относящихся к компетенции иных государственных органов, могло бы ограничить эффективность прокурорского надзора. В связи с этим представляется обоснованным исходить из того, что прокурорская проверка не подменяет деятельность иных государственных органов, а может охватывать вопросы, относящиеся к их деятельности, в той мере, в какой это необходимо для установления состояния законности и защиты охраняемых законом прав и интересов.

П. 1 ст. 18 Конституционного закона устанавливает основания назначения проверки соблюдения законности. К ним относятся поручение Президента РК, поручение Генерального Прокурора, а также основания, предусмотренные п. 2 комментируемой статьи.

Поручение Президента РК и поручение Генерального Прокурора являются самостоятельными предусмотренными законом основаниями назначения проверки. Их наличие не изменяет правовой природы проверки: она проводится в пределах

компетенции прокуратуры и с соблюдением требований Конституционного закона и иных законодательных актов.

Вместе с тем, в отличие от оснований, предусмотренных п. 2 комментируемой статьи, полномочия Главы государства и Генерального Прокурора по поручению проведения проверки не ограничены какими-либо предварительными условиями или привязкой к конкретным категориям субъектов и/или обстоятельствам. Иными словами, указанные должностные лица в силу их особого конституционного статуса вправе поручить проведение проверки по любому вопросу, затрагивающему состояние законности и требующему непосредственного прокурорского вмешательства.

Закрепление поручения Генерального Прокурора в качестве самостоятельного основания также обусловлено централизованным построением системы прокуратуры. В соответствии со ст. 84 Конституции и ст. 5 Конституционного закона прокуратура составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному Прокурору.

В свою очередь, в науке в качестве основания для проведения проверки понимается угроза охраняемым законом прав граждан, интересов общества и государства или уже свершившееся посягательство на эти права и интересы, а также на режим законности как фундамент организации функционирования общества и государства[157]; достаточность информации о нарушении закона, предоставленной в установленном порядке[158]; наличие информации о нарушении закона, фиксированной в виде конкретного материального носителя[159].

---

[157] Афанасьева Т.И. К вопросу о прокурорской проверке // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. N 9. С. 27.

[158] Терещенко Л.К., Цирин А.М. Достаточность информации как основание проверки соблюдения антикоррупционных требований // Журнал российского права. 2015. № 6. С. 117.

[159] Амирбеков К.И. Прокурорская проверка исполнения законов: понятие и содержание, поводы и основания, предмет и пределы (теоретический подход) // Российский следователь. 2020. N 2. С. 63 - 68

Сопоставление приведенных положений позволяет выделить юридическую и фактическую составляющие основания прокурорской проверки. При этом предусмотренные статьей 18 обстоятельства выступают нормативной предпосылкой принятия решения о ее назначении, а наличие сведений о нарушении либо угрозе нарушения законности определяет ее фактическую обусловленность. Такой подход позволяет рассматривать основания проверки как единую систему взаимосвязанных юридических и фактических обстоятельств.

П. 2 ст. 18 Конституционного закона определяет основания принятия решений о назначении и проведении проверки заместителями Генерального Прокурора, руководителями органов военной и транспортной прокуратур, прокурорами областей и приравненными к ним прокурорами (столицы и городов республиканского значения), районными и приравненными к ним (городскими, межрайонными, а также специализированными) прокурорами.

Закон связывает возможность назначения ими проверки не с любым обстоятельством и/или признаками нарушений, а с необходимостью защиты определенных категорий субъектов и их прав, свобод и законных интересов.

К ним относятся права, свободы и законные интересы лиц, которые в силу физиологических особенностей, психических отклонений и иных обстоятельств не могут самостоятельно осуществлять их защиту; несовершеннолетних лиц; неограниченного круга лиц; лиц, общества и государства, если это необходимо для предотвращения необратимых последствий для жизни, здоровья людей либо безопасности Республики Казахстан; субъектов частного предпринимательства, инвесторов по фактам вмешательства в их деятельность со стороны государственных, местных представительных и исполнительных органов, органов местного самоуправления, субъектов квазигосударственного сектора, их должностных и приравненных к ним лиц.

Такое законодательное определение оснований проверки устанавливает пределы использования данной формы высшего надзора и ориентирует ее на случаи, в которых характер защищаемого интереса требует реализации предоставленных прокуратуре надзорных полномочий.

Критерии и признаки отнесения тех или иных лиц к отдельным категориям субъектов конкретизированы в Правилах назначения и проведения органами прокуратуры проверок соблюдения законности, анализа состояния законности, а также осуществления оценки актов, вступивших в силу, утвержденных Приказом № 32[160].

Правила, в частности, раскрывают используемые для целей организации надзорной деятельности понятия лиц, которые не могут самостоятельно осуществлять защиту своих прав, несовершеннолетних. Также, даны определения неограниченного круга лиц и необратимых последствий. Такое ведомственное регулирование направлено на единообразное применение предусмотренных законом оснований проверки и осуществляется в пределах полномочий, предоставленных Генеральному Прокурору п. 2 ст. 17 Конституционного закона.

Отдельное регулирование предусмотрено в отношении субъектов частного предпринимательства и инвесторов. Конституционный закон допускает назначение проверок в целях защиты их прав, свобод и законных интересов по фактам вмешательства в их деятельность со стороны государственных, местных представительных и исполнительных органов, органов местного самоуправления, субъектов квазигосударственного сектора, их должностных и приравненных к ним лиц.

При этом проверка деятельности самого субъекта частного предпринимательства или инвестора подчинена более строгому

[160] Приказ Генерального Прокурора от 17 января 2023 года № 32 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора» / https://www.adilet.zan.kz/rus/docs/V2300031753

порядку: она проводится по поручению Президента Республики Казахстан, Генерального Прокурора либо по согласованию с ними.

Такое разграничение имеет принципиальное правовое значение. В первом случае прокурорская проверка выступает средством защиты предпринимателя или инвестора от неправомерного публичного вмешательства. Во втором - проверяемым субъектом является сам предприниматель или инвестор, в связи с чем закон предусматривает дополнительные гарантии от необоснованного надзорного вмешательства.

Указанные положения применяются во взаимосвязи с Предпринимательским кодексом Республики Казахстан, закрепляющим гарантии свободы предпринимательства, ограничения государственного вмешательства в деятельность субъектов предпринимательства и общие начала государственного контроля и надзора.

П. 3 ст. 18 Конституционного закона регулирует проведение проверок ведомством органов прокуратуры в области государственной правовой статистики и специальных учетов и его территориальными и приравненными к ним органами в пределах установленной законом компетенции. Применительно к КПСиСУ соответствующие полномочия реализуются во взаимосвязи с Законом РК «О государственной правовой статистике и специальных учетах»[161].

Особенности таких проверок обусловлены компетенцией Комитета в сфере формирования государственной правовой статистики, ведения специальных учетов и обеспечения полноты, объективности, достоверности и достаточности соответствующей информации. Их проведение не образует самостоятельной формы высшего надзора и осуществляется в предусмотренных законом пределах.

[161] Закон Республики Казахстан «О государственной правовой статистике и специальных учетах» / https://www.adilet.zan.kz/rus/docs/ Z030000510_

При осуществлении прокурорского надзора за законностью государственной правовой статистики и специальных учетов КПСиСУ не опирается на общие основания, предусмотренные п.п. 1 и 2 комментируемой статьи. Правовой основой для инициирования и проведения проверок КПСиСУ выступают специальные нормы, а именно пп. 3) п. 1 ст. 7 Закона РК «О государственной правовой статистике и специальных учетах», а также соответствующая Инструкция, утвержденная Приказом № 4[162].

В частности, КПСиСУ проводят проверку соблюдения законности в деятельности субъектов для выявления и устранения нарушений законности государственной правовой статистики и специальных учетов, причин и условий, им способствующих, а также их последствий, в целях эффективного и достаточного информационного обеспечения государственных органов, физических и юридических лиц о состоянии законности и правопорядка в стране, совершенствования и развития государственной правовой информационной статистической системы.

Учитывая предметную направленность, установлен и специальный порядок инициирования таких проверок.

Требования о проведении проверки, в том числе, указанные в актах прокурорского надзора, подписываются Генеральным Прокурором, его заместителями, Председателем КПСиСУ и его заместителями, начальником территориального органа КПСиСУ.

Постановление о проведении проверки выносится (подписывается) Председателем КПСиСУ, начальником территориального органа КПСиСУ.

П. 3-1 ст 18 Конституционного закона устанавливает специальное основание проведения проверки ведомством органов прокуратуры по защите прав инвесторов. Такая проверка

[162] Приказ Генерального Прокурора от 5 января 2022 года № 4 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора и контроля в сфере правовой статистики и специальных учетов» / https://www.adilet.zan.kz/rus/docs/V2200026483#z8

осуществляется по решению первого руководителя соответствующего ведомства в пределах, установленных Конституционным законом, законами РК, актами Президента РК, Генерального Прокурора.

Данное положение необходимо рассматривать в системной связи с положениями Предпринимательского кодекса Республики Казахстан об инвестиционном омбудсмене. Законодательством 2026 года[163] функции инвестиционного омбудсмена возложены на Генерального Прокурора, а обеспечение соответствующей деятельности - на ведомство органов прокуратуры по защите прав инвесторов. В этой связи п. 3-1 комментируемой статьи формирует специальный надзорный механизм реализации возложенной на органы прокуратуры функции защиты прав, свобод и законных интересов инвесторов.

Также комментируемая норма требует обращения к положениям ст. 11-2 Конституционного закона, регламентирующей статус и компетенцию ведомства по защите прав инвесторов. Согласно названной статье данное ведомство осуществляет высший надзор за законностью в сфере инвестиций и инвестиционной деятельности, а также обеспечивает защиту, пресечение и предупреждение нарушений прав, свобод и законных интересов инвесторов.

Исходя из указанных функциональных задач, п. 3-1 комментируемой статьи носит преимущественно процедурно-организационный характер, наделяя первого руководителя ведомства специальным полномочием на назначение проверки.

Основанием же для инициирования таких проверочных мероприятий выступает п. 5) п. 2 комментируемой статьи, который

[163] Конституционный закон Республики Казахстан от 11 июня 2026 года № 305-VIII «О внесении изменений и дополнений в некоторые конституционные законы Республики Казахстан по вопросам приведения их в соответствие с Конституцией Республики Казахстан, совершенствования законодательства Республики Казахстан о выборах и прокуратуре» / https://prg.kz/document/?doc_id=36954507&pos=834;110; Закон Республики Казахстан от 11 июня 2026 года № 306-VIII «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам приведения их в соответствие с Конституцией Республики Казахстан, совершенствования законодательства Республики Казахстан о выборах, прокуратуре и социальном обеспечении» / https://prg.kz/document/?doc_id=39963730&pos=0;0

закрепляет необходимость защиты прав, свобод и законных интересов субъектов частного предпринимательства и инвесторов.

Таким образом, компетенция ведомства, установленная ст. 11-2 Конституционного закона, в неразрывной связи с содержательным основанием пп. 5) п. 2 комментируемой статьи, находит свое процессуальное завершение в механизме, регламентированном п. 3-1 комментируемой статьи.

П. 4 ст. 18 Конституционного закона устанавливает процессуальную форму назначения проверки - постановление уполномоченного должностного лица прокуратуры.

Требование о вынесении постановления обеспечивает определенность основания, предмета, проверяемого периода, состава проверяющих и срока проверки. Детальные требования к содержанию постановления, порядку его регистрации, вручения проверяемому субъекту, изменению предмета и периода проверки, а также продлению, приостановлению и возобновлению проверки установлены Правилами, утвержденными Приказом № 32[164].

Постановление о проведении проверки подлежит регистрации в государственном органе по правовой статистике и специальным учетам. Такая регистрация является элементом установленной законом процедуры учета проверочной деятельности и позволяет идентифицировать правовое основание, субъект, предмет и сроки проводимой проверки.

Срок проведения проверки составляет не более тридцати рабочих дней с даты вручения постановления о ее проведении. В исключительных случаях при необходимости истребования дополнительных материалов, а также в связи со значительным объемом проверки срок ее проведения может быть продлен не более чем на тридцать рабочих дней.

Законом также предусмотрена возможность приостановления проверки в случае назначения экспертизы, а также при

[164] Приказ Генерального Прокурора от 17 января 2023 года № 32 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора» / https://www.adilet.zan.kz/rus/docs/V2300031753

необходимости получения сведений и документов от иностранных государств - до их получения, и в иных случаях, препятствующих ее проведению.

Исчисление срока проведения приостановленной проверки продолжается со дня ее возобновления.

Проверка завершается по истечению срока ее проведения.

Одновременно законодатель разграничивает общий порядок прокурорских проверок и проверок, осуществляемых в рамках специальных отраслевых правовых режимов. Требования статьи 18 Конституционного закона о регистрации постановлений и сроках проведения проверки не распространяются на проверки в рамках уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного законодательства, законодательства об исполнительном производстве и статусе судебных исполнителей, об административных правонарушениях, а также законодательства в сферах оперативно-розыскной и контрразведывательной деятельности. В указанных случаях применяются специальные правила соответствующей отрасли законодательства.

П. 5 ст. 18 Конституционного закона закрепляет важнейшие правовые гарантии лиц, в отношении которых осуществляется проверка. Данная норма устанавливает четкие пределы полномочий проверяющих прокуроров и вводит исчерпывающий перечень императивных запретов на действия, способные необоснованно ущемить права субъектов. Главная цель рассматриваемого пункта — обеспечить справедливый баланс между задачами высшего надзора за соблюдением законности и защитой нормальной жизнедеятельности, стабильности производственных и иных процессов проверяемых лиц от чрезмерного вмешательства.

Так, при осуществлении проверки соблюдения законности прокурор не вправе:

1) требовать предоставления документов, информации, если они не относятся к предмету проверки соблюдения законности.

Данная норма защищает от произвольного истребования излишней документации, не связанной с целями (предметом) проводимой проверки. Законодатель устанавливает, что проверяющие не должны выходить за пределы своих полномочий: любые запросы, требования о предоставлении документов и задаваемые вопросы должны быть строго обусловлены предметом проверки, который официально зафиксирован в постановлении о ее назначении.

2) превышать установленные сроки проведения проверки соблюдения законности.

Время (продолжительность) проведения проверочных мероприятий жестко регламентировано. Установленные пунктом 4 рассматриваемой статьи сроки подлежат обязательному учету и фиксации. Данный запрет означает, что по завершении императивного срока проверки прокурор полностью утрачивает право на осуществление каких-либо дополнительных проверочных действий. Это исключает длительное необоснованное административное давление на проверяемых субъектов.

3) препятствовать нормальному функционированию проверяемого субъекта, за исключением случаев, создающих угрозу законности и общественному порядку, социально-экономической стабильности в регионе, конституционному строю и национальной безопасности РК, а также угрожающих возникновением необратимых последствий для жизни и здоровья людей.

По общему правилу, проверочные действия прокуроров должны учитывать специфику производственных, административных и иных текущих процессов проверяемых субъектов. Прокурору запрещается создавать условия для их срыва, нарушения или блокирования.

Вместе с тем, закон предусматривает исключение из этого правила, основанное на принципе крайней необходимости. Если потенциальный вред и последствия от бездействия значительно

опаснее самого факта вмешательства в работу субъекта, прокурор обязан действовать решительно. В таких исключительных случаях допустимо вмешиваться в стандартные текущие процессы проверяемого субъекта для предотвращения реальной угрозы и/или необратимых последствий.

К примеру, обнаружение на промышленном объекте критических нарушений требований безопасности, где игнорирование этого или промедление в реагировании в угоду продолжения производственных процессов предприятия потенциально может привести к пожару или взрыву.

П. 6 ст. 18 Конституционного закона разграничивает общий порядок проверки соблюдения законности и специальный порядок проверки законности источников приобретения (происхождения) актива. Положения комментируемой статьи не распространяются на такие проверки, проводимые в соответствии с законодательством РК о возврате государству незаконно приобретенных активов, поскольку их основания, порядок и сроки регулируются статьей 20 профильного Закона[165] и Правилами, утвержденными Приказом № 186[166].

Таким образом, ст. 18 Конституционного закона устанавливает специальный правовой режим проверки соблюдения законности, включающий предусмотренные законом основания ее назначения, определенный круг уполномоченных должностных лиц, сроки проверок и их пределы, а также другие основополагающие правовые аспекты.

Статья 19. Права и обязанности проверяемых субъектов

1. Проверяемые субъекты либо их уполномоченные представители при осуществлении прокурорами проверки соблюдения законности вправе:

[165] Закон Республики Казахстан «О возврате государству незаконно приобретенных активов» / https://www.adilet.zan.kz/rus/docs/Z2300000021

[166] Приказ Генерального Прокурора от 11 октября 2023 года № 186 «Об утверждении Правил назначения и проведения проверки законности источников приобретения (происхождения) актива» / https://www.adilet.zan.kz/rus/docs/V2300033540

1) не допускать лиц, прибывших для проведения проверки соблюдения законности, на объект в случаях:

непредставления проверяемому субъекту постановления о назначении проверки соблюдения законности;

проведения проверки соблюдения законности без регистрации в государственном органе по правовой статистике и специальным учетам, когда такая регистрация обязательна;

истечения сроков, указанных в пункте 4 статьи 18 настоящего Конституционного закона;

проведения проверки соблюдения законности лицами, не указанными в постановлении о назначении проверки соблюдения законности;

отсутствия документа, подтверждающего разрешение о допуске к государственным секретам, когда это предусмотрено законодательством Республики Казахстан;

2) не представлять сведения и документы:

не относящиеся к предмету проводимой проверки соблюдения законности или периоду, указанному в постановлении о назначении проверки соблюдения законности;

содержащие государственные секреты или иную охраняемую законом тайну при отсутствии соответствующего допуска или документа, дающего право на ознакомление с такими сведениями и документами;

3) обжаловать постановление о назначении проверки соблюдения законности, а также действия (бездействие) должностных лиц органов прокуратуры в порядке, установленном законами Республики Казахстан.

2. Проверяемые субъекты либо их уполномоченные представители при проведении прокурорами проверки соблюдения законности обязаны:

1) обеспечить беспрепятственный доступ должностных лиц органов прокуратуры на территорию и в помещения проверяемого субъекта.

Доступ должностных лиц органов прокуратуры на территорию и в помещения режимных объектов обеспечивается с учетом требований о пропускном и внутриобъектном режимах, установленных в проверяемой организации;

2) с соблюдением требований по охране государственных секретов или иной охраняемой законом тайны представлять должностным лицам органов прокуратуры документы (сведения) на бумажных и электронных носителях либо их копии для приобщения к справке о результатах проверки соблюдения законности;

3) ознакомиться и получить под роспись постановление о назначении проверки соблюдения законности и справку о ее результатах;

4) в соответствии с требованиями о безопасности и охране труда обеспечить необходимые условия для лиц, осуществляющих проверку соблюдения законности.

Комментируемая статья определяет правовое положение проверяемого субъекта при проведении прокуратурой проверки соблюдения законности. Ее положения направлены на обеспечение законности самой проверочной деятельности и устанавливают предусмотренные законом гарантии, позволяющие проверяемому субъекту удостовериться в наличии правовых оснований проверки, пределах полномочий проверяющих лиц и соблюдении установленной процедуры.

Ст. 19 применяется во взаимосвязи со ст.ст 17 и 18 Конституционного закона. Если ст. 17 определяет проверку соблюдения законности как одну из форм высшего надзора, а ст. 18 устанавливает основания, порядок ее назначения и полномочия прокурора при проведении проверки, то ст. 19 закрепляет соответствующие права и обязанности субъекта, в отношении которого такая проверка проводится.

Такое регулирование соответствует ст. 84 Конституции, согласно которой прокуратура осуществляет высший надзор за соблюдением законности в пределах и формах, установленных законом. Требование законности распространяется не только на деятельность проверяемого субъекта, но и на порядок реализации прокурором предоставленных ему надзорных полномочий.

П. 1 ст. 19 Конституционного закона закрепляет права проверяемого субъекта либо его уполномоченного представителя при проведении проверки соблюдения законности.

Одной из основных гарантий является право получить для ознакомления постановление о проведении проверки и сведения о его регистрации в государственном органе по правовой статистике и специальным учетам в случаях, когда такая регистрация предусмотрена законодательством.

Порядок реализации данного права конкретизирован Правилами назначения и проведения органами прокуратуры проверок соблюдения законности, анализа состояния законности, а также осуществления оценки актов, вступивших в силу, утвержденными Приказом № 32[167].

В соответствии с Правилами постановление о проведении проверки вручается проверяемому субъекту для ознакомления при прибытии на объект проверки либо направляется посредством используемой в органах прокуратуры информационной системы. В предусмотренных законодательством случаях до начала проверки постановление подлежит регистрации в государственном органе по правовой статистике и специальным учетам.

Регистрация постановления о проверке выполняет учетно-контрольную функцию и позволяет зафиксировать правовое основание проверки, проверяемый субъект, ее предмет, срок проведения и состав проверяющих лиц.

[167] Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 17 января 2023 года № 32 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2300031753

Проверяемый субъект вправе удостовериться в том, что проверка проводится лицами, указанными в постановлении, в пределах установленного предмета и срока проверки.

Право не допускать лиц, прибывших для проведения проверки, на соответствующий объект может быть реализовано только в случаях, прямо предусмотренных Конституционным законом. Такое право не означает возможность по усмотрению проверяемого субъекта препятствовать законно назначенной проверке, а представляет собой предусмотренную законом гарантию соблюдения установленной процедуры.

В частности, законодатель связывает возможность недопуска с отсутствием необходимых документов либо специальных разрешений, если наличие таких документов является обязательным для доступа на соответствующий объект или к охраняемой законом информации.

При проверке объектов и материалов, связанных со сведениями, составляющими государственные секреты, применяются положения Закона РК «О государственных секретах». В соответствии со ст. 33 данного Закона организация допуска должностных лиц к сведениям, составляющим государственные секреты, осуществляется с соблюдением установленного законодательством порядка.

Следовательно, наличие у прокурора предусмотренных Конституционным законом надзорных полномочий не освобождает от соблюдения специального режима доступа к государственным секретам, если соответствующее требование прямо предусмотрено законодательством.

При этом ведомственный или внутриобъектовый пропускной режим сам по себе не может служить основанием для ограничения законных полномочий прокурора. Правила доступа на режимный объект применяются постольку, поскольку они основаны на законе и не исключают реализацию прокуратурой предоставленной Конституцией и Конституционным законом компетенции.

Проверяемый субъект также вправе не предоставлять документы, информацию и иные материалы, если они не относятся к предмету проводимой проверки.

Данное право корреспондирует установленному ст. 18 Конституционного закона ограничению полномочий прокурора, согласно которому при проведении проверки не допускается истребование документов и информации, не относящихся к ее предмету. Тем самым предмет проверки одновременно определяет предел полномочий прокурора и объем соответствующей обязанности проверяемого субъекта.

Проверяемый субъект вправе знакомиться с результатами проверки и представлять возражения по ним в порядке, установленном законодательством и актами Генерального Прокурора.

По окончании проверки ее результаты оформляются справкой. Порядок и сроки вручения справки, а также представления письменных возражений конкретизированы Правилами, утвержденными приказом Генерального Прокурора № 32[168].

Наличие возможности представить возражения обеспечивает проверяемому субъекту право изложить свою позицию относительно установленных в ходе проверки обстоятельств до принятия последующих мер прокурорского надзора или реагирования. Представление возражений само по себе не отменяет результаты проверки, однако соответствующие доводы подлежат рассмотрению в установленном порядке.

Самостоятельной гарантией является право обжаловать решения и действия прокурора, связанные с проведением проверки, в порядке, установленном законами РК.

Право на обжалование должно рассматриваться во взаимосвязи с конституционными гарантиями защиты прав и законных интересов физических и юридических лиц. Оно

[168] Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 17 января 2023 года № 32 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2300031753

позволяет обеспечить проверку законности не только деятельности проверяемого субъекта, но и решений и действий самого органа прокуратуры в предусмотренных законодательством формах.

При этом конкретный порядок обжалования определяется характером правоотношения. Если проверка или действия прокурора осуществляются в рамках уголовного, гражданского, административного либо иного специального производства, применяется установленный соответствующим процессуальным законодательством порядок.

В уголовном судопроизводстве вопросы судебного обжалования действий, бездействия и решений прокурора конкретизированы нормативным постановлением Верховного Суда РК от 27 июня 2012 года № 3 «О рассмотрении судами жалоб на действия (бездействие) и решения прокурора, органов уголовного преследования (статья 106 Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан)», применяемым с учетом изменений, введенных с 1 июля 2026 года. Верховный Суд исходит из того, что судебное рассмотрение таких жалоб является одним из способов обеспечения права на судебную защиту.

Вместе с тем указанное нормативное постановление относится именно к досудебному производству по уголовным делам и не устанавливает общего порядка обжалования прокурорской проверки, проводимой на основании ст. 18 Конституционного закона.

П. 2 ст. 19 Конституционного закона устанавливает обязанности проверяемого субъекта при проведении проверки соблюдения законности.

Проверяемый субъект обязан обеспечить доступ прокурора и иных указанных в постановлении лиц на объект проверки в пределах, необходимых для реализации законно назначенной проверки, представить относящиеся к ее предмету документы, материалы и информацию, а также выполнить иные законные требования прокурора.

Обязательность законных требований прокурора вытекает из публично-правового характера осуществляемой им функции и предусмотрена Конституционным законом. При этом обязательными являются только требования, предъявленные уполномоченным прокурором в пределах его компетенции и относящиеся к предмету проверки.

Следовательно, обязанность проверяемого субъекта не является безусловной по отношению к любому требованию должностного лица прокуратуры. Она возникает при наличии совокупности предусмотренных законом условий: законно назначенной проверки, компетенции соответствующего прокурора, связи требования с предметом проверки и соблюдения установленной процедуры.

Такое соотношение прав и обязанностей обеспечивает баланс между необходимостью беспрепятственного осуществления прокуратурой высшего надзора и недопустимостью произвольного вмешательства в деятельность проверяемого субъекта.

При проведении проверки прокурор вправе истребовать и получать относящиеся к ее предмету информацию, материалы и документы, соответствующие уголовные, гражданские и административные дела, дела об административных правонарушениях и исполнительные производства, а также получать предусмотренный законодательством доступ к информационным системам и ресурсам государственных органов и организаций.

В свою очередь, прокурор обязан обеспечить сохранность полученных материалов, персональных данных, сведений, составляющих государственные секреты, и иной охраняемой законом информации.

Эти требования применяются во взаимосвязи с законодательством РК о персональных данных и их защите, государственных секретах, информатизации и иных видах охраняемой законом тайны.

Проверяемый субъект обязан также не препятствовать законным действиям прокурора и лиц, привлеченных к проведению проверки в установленном порядке.

Вместе с тем реализация соответствующей обязанности не исключает использование проверяемым субъектом предоставленных ему п. 1 ст. 19 Конституционного закона средств правовой защиты, включая представление возражений и обжалование решений и действий органов прокуратуры.

Соотношение указанных положений свидетельствует о том, что ст. 19 Конституционного закона устанавливает не только обязанности проверяемого субъекта, обеспечивающие проведение проверки, но и предусмотренные законом механизмы контроля за соблюдением прокурором установленных пределов проверки.

Конституционно-правовое значение такого подхода состоит в том, что осуществление прокуратурой публично-властных полномочий не исключает действия общих гарантий защиты прав и законных интересов участников соответствующих правоотношений.

В нормативном постановлении Конституционного Суда РК от 29 мая 2024 года № 45-НП[169] при характеристике конституционных функций прокуратуры отмечена ее особая роль в обеспечении интересов государства, в том числе в ситуациях, когда деятельность государственных органов и их должностных лиц может затрагивать конституционные права и свободы человека и гражданина. Хотя данная правовая позиция сформулирована применительно к уголовному судопроизводству, она подтверждает общий конституционный подход, согласно которому реализация функций прокуратуры должна осуществляться во взаимосвязи с обеспечением прав и свобод человека.

Таким образом, ст. 19 Конституционного закона дополняет установленный ст.ст. 17 и 18 правовой механизм проверки

[169] Нормативное постановление Конституционного Суда Республики Казахстан от 29 мая 2024 года № 45-НП / https://www.gov.kz/memleket/entities/ksrk/documents/details/667718?lang=ru

соблюдения законности системой взаимосвязанных прав и обязанностей проверяемого субъекта.

С одной стороны, закон обеспечивает прокурору возможность получить доступ к объекту, необходимой информации и материалам и реализовать иные предусмотренные законом полномочия. С другой стороны, проверяемому субъекту предоставлены гарантии, позволяющие удостовериться в законности проверки, требовать соблюдения ее предмета и установленных процедур, представлять возражения и использовать предусмотренные законом способы обжалования.

Такое регулирование обеспечивает проведение проверки в строго установленных законом пределах и исключает как необоснованное воспрепятствование прокурорской деятельности, так и выход проверяющих лиц за пределы предоставленных им полномочий.

Статья 20. Анализ состояния законности

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.

Результаты анализа состояния законности оформляются в виде справки. По результатам анализа состояния законности принимаются меры прокурорского надзора либо реагирования в соответствии с настоящим Конституционным законом.

Прокурор вправе истребовать от государственных, местных представительных и исполнительных органов, органов местного самоуправления и иных организаций независимо от форм собственности информацию, документы и

иные материалы, связанные с проведением анализа состояния законности.

Анализ представляет собой метод исследования, основанный на выделении и изучении составных частей исследуемого объекта. В комментируемой статье законодатель определяет данный метод в качестве одного из способов реализации надзорной функции прокуратуры.

Применительно к деятельности прокуратуры анализ состояния законности выступает синтезирующим инструментом исследования юридического материала. Он позволяет привести в логическую систему накопленные сведения по соответствующим сферам прокурорского надзора, упорядочить полученную информацию, установить взаимосвязи между отдельными правовыми явлениями и на этой основе сформировать целостное представление о состоянии законности.

Изучение состояния законности предполагает применение системно-структурного анализа как совокупности методологических подходов, приемов и принципов исследования законности в качестве системы.

При таком подходе законность рассматривается не изолированно, а во взаимосвязи с правом, правоотношениями, деятельностью государственных и правоохранительных органов и поведением субъектов правоотношений. Она образует единство с обществом, государством, системой права и правопорядком и одновременно выступает элементом более широких государственно-правовых отношений, связанных в том числе с обеспечением национальной безопасности.

В нормативном смысле анализ состояния законности является одной из самостоятельных форм осуществления высшего надзора прокуратуры. Его правовая природа определяется п. 1 ст. 17 Конституционного закона, согласно которому высший надзор осуществляется посредством проверки соблюдения законности,

анализа состояния законности и оценки актов, вступивших в силу. Тем самым ст. 20 Конституционного закона конкретизирует применительно к аналитической форме надзорной деятельности конституционное полномочие прокуратуры по осуществлению высшего надзора, закрепленное п. 1 ст. 84 Конституции.

Порядок проведения анализа определяется Конституционным законом и актами Генерального Прокурора РК. В соответствии с п. 2 ст. 17 Конституционного закона такое регулирование отнесено непосредственно к компетенции Генерального Прокурора.

Действующий порядок установлен Правилами назначения и проведения органами прокуратуры проверок соблюдения законности, анализа состояния законности, а также осуществления оценки актов, вступивших в силу, утвержденными Приказом № 32[170]. П.п. 1 и 2 Правил относят анализ состояния законности к формам высшего надзора и связывают его проведение с реализацией задач прокуратуры, предусмотренных ст. 4 Конституционного закона.

От проверки соблюдения законности анализ отличается прежде всего способом получения и исследования информации. Согласно ст. 20 Конституционного закона и п. 31 Правил анализ проводится **без посещения прокурором субъектов (объектов)** путем изучения статистических данных, сведений государственных и международных организаций, материалов уголовных, гражданских, административных дел и дел об административных правонарушениях, публикаций в масс-медиа и иных источников.

Формулировка «без посещения субъектов (объектов)» определяет существенную особенность данной формы надзора. Анализ не предполагает непосредственного проведения на территории субъекта комплекса проверочных действий, характерных для проверки, предусмотренной ст. 18

[170] Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 17 января 2023 года № 32 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2300031753

Конституционного закона. Истребование документов, получение пояснений, использование информационных систем и иных ресурсов само по себе не изменяет правовой природы анализа.

Если для окончательного установления обстоятельств необходимо проведение действий непосредственно у субъекта (объекта), по результатам анализа может быть принято самостоятельное решение о проведении проверки. Такая возможность предусмотрена пп. 3) п. 47 Правил.

Вместе с тем отсутствие посещения субъекта (объекта) не исключает получение информации о фактическом состоянии общедоступных объектов. П. 42 Правил допускает при необходимости визуальный осмотр объекта, расположенного в открытом для посещения месте либо на открытой местности, в том числе с применением фото- и видеофиксации. Такой осмотр не должен приобретать характер фактической проверки деятельности субъекта, поскольку в этом случае подлежит применению процедура, установленная ст. 18 Конституционного закона.

Согласно п. 32 Правил анализ проводится по конкретному вопросу либо сфере правоотношений и (или) законодательства с целью оценки состояния законности. Следовательно, его проведению предшествует определение предмета аналитической работы.

Необходимость проведения анализа может быть обусловлена результатами мониторинга состояния законности, сведениями о возможных нарушениях, обращениями, информацией государственных органов и организаций, результатами предыдущих надзорных мероприятий и иными источниками.

Наряду с этим Правила устанавливают направления, по которым анализ проводится периодически. В частности, п. 33 предусмотрен ежеквартальный анализ вопросов защиты прав предпринимателей и инвесторов; п. 34 – проведение один раз в полугодие анализов по отдельным вопросам расходования бюджетных средств, закупок, применения налогового и

природоохранного законодательства, а также рассмотрения обращений предпринимателей и инвесторов; п. 35 – ежегодный анализ отдельных вопросов защиты прав детей и лиц с инвалидностью[171].

Таким образом, анализ состояния законности может быть обусловлен как конкретной информацией о состоянии законности, так и установленной актом Генерального Прокурора периодичностью его проведения по определенным направлениям.

Ведомства органов прокуратуры проводят анализ в пределах предоставленной им компетенции. В частности, Комитет по правовой статистике и специальным учетам осуществляет соответствующую аналитическую деятельность в сфере государственной правовой статистики и специальных учетов с учетом ст. 11 Конституционного закона и Закона РК «О государственной правовой статистике и специальных учетах» [172].

Перечень источников информации, установленный ст. 20 Конституционного закона, имеет открытый характер. Помимо статистических данных, сведений государственных и международных организаций, публикаций в масс-медиа и материалов соответствующих дел, при анализе могут использоваться государственные информационные системы и базы данных, результаты предыдущих надзорных мероприятий, обращения физических и юридических лиц и иная информация, относящаяся к предмету анализа.

Полномочия прокурора по получению необходимой информации реализуются во взаимосвязи со ст. 10 Конституционного закона. Пп. 9) п. 1 этой статьи предусматривает право вызывать и получать пояснения от должностных, физических лиц и представителей юридических лиц по вопросам проводимого

[171] Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 17 января 2023 года № 32 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2300031753

[172] Закон Республики Казахстан от 22 декабря 2003 года № 510-II «О государственной правовой статистике и специальных учетах» / https://prg.kz/document/?doc_id=1045609&ysclid=mt8ico8i6q51963700

анализа, а пп. 10) - истребовать и получать необходимые информацию, материалы, документы и дела.

П. 41 Правил конкретизирует порядок реализации данных полномочий. Запрашиваемая информация предоставляется в установленный прокурором срок, который по общему правилу не может быть менее трех рабочих дней. В предусмотренных Правилами случаях, связанных с необходимостью предотвращения необратимых последствий, соответствующие документы и сведения могут быть истребованы незамедлительно.

Получение и использование информации осуществляется с соблюдением установленных законом требований к сохранности документов и сведений, защите государственных секретов, персональных данных и иной охраняемой законом тайны. Объем истребуемой информации должен быть обусловлен предметом проводимого анализа.

При необходимости использования специальных научных знаний п. 41 Правил предусматривает возможность назначения экспертизы.

В соответствии с п. 43 Правил анализ проводится в течение тридцати рабочих дней**.** При необходимости истребования дополнительных материалов либо значительном объеме аналитической работы срок его проведения может быть продлен не более чем на тридцать рабочих дней. Правилами предусмотрена также возможность приостановления срока анализа при наличии установленных ими обстоятельств.

Таким образом, анализ состояния законности представляет собой не произвольное изучение информации, а формализованную надзорную процедуру, имеющую определенные предмет, основания, порядок и сроки проведения.

Содержательная сторона анализа раскрывается п. 44 Правил. В ходе его проведения устанавливаются проблемы состояния законности и их влияние на права и законные интересы физических и юридических лиц, общества и государства; оценивается

деятельность уполномоченных государственных органов; определяются способы устранения выявленных нарушений, причин и условий, способствующих им; формируются предложения по решению системных проблем, включая законодательные и организационные меры.

Следовательно, анализ состояния законности не сводится к выявлению отдельных нарушений либо статистическому обобщению информации. Его назначение состоит также в установлении системности выявленных проблем, причин и условий их возникновения, взаимосвязей между правовыми явлениями и возможных направлений их устранения.

Именно на этой стадии наиболее полно проявляется системно-структурный характер анализа, обозначенный в начале комментария. Исследование состояния законности предполагает не только оценку уже имеющихся сведений о правонарушениях, но и выявление устойчивых тенденций их развития, типичных причин и условий, способствующих нарушениям, а также определение возможных изменений правовой ситуации.

В предусмотренных п. 45 Правил случаях прокурор вправе в ходе анализа временно приостановить акт или действие должностного лица на срок не более трех рабочих дней. Такое полномочие имеет обеспечительный и временный характер и применяется при наличии установленных Правилами оснований. Оно не подменяет принятия итогового акта прокурорского надзора или реагирования.

Ст. 20 Конституционного закона устанавливает обязательную форму фиксации результатов анализа – **справку**. Ее содержание конкретизировано п. 46 Правил. В справке отражаются предмет и период анализа, установленные сведения, выводы о состоянии законности, причины и условия правонарушений и предложения по устранению выявленных проблем и пробелов законодательства.

Справку необходимо отличать от актов прокурорского надзора и реагирования. Она является итоговым аналитическим

документом, в котором фиксируются результаты проведенного анализа и обосновывается последующее решение прокурора, однако сама по себе не относится к системе актов прокуратуры, предусмотренных ст. 32 Конституционного закона.

Если по завершении анализа выявлены нарушения и для принятия решения требуется официальная позиция соответствующего органа или организации, п. 46 Правил предусматривает направление справки такому субъекту для ознакомления. Возражения на справку могут быть представлены письменно в течение трех рабочих дней.

Правовые последствия анализа определены п. 47 Правил. В зависимости от установленных обстоятельств прокурором может быть принято решение о внесении актов прокурорского надзора или реагирования, информировании уполномоченных органов, передаче материалов соответствующему подразделению прокуратуры, направлении требования о проведении проверки уполномоченным государственным органом, проведении прокурорской проверки либо применении иных предусмотренных законодательством мер.

Акты прокурорского надзора и реагирования вносятся с соблюдением ст. 32 Конституционного закона, п. 2 которой прямо предусматривает возможность их внесения по результатам анализа состояния законности. Тем самым справка и последующий акт имеют различное юридическое назначение: справка фиксирует результаты анализа, тогда как соответствующий акт прокурора реализует принятое по его результатам правовое решение.

Если имеющихся сведений недостаточно для окончательного правового вывода и необходимо проведение действий непосредственно у субъекта (объекта), п. 47 Правил предусматривает возможность перехода к другой самостоятельной форме высшего надзора – проверке соблюдения законности.

По результатам анализа может быть также поставлен вопрос о проведении проверки уполномоченным государственным

органом. Порядок направления соответствующего требования конкретизирован п. 48 Правил.

Отдельным правовым последствием является предусмотренная пп. 5) п. 47 Правил возможность инициирования перед Генеральным Прокурором вопроса об обращении в Конституционный Суд РК и (или) Верховный Суд РК.

Обращение в Конституционный Суд может быть связано с выявленной в ходе анализа проблемой конституционности нормативного регулирования в пределах компетенции Конституционного Суда. Обращение в Верховный Суд имеет иное назначение и может быть обусловлено необходимостью обеспечения единообразия судебной практики с учетом полномочия Генерального Прокурора, предусмотренного пп. 18) ст. 9 Конституционного закона, обращаться в Верховный Суд с предложением о даче разъяснений судам по вопросам судебной практики.

Таким образом, анализ состояния законности представляет собой самостоятельную форму высшего надзора с установленными законом предметом, способом получения информации, процедурой и правовыми последствиями**.** Вместе с тем его содержание не исчерпывается сбором и обобщением сведений. Применение системно-структурного подхода позволяет выявлять взаимосвязи между нарушениями законности, устанавливать их причины и условия, определять устойчивые тенденции и на этой основе вырабатывать предусмотренные законом меры прокурорской деятельности.

В этом смысле анализ состояния законности сочетает надзорную и информационно-аналитическую составляющие**:** его проведение направлено на оценку состояния законности, выявление системных проблем и формирование правовой основы для последующего принятия прокурором решения в пределах предоставленной законом компетенции.

Статья 21. Оценка актов, вступивших в силу

1. Прокуратура проводит оценку актов, вступивших в силу, путем изучения:

1) актов и решений Правительства Республики Казахстан, иных государственных, местных представительных и исполнительных органов, органов местного самоуправления, учреждений, субъектов квазигосударственного сектора, их должностных лиц;

2) актов и решений иных организаций независимо от форм собственности, если данные акты и решения касаются лиц, которые в силу физиологических особенностей, психических отклонений и иных обстоятельств не могут самостоятельно осуществлять защиту своих прав, несовершеннолетних лиц, неограниченного круга лиц, а также инвесторов по вопросам, связанным с реализацией инвестиционных проектов, либо носят публичный характер;

3) приговоров, решений, постановлений и иных актов суда (судьи), а также уголовных, гражданских, административных дел и дел об административных правонарушениях.

2. Оценка судебных актов, вступивших в законную силу, осуществляется в порядке, предусмотренном уголовно-процессуальным законодательством Республики Казахстан, гражданским процессуальным законодательством Республики Казахстан, законодательством Республики Казахстан об административных правонарушениях, законодательством Республики Казахстан об административном судопроизводстве.

П.1. закрепляет самостоятельную форму высшего надзора - оценку актов, вступивших в силу. По самому закону ст.21 охватывает три группы объектов: акты и решения Правительства, иных государственных, местных представительных и исполнительных органов, органов местного самоуправления, учреждений, субъектов квазигосударственного сектора и их

должностных лиц; акты и решения иных организаций, если они затрагивают лиц, которые в силу физиологических особенностей, психических отклонений и иных обстоятельств не могут самостоятельно защищать свои права, несовершеннолетних, а также неограниченный круг лиц, а также инвесторов по вопросам, связанным с реализацией инвестиционных проектов, либо носят публичный характер; приговоры, решения, постановления и иные судебные акты, а также соответствующие уголовные, гражданские, административные дела и дела об административных правонарушениях. Сам конституционный закон прямо относит оценку актов, вступивших в силу, к формам высшего надзора прокуратуры наряду с проверкой соблюдения законности и анализом состояния законности.

Конституционная основа комментируемой статьи заключается в том, что прокуратура от имени государства осуществляет в установленных законом пределах и формах высший надзор за соблюдением законности, представляет интересы государства в суде и от имени государства осуществляет уголовное преследование.

Общий смысл ст.21 состоит в том, что прокурор не ограничивается реакцией на уже выявленное нарушение в форме проверки или рассмотрения обращения, а наделяется полномочием самостоятельно исследовать уже принятые и вступившие в силу акты на предмет их законности, компетентности органа, правильности формы, соблюдения процедур принятия, соответствия иерархии нормативных правовых актов и затрагивания охраняемых законом интересов. Это особенно важно потому, что незаконный акт нередко начинает порождать правовые последствия не в момент его принятия, а уже после вступления в силу и применения. Именно поэтому оценка актов вынесена законодателем в отдельную статью, а не растворена внутри общего регулирования проверок. Порядок такой работы, как прямо

предусматривает закон, детализируется не только самим конституционным законом, но и актами Генерального Прокурора.

Включение в предмет оценки актов субъектов квазигосударственного сектора наравне с актами государственных органов отражает более широкий подход казахстанского законодателя, для которого значение имеет не формальный статус субъекта, а публично-правовой характер принятого им решения.

При этом, реализуя ст. 21, прокурор действует не произвольно, а в пределах общей компетенции, закрепленной в ст.10 Конституционного закона. Из доступных официально индексируемых источников следует, что прокурор вправе проводить проверку соблюдения законности, анализ состояния законности и оценку актов, вступивших в силу; опротестовывать противоречащие Конституции, законам и актам Президента правовые акты Правительства, иных государственных, местных представительных и исполнительных органов, органов местного самоуправления, учреждений и их должностных лиц; а также опротестовывать акты организаций независимо от формы собственности, если они касаются лиц, которые не могут самостоятельно защитить свои права, несовершеннолетних, неограниченного круга лиц, а также инвесторов по вопросам, связанным с реализацией инвестиционных проектов,. Там же отражены и обеспечительные полномочия прокурора – требовать незамедлительной отмены мер запретительного или ограничительного характера, приостанавливать полностью или частично действие незаконного акта при наличии оснований и в порядке, предусмотренных законом, истребовать материалы и документы, вызывать должностных и иных лиц для пояснений. Эти полномочия и образуют инструментальную основу применения ст.21 Конституционного закона.

Особое значение для понимания ст.21 Конституционного закона имеет Приказ № 32[173], который действует с изменениями по состоянию на 6 апреля 2025 года. Этим приказом утверждены: Правила назначения и проведения органами прокуратуры проверок соблюдения законности, анализа состояния законности, а также осуществления оценки актов, вступивших в силу; Инструкция по организации надзора за законностью деятельности государственных, местных представительных и исполнительных органов, органов местного самоуправления, учреждений, их должностных лиц, иных организаций и принимаемых ими актов и решений; Инструкция по организации надзора за законностью судебных актов, вступивших в законную силу, представительства интересов государства в суде по гражданским, административным делам и делам об административных правонарушениях, исполнительного производства.

П.1 ст.21 определяет предмет оценки актов, вступивших в силу. Его конструкция показывает, что законодатель исходит не из формального деления только на нормативные и индивидуальные акты, а из более широкого подхода: значение имеет не только вид документа, но и субъект, который его принял, круг затрагиваемых лиц и правовой эффект такого акта. Поэтому статья охватывает одновременно публично-властные акты государственных органов, акты организаций частноправовой сферы в социально значимых случаях, а также вступившие в законную силу судебные акты. Такая модель делает прокурорский надзор более гибким: он направлен не просто на контроль за аппаратом государства, а на защиту законности как общего режима функционирования публичной и квазипубличной власти, а в отдельных случаях – и социально значимых решений частных субъектов.

Пп. 1 п. 1 ст.21 Конституционного закона охватывает акты и решения Правительства РК, иных государственных, местных

[173] Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 17 января 2023 года № 32 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2300031753

представительных и исполнительных органов, органов местного самоуправления, учреждений, субъектов квазигосударственного сектора и их должностных лиц. По существу, это современная редакция прежнего института прокурорского надзора за соответствием Конституции, законам и актам Президента актов и решений публичных органов, но с более четкой связью именно с формой «оценки актов, вступивших в силу».

Именно по пп. 1 прокурор оценивает, во-первых, наличие компетенции у органа или должностного лица на принятие конкретного акта; во-вторых, соблюдение установленной законом процедуры принятия; в третьих, соответствие содержания акта Конституции, конституционным законам, законам, актам Президента и иным актам большей юридической силы; в-четвертых, соблюдение требований законодательства о правовых актах[174], если речь идет о нормативном правовом акте; в-пятых, наличие условий для государственной регистрации и официального опубликования, когда такие требования обязательны. На практике это означает, что прокурор, оценивая, например, постановление акимата, решение маслихата, акт министерства или внутренний административный акт учреждения, должен рассматривать не только вопрос «противоречит ли он закону», но и вопрос «мог ли данный орган вообще издать такой акт в данной форме и с такими последствиями». Такая постановка вопроса полностью вытекает из назначения прокурорского надзора как механизма восстановления законности, а не только устранения текстуальных коллизий.

Включение в пп.1 субъектов квазигосударственного сектора заслуживает отдельного внимания. Это показывает, что законодатель рассматривает их акты не как чисто частные решения, а как решения, способные затрагивать публичные интересы в силу характера имущества, функций, бюджетной связи и управленческого влияния государства. Следовательно, если акт

[174] Закон Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года № 480-V ЗРК «О правовых актах» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1600000480

национальной компании, государственного фонда, дочерней организации или иного квазигосударственного субъекта выходит за пределы закона, нарушает права адресатов либо создает незаконные ограничения, он может стать объектом оценки в порядке ст.21. Такой подход концептуально отличается от старого регулирования тем, что прямо называет квазигосударственный сектор в тексте закона, а не выводит его только толкованием.

Пп.2 п.1 ст.21 Конституционного закона распространяет оценку на акты и решения иных организаций независимо от формы собственности, если они касаются лиц, которые в силу физиологических особенностей, психических отклонений и иных обстоятельств не могут самостоятельно осуществлять защиту своих прав, несовершеннолетних лиц, а также неограниченного круга лиц, а также инвесторов по вопросам, связанным с реализацией инвестиционных проектов, либо носят публичный характер. По сравнению со старым законом это регулирование стало шире и социально точнее. Если ранее акцент делался главным образом на неограниченном круге лиц и публичном характере, то действующая редакция дополнительно прямо выделяет уязвимые категории лиц, нуждающиеся в особой защите со стороны государства.

Действующий Приказ № 32[175] помогает раскрыть содержание этих категорий. В правилах прямо указано, что к лицам, которые в силу физиологических особенностей, психических отклонений и иных обстоятельств не могут самостоятельно осуществлять защиту своих прав, относятся лица с ограниченными возможностями, лица, находящиеся в трудной жизненной ситуации и в специальных организациях и учреждениях, лица с психическими и поведенческими расстройствами, а также лица, недееспособность или ограниченная дееспособность которых признана судом и иные лица, объективно не способные самостоятельно защищать свои права. Там же разъясняется, что под несовершеннолетними

[175] Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 17 января 2023 года № 32 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2300031753

понимаются лица до восемнадцати лет, включая детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, детей с ограниченными возможностями и детей, находящихся в специальных организациях. Под неограниченным кругом лиц понимается индивидуально неопределенный круг лиц или множественность участников правоотношений, при которой невозможно либо затруднительно заранее определить их количественный состав. Эти легальные и ведомственные ориентиры должны использоваться при толковании пп.2, поскольку именно они позволяют отличить социально значимый акт частной организации от акта, остающегося вне сферы прокурорской оценки по ст. 21. Кроме того, с учетом внесенных изменений при применении пп. 2 необходимо учитывать и защиту инвесторов по вопросам, связанным с реализацией инвестиционных проектов.

Фраза «либо носят публичный характер» в пп. 2 имеет самостоятельное значение и не сводится только к категории неограниченного круга лиц. Публичный характер решения может выражаться в том, что акт фактически регулирует доступ к социально значимой услуге, устанавливает обязательные для широкого круга лиц условия, влияет на сферу образования, здравоохранения, коммунальных услуг, перевозок, содержания в учреждениях, охраны труда либо иных сфер, где частная организация в реальности затрагивает общественно значимые интересы. Следовательно, даже если количественный состав затронутых лиц формально определим, но акт по своей природе влияет на публично значимые отношения, прокурор вправе рассматривать вопрос о его оценке. Такая трактовка соответствует цели ст.21 – не допустить, чтобы формально частный статус организации исключал прокурорское реагирование там, где фактически затрагиваются уязвимые или общественно значимые интересы.

Пп.3 п.1 ст.21 Конституционного закона относит к предмету оценки приговоры, решения, постановления и иные акты суда

(судьи), а также уголовные, гражданские, административные дела и дела об административных правонарушениях. Тем самым закон прямо допускает не только формальную оценку текста судебного акта, но и изучение соответствующего дела как совокупности процессуальных материалов. Это важно, потому что законность судебного акта нередко невозможно оценить вне контекста материалов дела, процессуальных сроков, состава участников, содержания доказательств и соблюдения процессуальных гарантий. В этом проявляется принципиальное отличие судебной части ст.21 от оценки актов органов власти и организаций: в первой группе прокурор преимущественно оценивает правовой акт как результат властного волеизъявления, а во второй – еще и процесс его судебного формирования по материалам конкретного дела.

П.2 устанавливает, что оценка судебных актов, вступивших в законную силу, осуществляется в порядке, предусмотренном уголовно-процессуальным законодательством, гражданским процессуальным законодательством, законодательством об административных правонарушениях и законодательством об административном судопроизводстве. Смысл этой нормы состоит в разграничении общего конституционно-законодательного основания надзора и специальных процессуальных форм его реализации. Иначе говоря, сам конституционный закон дает прокуратуре право и обязанность оценивать вступившие в силу судебные акты, но конкретные процессуальные способы реагирования, сроки, формы обращений и пределы пересмотра уже определяются соответствующими кодексами.

Для гражданского процесса это видно особенно наглядно. Из официально индексируемых источников следует, что ст.54 ГПК закрепляет: высший надзор за законностью судебных актов, вступивших в законную силу, по гражданским делам от имени государства осуществляется Генеральным Прокурором РК как непосредственно, так и через подчиненных ему прокуроров; участие прокурора в гражданском судопроизводстве обязательно

по делам, затрагивающим интересы государства, когда требуется защита общественных интересов или граждан, которые самостоятельно не могут себя защищать; прокурор вправе обращаться в суд с иском или заявлением для защиты соответствующих категорий лиц и интересов. Для ст.21 это означает, что оценка вступивших в силу судебных актов по гражданским делам не является абстрактной аналитикой, а встроена в процессуальную систему гражданского судопроизводства и связана с полномочиями прокурора по участию в деле, принесению ходатайств и защите публичного интереса.

В сфере административных правонарушений процессуальная конкретизация выражается, в частности, в существовании у прокурора права приносить апелляционное ходатайство на постановление суда. Это подтверждается доступными индексируемыми материалами по ст.830 КоАП. Следовательно, когда ст.21 говорит об оценке вступивших в законную силу судебных актов, она не создает автономного «внесудебного» способа отмены судебного решения прокурором, а отсылает к предусмотренным процессуальным законом формам судебного пересмотра, протеста, ходатайства и участия прокурора в соответствующей инстанции. Такой подход полностью согласуется с принципом независимости суда и с тем, что прокурор не подменяет судебную власть, а действует внутри процедур, установленных процессуальным законом.

Для уголовного процесса значение п.2 состоит в том, что прокурорская оценка вступивших в силу приговоров, постановлений и иных судебных актов должна осуществляться с учетом уголовно-процессуальных процедур пересмотра. Одновременно сама система уголовно-процессуального законодательства закрепляет широкие полномочия прокурора на досудебной стадии и в судебных инстанциях, включая процессуальное руководство, проверку законности решений органов расследования и участие в обвинении. Поэтому оценка

вступившего в силу судебного акта в уголовной сфере не может быть оторвана от всей предыдущей процессуальной деятельности прокурора и от вопроса, были ли на предыдущих стадиях допущены нарушения, повлиявшие на содержание приговора или постановления. Это делает п.2 ст.21 нормой - «мостом» между Конституционным законом и отраслевыми процессуальными кодексами.

С практической точки зрения п.2 важен еще и потому, что он предупреждает ошибочное смешение разных надзорных механизмов. Если акт государственного органа или организации может быть объектом протеста, требования об отмене или, при необходимости, последующего обращения в суд в порядке, предусмотренном соответствующим процессуальным законом, то судебный акт не может быть отменен прокурором непосредственно административным путем. Для него всегда требуется та процессуальная форма, которую установил профильный кодекс.

В целом ст.21 в действующей редакции является одной из ключевых норм главы о пределах и формах высшего надзора. Она закрепляет переход от более узкой конструкции старого закона, в которой акцент делался главным образом на надзоре за соответствием актов Конституции, законам и актам Президента, к более развитой модели, где оценка актов, вступивших в силу, выступает самостоятельной формой прокурорской деятельности, охватывающей публичные акты, социально значимые акты частных организаций с учетом включения в предмет надзора интересов инвесторов по вопросам, связанным с реализацией инвестиционных проектов, и вступившие в силу судебные акты. При этом содержание данной формы надзора сегодня определяется в системной связи со ст.ст.10, 17 и 21 Конституционного закона, с Приказом № 32[176], а в части судебных актов – с соответствующими процессуальными кодексами.

[176] Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 17 января 2023 года № 32 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2300031753

Следует отметить, процессуальные вопросы формы и оснований участия прокурора в гражданском и административном процессе Казахстана широко обсуждаются в современной казахстанской процессуальной науке[177] применительно к сохраняющимся различиям в правилах уведомления сторон, что имеет практическое значение при определении процессуального статуса прокурора по конкретному делу.

Статья 22. Представительство интересов государства в суде

1. Органы прокуратуры представляют интересы государства в суде на основании и в порядке, которые предусмотрены уголовно-процессуальным законодательством Республики Казахстан, гражданским процессуальным законодательством Республики Казахстан, законодательством Республики Казахстан об административных правонарушениях, законодательством Республики Казахстан об административном судопроизводстве.

2. Органы прокуратуры вправе обратиться в суд с иском (заявлением), если этого требует защита прав человека и гражданина, которые самостоятельно не могут осуществлять их защиту, инвесторов по вопросам в сфере инвестиций и инвестиционной деятельности, а также для защиты охраняемых законами Республики Казахстан интересов общества или государства.

3. Основания и порядок принесения ходатайства о пересмотре судебных актов, не вступивших в законную силу, определяются уголовно-процессуальным законодательством Республики Казахстан, гражданским процессуальным законодательством Республики Казахстан, законодательством Республики Казахстан об административных

[177] См.напр.: Сравнительно-правовой анализ деятельности прокуратуры в гражданском и административном процессе // Вестник ЕНУ им. Л.Н. Гумилёва (bullaw.enu.kz). URL: https://bullaw.enu.kz/index.php/main/article/download/68/46.

правонарушениях, законодательством Республики Казахстан об административном судопроизводстве.

Комментируемая статья закрепляет одно из конституционно значимых направлений деятельности прокуратуры – представительство интересов государства в суде. В действующей модели прокуратуры это не вспомогательное, а самостоятельное направление ее публично-правовой деятельности, непосредственно вытекающее из конституционного статуса прокуратуры. В новой Конституции РК, принятой на всенародном референдуме 15 марта 2026 года, прямо сохранено положение о том, что прокуратура от имени государства осуществляет в установленных законом пределах и формах высший надзор за соблюдением законности, представляет интересы государства в суде и от имени государства осуществляет уголовное преследование.

По своему содержанию ст.22 регулирует не только сам факт участия прокурора в судебном процессе, но и пределы, основания и процессуальные формы такого участия. Норма построена как отсылочная, поскольку сама по себе она не описывает подробно процессуальный порядок действий прокурора в каждом виде судопроизводства. Законодатель сознательно увязывает конституционно-правовую функцию прокуратуры с отраслевыми процессуальными кодексами. Из этого следует важный вывод: органы прокуратуры представляют интересы государства не произвольно и не по собственному усмотрению вне закона, а только в тех формах, в тех случаях и теми процессуальными средствами, которые прямо предусмотрены УПК, ГПК, КоАП и АППК. С учетом внесенных изменений к таким основаниям прямо отнесена и судебная защита инвесторов по вопросам в сфере инвестиций и инвестиционной деятельности.

В современном законодательстве представительство интересов государства в суде охватывает несколько взаимосвязанных блоков. Во-первых, это участие прокурора в

уголовном процессе как государственного обвинителя и как представителя публичного интереса в судебных стадиях. Во-вторых, это участие прокурора в гражданском судопроизводстве по делам, где затрагиваются интересы государства, общества или лиц, которые не могут самостоятельно защищать свои права. В-третьих, это участие прокурора по делам об административных правонарушениях, включая дачу заключения, принесение протестов и ходатайств, возбуждение дел и контроль законности постановлений. В-четвертых, это участие прокурора в административном судопроизводстве, где прокурор вправе инициировать иск в целях защиты публичных интересов и обжаловать судебные акты.

Ст.22 должна толковаться в системной связи со ст.10 Конституционного закона, которая закрепляет полномочия прокурора по внесению актов надзора и реагирования, обращению в суд, опротестованию незаконных актов, истребованию материалов и документов и участию в процессах в пределах компетенции. В организационном плане реализация ст.22 сегодня обеспечивается Приказом № 32[178], которым утверждена Инструкция по организации надзора за законностью судебных актов, вступивших в законную силу, представительства интересов государства в суде по гражданским, административным делам и делам об административных правонарушениях, исполнительного производства. Тем самым действующее регулирование уже не опирается на прежние ведомственные акты 2018 года как на базовый источник, а строится на обновленной нормативной базе.

Представительство интересов государства в суде доктринально принципиально отличается от представительства в смысле гражданского права. Прокурор не связан волей представляемого, не вправе заключать мировое соглашение, не обязан следовать указаниям государственного органа, в чьих

[178] Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 17 января 2023 года № 32 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2300031753

интересах формально предъявлен иск. Доктринально это самостоятельная процессуальная фигура публичного интереса, статус которой производен непосредственно от закона, а не от воли доверителя[179].

Смысл комментируемой статьи заключается также в том, что прокурор не подменяет собой государственный орган, который вправе самостоятельно защищать свои интересы, и не выступает универсальным представителем любого заявителя. Его участие обусловлено публичным характером охраняемого интереса, необходимостью защиты конституционных ценностей, интересов государства, общества, социально уязвимых лиц, а также инвесторов по вопросам в сфере инвестиций и инвестиционной деятельности.

П.1 устанавливает общее правило: органы прокуратуры представляют интересы государства в суде на основании и в порядке, которые предусмотрены отраслевым процессуальным законодательством. Эта формулировка имеет принципиальное значение. Она означает, что сама ст.22 Конституционного закона определяет функцию и ее общую законодательную основу, однако конкретный процессуальный механизм участия прокурора раскрывается в соответствующем кодексе применительно к каждому виду судопроизводства.

Прежде всего это относится к уголовному процессу. В уголовном судопроизводстве прокурор представляет интересы государства прежде всего путем поддержания государственного обвинения. Действующий УПК закрепляет, что сторона обвинения включает органы уголовного преследования, а под уголовным преследованием понимается процессуальная деятельность стороны обвинения по установлению деяния, запрещенного уголовным законом, лица, его совершившего, и обеспечению применения

[179] Конструкция прокурора как самостоятельной процессуальной фигуры публичного интереса устоялась в доктрине гражданского процесса стран СНГ; её статус производен от закона, а не от воли представляемого лица.

наказания либо иных мер уголовно-правового воздействия. В этой системе прокурор выступает не только как надзирающий субъект, но и как непосредственный участник судебной стадии, представляющий публичный интерес в правильном применении уголовного закона.

Именно поэтому участие прокурора в уголовном процессе нельзя сводить только к выступлению в судебных прениях. Функция представительства интересов государства в уголовной сфере включает поддержание обвинения в суде первой инстанции, участие в апелляционной и кассационной стадиях, принесение ходатайств и представлений, изменение обвинения, полный либо частичный отказ от обвинения при отсутствии оснований для его поддержания. Тем самым представительство интересов государства в уголовном процессе носит не обвинительный в узком смысле, а правозащитно-публичный характер: прокурор обязан добиваться не обвинительного результата как такового, а законного и обоснованного судебного решения.

В гражданском процессе п.1 ст.22 Конституционного закона конкретизируется прежде всего ст.54 ГПК. По ее смыслу высший надзор за законностью судебных актов, вступивших в законную силу, по гражданским делам от имени государства осуществляется Генеральным Прокурором как непосредственно, так и через подчиненных ему прокуроров. Кроме того, участие прокурора в гражданском судопроизводстве обязательно по делам, затрагивающим интересы государства, когда требуется защита общественных интересов или граждан, которые самостоятельно не могут себя защищать, а также когда необходимость участия прокурора признана судом. Следовательно, представительство интересов государства в гражданском суде имеет две основные формы: инициирование процесса путем предъявления иска или заявления и вступление в уже рассматриваемое дело для дачи заключения.

Важной особенностью гражданского процесса является то, что прокурор действует в нем не как обычный представитель стороны по доверенности. Его статус вытекает непосредственно из закона. Если прокурор предъявил иск в защиту другого лица, он пользуется процессуальными правами истца и несет обязанности истца, кроме права на заключение мирового соглашения, соглашения об урегулировании спора в порядке медиации и соглашения в порядке партисипативной процедуры, за исключением специальных случаев, прямо предусмотренных законом. Такой подход обусловлен тем, что прокурор не является носителем спорного материального права, а действует в интересах законности и охраняемого публичного либо социального интереса.

В административном судопроизводстве п.1 ст.22 Конституционного закона должен применяться в связи с положениями АППК. В нем прокурор прямо назван участником административного процесса, а также предусмотрено его право обращаться в суд с иском в целях осуществления возложенных на него обязанностей. Это означает, что прокурор в административном суде не только реагирует на уже возникший спор, но и вправе инициировать судебную защиту, если этого требуют публичные интересы, права граждан или законность в деятельности административных органов. С учетом активной роли суда в административном судопроизводстве участие прокурора здесь приобретает особое значение в делах, где необходимо восстановление нарушенного публичного баланса и судебный контроль за законностью решений административных органов.

Что касается производства по делам об административных правонарушениях, то п.1 ст.22 Конституционного закона реализуется через нормы КоАП, определяющие статус прокурора и его полномочия в обеспечении законности производства. КоАП предусматривает участие прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях и относит к его полномочиям, в частности, обращение в суд с иском (заявлением) для защиты

прав физических и юридических лиц, общественных и государственных интересов, принесение протестов и ходатайств, дачу письменных указаний уполномоченным органам, требование о проведении дополнительной проверки, прекращение производства в предусмотренных законом случаях, приостановление исполнения постановления о наложении административного взыскания, освобождение лица, незаконно подвергнутого административному задержанию, а также вынесение постановления о возбуждении производства по делу об административном правонарушении. Следовательно, в этой сфере представительство интересов государства имеет выраженный надзорно-процессуальный характер.

Таким образом, п.1 ст.22 Конституционного закона выполняет рамочную функцию. Он соединяет конституционную обязанность прокуратуры представлять интересы государства в суде с конкретными процессуальными моделями четырех отраслей: уголовной, гражданской, административно-деликтной и административно-судебной. Практически это означает, что любой вопрос об объеме полномочий прокурора в суде должен решаться не только по ст.22 Конституционного закона, но и по специальной норме соответствующего кодекса.

П.2 закрепляет право органов прокуратуры обратиться в суд с иском или заявлением, если этого требует защита прав человека и гражданина, которые самостоятельно не могут осуществлять их защиту, инвесторов по вопросам в сфере инвестиций и инвестиционной деятельности,, а также для защиты охраняемых законом интересов общества или государства. Это одна из центральных норм ст.22, поскольку именно она определяет основания для активного судебного вмешательства прокурора.

Первое основание – защита прав человека и гражданина, которые самостоятельно не могут осуществлять их защиту. Данная категория подлежит толкованию в системной связи с Законом, ведомственными правилами Генерального Прокурора и

соответствующими нормами ГПК. Речь идет не о любой ситуации, когда лицо испытывает затруднения в судебной защите, а о случаях объективной неспособности к самостоятельной защите своих прав в силу возраста, состояния здоровья, психического состояния, правового положения либо иных обстоятельств. К такой категории обычно относятся несовершеннолетние, дети-сироты, лица с инвалидностью, лица с психическими расстройствами, недееспособные и ограниченно дееспособные лица, а также иные граждане, объективно лишенные возможности самостоятельно инициировать и вести процесс. Второе основание – защита инвесторов по вопросам в сфере инвестиций и инвестиционной деятельности. Эта категория прямо включена законодателем в п.2 ст.22 и означает, что прокурор вправе использовать судебную форму защиты не только в социальной и публичной сферах, но и в случаях, когда судебное вмешательство требуется для охраны законных интересов инвесторов в инвестиционной сфере.

Законодатель специально выделяет именно таких лиц, поскольку в отношении них государство обязано обеспечивать повышенные гарантии правовой защиты. Прокурор в этом случае действует не как альтернативный представитель по усмотрению, а как субъект публичной защиты, компенсирующий фактическую невозможность самостоятельного доступа к правосудию. По этой причине прокурор вправе обратиться в суд независимо от наличия просьбы заинтересованного лица, если защита его прав действительно требует немедленного и активного судебного вмешательства. В отношении инвесторов такое вмешательство прокурора также носит не частнопредставительский, а публично-правовой характер и обусловлено необходимостью обеспечить законность в сфере инвестиций и инвестиционной деятельности.

Третье основание – защита охраняемых законами РК интересов общества или государства. Эта формулировка по объему шире, чем защита прав конкретного лица. Она охватывает случаи, когда нарушение затрагивает публичный интерес, интересы

неопределенного круга лиц, стабильность публичных правоотношений, бюджетные и имущественные интересы государства, законность в деятельности государственных органов и квазигосударственного сектора. В этих случаях прокурор вправе предъявить иск или заявление даже тогда, когда отсутствует персонализированный частный истец, но имеется очевидная необходимость судебного вмешательства для восстановления законности.

В гражданском процессе содержание п.2 конкретизируется ч.3 ст.54 ГПК. Она позволяет прокурору обратиться с иском или заявлением в суд для восстановления нарушенных прав и защиты интересов лиц, которые не могут самостоятельно осуществлять их защиту; неограниченного круга лиц; лиц, общества и государства, если это необходимо для предотвращения необратимых последствий для жизни, здоровья людей либо безопасности РК. Кроме того, действующая редакция ГПК предусматривает специальные полномочия прокурора по защите интересов субъектов квазигосударственного сектора, крупного предпринимательства, в том числе банков, получавших государственную поддержку, а также по искам, связанным с признанием сделок недействительными, истребованием имущества и возмещением ущерба. Это показывает, что п.2 ст.22 нельзя понимать узко: он охватывает не только традиционные социальные иски, но и сложные имущественные и публично-экономические споры, если того требуют интересы государства. Наряду с этим, с учетом новой редакции ст.22 Конституционного закона прокурор вправе обращаться в суд также в защиту инвесторов по вопросам в сфере инвестиций и инвестиционной деятельности.

Следует подчеркнуть, что право прокурора обратиться в суд не означает его обязанность обращаться по любому выявленному нарушению. На практике прокурор оценивает, требует ли защита интереса именно судебной формы реагирования либо нарушение может быть устранено в ином правовом порядке. Если же

нарушение носит устойчивый характер, затрагивает значимый публичный интерес, связано с бездействием уполномоченного органа или необходимостью признания акта, сделки, решения либо действия незаконными, обращение в суд становится наиболее адекватной формой прокурорского реагирования. Это в полной мере относится и к случаям, когда требуется судебная защита инвесторов по вопросам в сфере инвестиций и инвестиционной деятельности.

Для административного судопроизводства значение п.2 особенно велико. АППК прямо закрепляет право прокурора обращаться в суд с иском в целях осуществления возложенных на него обязанностей. В условиях, когда административные органы обладают значительным объемом публичных полномочий, прокурорский иск становится инструментом судебного контроля за законностью их решений, действий и бездействия. Здесь прокурор может защищать как конкретное лицо, не способное самостоятельно обратиться в суд, так и более широкий публичный интерес, если нарушение носит системный или социально значимый характер.

П.2 Конституционного закона имеет также важное процессуальное значение для дел об административных правонарушениях. Хотя в этой категории дел прокурор чаще выступает не в исковой форме, а через надзорно-процессуальные полномочия, КоАП прямо допускает его обращение в суд с иском (заявлением) в целях защиты прав физических и юридических лиц, общественных и государственных интересов. Следовательно, п.2 ст.22 Конституционного закона охватывает и те случаи, когда в связи с административно-деликтной ситуацией возникает необходимость именно судебной защиты более широкого публичного интереса.

Отдельно следует отметить процессуальное положение прокурора, предъявившего иск или заявление. В гражданском процессе он пользуется правами и несет обязанности истца, но не

вправе заключать мировое соглашение, поскольку не является носителем спорного материального права. Отказ прокурора от иска, поданного в интересах другого лица, не лишает это лицо права требовать рассмотрения дела по существу после выполнения процессуальных условий, предусмотренных законом. Тем самым законодатель сохраняет баланс между публичной функцией прокурора и диспозитивными правами лица, в чьих интересах иск был предъявлен.

П.3 устанавливает, что основания и порядок принесения ходатайства о пересмотре судебных актов, не вступивших в законную силу, определяются уголовно-процессуальным, гражданским процессуальным законодательством, законодательством об административных правонарушениях и законодательством об административном судопроизводстве. Данная норма завершает общую конструкцию ст.22 Конституционного закона и показывает, что представительство интересов государства в суде включает не только участие прокурора в рассмотрении дела по существу и обращение в суд с иском, но и последующее процессуальное реагирование на незаконные или необоснованные судебные акты.

По существу п.3 ст.22 Конституционного закона регулирует право прокурора инициировать пересмотр не вступивших в законную силу судебных актов в вышестоящем суде. Такая форма реагирования имеет особое значение, поскольку позволяет устранить судебную ошибку до того, как акт приобретет окончательный характер и начнет порождать устойчивые правовые последствия. Именно поэтому законодатель связывает представительство интересов государства не только с участием в суде первой инстанции, но и с полномочием на апелляционное или иное процессуальное обжалование.

В уголовном процессе это выражается в принесении апелляционного ходатайства прокурора на приговоры и иные судебные решения, не вступившие в законную силу. Если прокурор

приходит к выводу, что судебный акт является незаконным, необоснованным либо несправедливым, он обязан использовать предоставленные процессуальные средства для его пересмотра. Представительство интересов государства здесь означает не формальную защиту обвинительного результата, а обязанность добиваться законного решения, в том числе в интересах оправданного, осужденного, потерпевшего и публичного правопорядка.

В гражданском процессе п.3 ст.22 Конституционного закона реализуется через нормы ГПК об апелляционном и последующем обжаловании. Если прокурор участвовал в деле или если дело затрагивает интересы, охраняемые законом, он вправе приносить апелляционное ходатайство на не вступивший в законную силу судебный акт. Это полномочие особенно важно по делам, связанным с защитой несовершеннолетних, социально уязвимых лиц, публичных интересов, бюджетных и имущественных интересов государства. В таких делах ошибка суда первой инстанции может иметь значительные правовые последствия, поэтому своевременное прокурорское реагирование выступает продолжением той же функции представительства интересов государства.

В административном судопроизводстве право прокурора на принесение ходатайства о пересмотре судебных актов также должно рассматриваться как элемент судебной защиты публичного интереса. С учетом ч.3 ст.1 АППК в административном судопроизводстве применяются положения ГПК, если иной порядок не предусмотрен самим АППК. Это означает, что прокурорское обжалование в административных делах строится на сочетании специальных норм АППК и субсидиарных положений гражданского процессуального законодательства. В практическом плане это позволяет прокурору добиваться проверки решений суда первой инстанции по делам, затрагивающим законность актов и действий административных органов.

В производстве по делам об административных правонарушениях п.3 корреспондирует нормам КоАП, предусматривающим право прокурора приносить апелляционное ходатайство либо протест на не вступившие в законную силу постановления и иные акты. Эта форма участия прокурора особенно значима по делам, где затрагиваются права несовершеннолетних, применяется административный арест, ограничиваются имущественные права, либо имеются существенные нарушения процедуры рассмотрения дела. Прокурор в этих случаях выступает гарантом законности и судебного контроля уже на стадии проверки постановления.

П.3 ст.22 Конституционного закона имеет и более глубокий смысл. Он демонстрирует, что прокурорское представительство интересов государства в суде не исчерпывается разовым участием в конкретном судебном заседании. Напротив, это последовательная процессуальная деятельность, охватывающая судебные инстанции в пределах, определенных законом. Если в первой инстанции прокурор вступает в дело, дает заключение, поддерживает обвинение либо предъявляет иск, то после вынесения решения он обязан оценить законность и обоснованность судебного акта и при наличии оснований инициировать его пересмотр. Таким образом, п.3 обеспечивает преемственность прокурорской функции на всех стадиях судопроизводства, пока акт не приобрел окончательную силу.

Ст.22 Конституционного закона в действующей редакции формирует целостную правовую конструкцию представительства интересов государства в суде. П.1 закрепляет общее правило о том, что соответствующие полномочия реализуются только в процессуальных формах, предусмотренных отраслевыми кодексами. П.2 предоставляет прокурору право на активное обращение в суд в защиту лиц, которые не могут самостоятельно защищать свои права, а также в защиту интересов общества и государства. П.3 завершает эту конструкцию, распространяя

прокурорскую функцию и на стадию пересмотра не вступивших в законную силу судебных актов. В действующей редакции данная модель дополнена прямым указанием на возможность обращения прокурора в суд в защиту инвесторов по вопросам в сфере инвестиций и инвестиционной деятельности.

В юридической литературе распространен тезис о том, что функция прокуратуры состоит в «обеспечении неотвратимости наказания»[180]. С точки зрения действующей доктрины эта формула не совсем точна. Обязанность прокурора - обеспечение законного уголовного преследования при наличии предусмотренных законом оснований и его прекращение при их отсутствии, а не достижение обвинительного результата как такового. Это прямо следует из обязанности государственного обвинителя отказаться от обвинения при установлении обстоятельств, исключающих уголовное преследование (ст.35 УПК).

Функция уголовного преследования подробно разработана в учебной и монографической литературе по прокурорскому надзору[181], а применительно к процессуальным полномочиям прокурора на досудебной стадии казахстанского уголовного процесса, в том числе связанным с негласными следственными действиями, в исследованиях казахстанских правоведов[182].

Статья 23. Уголовное преследование

Прокуратура от имени государства осуществляет уголовное преследование в соответствии с уголовным,

---

[180] Ахметова А.Б. Предназначение прокуратуры в Российской Федерации и Республике Казахстан / https://cyberleninka.ru/article/n/prednaznachenie-prokuratury-v-rossiyskoy-federatsii-i-respublike-kazahstan.pdf?utm; А.С. Каинов. Роль прокуратуры в реализации принципа неотвратимости наказания. Вектор науки ТГУ. Серия: Юридические науки. 2016. № 2 (25) / https://vektornaukipravo.ru/jour/article/download/314/316?utm

[181] Винокуров Ю.Е., Винокуров А.Ю. Прокурорский надзор: учебник — раздел о функции уголовного преследования. URL: https://urait.ru/book/prokurorskiy-nadzor-412812.

[182] См. напр. труды М.Ч. Когамова (ссылки в реестре диссертационных исследований Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре РК, URL: https://academy-rep.kz/uploads/2b90eb501a7521eb4c2650f2e522a2c6.pdf).

уголовно-процессуальным законодательством Республики Казахстан.

Ст. 23 Конституционного закона закрепляет самостоятельную конституционную функцию прокуратуры - осуществление уголовного преследования от имени государства. Ее содержание непосредственно связано с п. 1 ст. 84 Конституции РК, согласно которому прокуратура от имени государства в установленных законом пределах и формах осуществляет высший надзор за соблюдением законности, представляет интересы государства в суде и осуществляет уголовное преследование.

Комментируемая статья носит отсылочный характер: основания, формы и порядок уголовного преследования прокуратурой определяются уголовным и уголовно-процессуальным законодательством. Поэтому ст. 23 Конституционного закона не устанавливает самостоятельных процессуальных полномочий прокурора, а закрепляет конституционно-правовое основание их осуществления. Конкретное содержание этой функции раскрывается прежде всего нормами УПК.

Согласно п. 22) ст. 7 УПК уголовное преследование (обвинение) представляет собой процессуальную деятельность стороны обвинения, направленную на установление запрещенного уголовным законом деяния, совершившего его лица и его виновности, а также на обеспечение применения предусмотренных законом мер уголовно-правового воздействия. П. 23) ст. 7 УПК относит прокурора наряду со следователем, органом дознания и дознавателем к органам уголовного преследования. Тем самым уголовное преследование прокуратурой не ограничивается поддержанием государственного обвинения в суде, а реализуется на различных этапах уголовного процесса.

При этом уголовное преследование необходимо разграничивать с прокурорским надзором за законностью

досудебного расследования. Это самостоятельные направления деятельности прокуратуры, которые на досудебной стадии реализуются одним субъектом и посредством ряда взаимосвязанных полномочий. Например, отменяя незаконное процессуальное решение органа расследования, прокурор осуществляет надзор за законностью; принимая предусмотренное УПК решение о дальнейшем движении уголовного дела, утверждая итоговый процессуальный документ либо самостоятельно расследуя уголовное дело, он одновременно реализует функцию уголовного преследования. Такое сочетание прямо следует из ст. 193 УПК, которая регулирует полномочия прокурора при осуществлении надзора за законностью досудебного расследования и уголовного преследования.

Организация данной работы внутри системы прокуратуры конкретизирована Приказом № 65[183]. Приказ принят на основании пп. 15) ст. 9 Конституционного закона, а утвержденная им Инструкция детализирует применение Конституции РК, УПК, Конституционного закона и иного законодательства при осуществлении органами прокуратуры надзора за законностью уголовного преследования.

Таким образом, УПК устанавливает процессуальную компетенцию прокурора, а Инструкция, утвержденная Приказом № 65 определяет организационный механизм ее реализации в системе органов прокуратуры. Ведомственный акт не может устанавливать дополнительные основания уголовного преследования либо расширять процессуальные полномочия прокурора за пределы УПК.

Реализация прокурором полномочий в сфере уголовного преследования начинается уже на первоначальном этапе уголовного процесса.

---

[183] Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 21 февраля 2023 года № 65 Об утверждении Инструкции по организации надзора за законностью уголовного преследования / https://prg.kz/document/?doc_id=33556520

В соответствии со ст. 193 УПК прокурор вправе регистрировать заявление об уголовном правонарушении и передавать его в орган уголовного преследования либо принимать уголовное дело в свое производство в предусмотренных законом случаях. К его компетенции также относится проверка законности приема и регистрации заявлений, сообщений и рапортов об уголовных правонарушениях.

Практическое значение этих полномочий состоит в обеспечении законного начала уголовного процесса. Прокурор должен установить соблюдение порядка регистрации сведений, правил подследственности и наличие предусмотренных законом оснований для дальнейшего уголовного производства.

Организационно данное направление надзора также регулируется Инструкцией, утвержденной Приказом № 65. Ее положения применяются во взаимосвязи с нормативными правовыми актами Генерального Прокурора, регулирующими прием и регистрацию заявлений и сообщений об уголовных правонарушениях и ведение Единого реестра досудебных расследований.

При этом незаконность действий или решений прокурора и органов уголовного преследования на данной стадии может быть предметом судебного контроля. Ст. 106 УПК предоставляет лицу, права которого непосредственно затронуты соответствующим действием, бездействием или решением, право обратиться к следственному судье. Действующая редакция нормативного постановления Верховного Суда РК от 27 июня 2012 года № 3, с учетом изменений от 20 мая 2026 года № 5, разъясняет применение данного механизма, включая обжалование нарушений закона при начале досудебного расследования и иных процессуальных решений.

Следовательно, осуществление уголовного преследования прокурором сопровождается не только внутренним прокурорским контролем, но и предусмотренной УПК возможностью судебной

проверки действий и решений, непосредственно затрагивающих права участников процесса.

Основной объем процессуальной компетенции прокурора на досудебной стадии сосредоточен в ст. 193 УПК.

Прокурор в пределах предусмотренных УПК полномочий вправе давать письменные указания о производстве процессуальных действий, согласовывать и утверждать решения лица, осуществляющего досудебное расследование, истребовать уголовные дела и материалы, отменять незаконные постановления, разрешать вопросы подследственности, прекращать уголовное преследование, возвращать дело для дополнительного расследования, участвовать в судебных заседаниях следственного судьи, а также принимать иные прямо предусмотренные УПК решения.

Указанные полномочия необходимо применять исходя из их конкретного процессуального назначения. Например, письменное указание прокурора не является способом административного руководства следователем. Его обязательность обусловлена процессуальным статусом прокурора и должна реализовываться исключительно по вопросам, отнесенным УПК к его компетенции.

Верховный Суд в нормативном постановлении от 27 июня 2012 года № 3[184] (далее - Нормативное постановление Верховного Суда №3) разъясняет правовое значение соответствующих решений прокурора. В актуальной редакции п. 23 указано, что отмена прокурором отдельных решений следователя или дознавателя, а также письменные указания, связанные с неполнотой установления обстоятельств или несоблюдением требований закона, направлены на обеспечение законности досудебного производства; при этом допущенные при их принятии нарушения прав и законных интересов подлежат устранению.

[184] Нормативное Постановление Верховного Суда Республики Казахстан от 27 июня 2012 года № 3 «О рассмотрении судами жалоб на действия (бездействие) и решения прокурора, органов уголовного преследования (статья 106 Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан)» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/P120000003S

Такой подход исключает как необоснованное вмешательство прокурора в процессуальную деятельность органа расследования, так и отказ прокурора от применения предоставленных ему законом полномочий при выявлении нарушения.

Уголовное преследование не имеет исключительно обвинительной направленности.

Ст.ст. 35 и 36 УПК предусматривают обстоятельства, исключающие уголовное преследование либо позволяющие отказаться от его дальнейшего осуществления. При наличии предусмотренного законом основания прокурор обязан либо вправе принять соответствующее решение в пределах своей компетенции. В судебном разбирательстве государственный обвинитель при установлении обстоятельств, исключающих уголовное преследование, обязан отказаться от обвинения.

Поэтому право прокурора прекратить уголовное преследование полностью либо в отношении конкретного лица является не исключением из функции уголовного преследования, а одним из законных способов ее реализации. Если предусмотренные уголовным и уголовно-процессуальным законом основания для преследования отсутствуют, продолжение обвинительной деятельности недопустимо.

В этом аспекте требует корректировки тезис о том, что функция прокуратуры состоит одновременно в «обеспечении неотвратимости наказания». Юридически точнее говорить об обеспечении законного уголовного преследования лица при наличии предусмотренных законом оснований и прекращении такого преследования при их отсутствии.

Ст. 23 Конституционного закона охватывает и случаи, когда прокурор непосредственно осуществляет досудебное расследование.

Ст. 193 УПК предусматривает возможность принятия прокурором уголовного дела в свое производство в предусмотренных законом случаях. Кроме того, УПК

устанавливает категории уголовных дел, расследование которых непосредственно отнесено к компетенции прокурора.

Организация самостоятельного расследования в органах прокуратуры дополнительно регулируется Приказом № 49[185]. Данный акт следует применять совместно с Инструкцией, утвержденной Приказом № 65: Приказ № 49 регулирует организацию непосредственного расследования прокурором, тогда как Приказ № 65 - организацию надзора за законностью уголовного преследования.

При самостоятельном расследовании прокурор приобретает процессуальные полномочия, предусмотренные УПК для соответствующего субъекта расследования, но одновременно остается связан конституционными требованиями законности и гарантиями прав участников процесса.

Особое значение имеет расследование уголовных дел о пытках, для которых законодательством установлен специальный порядок. Такой механизм направлен прежде всего на обеспечение процессуальной независимости расследования применительно к деяниям, непосредственно связанным с возможным незаконным применением государственного принуждения.

Уголовное преследование связано с применением мер и процессуальных действий, способных существенно ограничивать конституционные права личности. Поэтому компетенция прокурора в данной сфере должна рассматриваться совместно с полномочиями следственного судьи.

Наличие у прокурора функции уголовного преследования не предоставляет ему права самостоятельно разрешать вопросы, которые УПК относит к исключительной судебной компетенции.

Это соотношение получило специальное конституционное истолкование в нормативном постановлении Конституционного

[185] Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 1 февраля 2023 года №49 «Об утверждении Инструкции по организации досудебного расследования в органах прокуратуры» / https://www.gov.kz/memleket/entities/prokuror/documents/details/416835?lang=ru

Суда РК от 29 мая 2024 года № 45-НП[186]. Конституционный Суд РК разграничил функции прокуратуры, органов уголовного преследования и суда в досудебном производстве и подтвердил самостоятельность судебного контроля при решении вопросов, затрагивающих конституционные права человека.

Для применения ст. 23 Конституционного закона это означает, что процессуальное руководство и уголовное преследование прокурором осуществляются в пределах, не подменяющих компетенцию следственного судьи. Там, где УПК требует судебной санкции, позиция либо согласие прокурора не заменяют судебного решения.

В свою очередь, нормативное постановление Верховного Суда РК № 3[187] закрепляет механизм судебной защиты от незаконных действий и решений прокурора и органов уголовного преследования в порядке ст. 106 УПК.

При осуществлении уголовного преследования прокурор обязан учитывать установленное УПК требование разумного срока уголовного производства.

Затягивание расследования способно длительно сохранять процессуальный статус подозреваемого, действие мер процессуального принуждения, ограничения имущества и иные юридические последствия. Поэтому предусмотренные ст. 193 УПК полномочия прокурора по определению разумных сроков и реагированию на необоснованную волокиту являются частью обеспечения законности уголовного преследования.

Инструкция, утвержденная Приказом № 65[188] должна применяться именно как организационный механизм обеспечения

---

[186] Нормативное постановление Конституционного Суда РК от 29.05.2024 № 45-НП «Об истолковании пункта 6 постановляющей части нормативного постановления Конституционного Совета РК от 06.03.1997 № 3» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/S2400000045

[187] Нормативное Постановление Верховного Суда Республики Казахстан от 27 июня 2012 года № 3 «О рассмотрении судами жалоб на действия (бездействие) и решения прокурора, органов уголовного преследования (статья 106 Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан)» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/P120000003S

[188] Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 21 февраля 2023 года № 65 Об утверждении Инструкции по организации надзора за законностью уголовного преследования / https://prg.kz/document/?doc_id=33556520

своевременного прокурорского реагирования: сроки расследования оцениваются не самостоятельно, а в совокупности со сложностью уголовного дела, объемом необходимых процессуальных действий и соблюдением прав участников уголовного процесса.

После поступления завершенного уголовного дела прокурор осуществляет самостоятельную правовую оценку результатов расследования.

На данном этапе проверяются достаточность и допустимость доказательств, правильность уголовно-правовой квалификации, соблюдение прав участников процесса, законность примененных мер принуждения и соответствие итогового процессуального документа требованиям УПК. По результатам такой проверки прокурор принимает одно из решений, прямо предусмотренных УПК: утверждает либо составляет соответствующий итоговый документ, возвращает дело для дополнительного расследования, прекращает уголовное преследование полностью или частично либо принимает иное установленное законом решение.

Следовательно, направление дела в суд не является технической передачей материалов. Оно предполагает предварительный самостоятельный вывод прокурора о наличии предусмотренных законом оснований для судебного рассмотрения предъявленного обвинения.

Вместе с тем данный вывод прокурора не предрешает вопрос о виновности. В соответствии с конституционным принципом осуществления правосудия только суд вправе окончательно разрешить вопрос о виновности подсудимого и применении уголовного наказания.

Судебная форма уголовного преследования реализуется через поддержание государственного обвинения.

Государственный обвинитель представляет публичную позицию государства по предъявленному обвинению, исследует доказательства, заявляет ходатайства, высказывает мнение о

квалификации деяния, обстоятельствах дела и применении уголовного закона.

При этом государственный обвинитель не связан обязанностью поддерживать обвинение независимо от результатов судебного следствия. Если в судебном заседании установлены предусмотренные ст. 35 УПК обстоятельства, исключающие уголовное преследование, прокурор обязан отказаться от обвинения. При наличии обстоятельств, предусмотренных ст. 36 УПК, он вправе отказаться от дальнейшего уголовного преследования в установленном законом порядке.

Данная норма имеет принципиальное значение для толкования ст. 23 Конституционного закона: государственное обвинение поддерживается лишь постольку, поскольку оно сохраняет законные фактические и правовые основания.

Поэтому прокурор в суде не является представителем органа досудебного расследования и не обязан воспроизводить его выводы. Он представляет государство и формирует процессуальную позицию исходя из результатов судебного исследования доказательств и требований уголовного закона.

Полномочия прокурора сохраняются и после рассмотрения дела судом первой инстанции в тех процессуальных формах, которые предусмотрены УПК.

Если судебный акт подлежит пересмотру, прокурор вправе реализовать соответствующее процессуальное полномочие при наличии установленных законом оснований. Однако данные полномочия не означают права прокуратуры отменять либо изменять судебный акт самостоятельно: окончательное решение принимает соответствующий суд.

Для кассационного производства существенное значение имеет нормативное постановление Верховного Суда РК от 29 мая 2025 года № 1 «О применении законодательства, регламентирующего рассмотрение уголовных дел в кассационном порядке», действующее с 1 июля 2025 года. Оно раскрывает

порядок применения норм УПК о кассационном пересмотре, в том числе применительно к процессуальным обращениям Генерального Прокурора и других уполномоченных субъектов.

При этом пересмотр судебного акта по инициативе прокурора следует рассматривать не как продолжение обвинения любой ценой, а как предусмотренный законом способ устранения существенной судебной ошибки, включая ошибку, ухудшающую либо необоснованно ограничивающую положение любого участника процесса.

Ст. 23 Конституционного закона должна применяться в системе гарантий уголовного процесса.

Во-первых, прокурор связан презумпцией невиновности и не вправе исходить из предположения о виновности лица до ее установления вступившим в законную силу приговором суда.

Во-вторых, доказательства, полученные с нарушением установленного законом порядка, оцениваются с учетом требований УПК об их допустимости. Прокурор не вправе основывать процессуальные решения на доказательствах, использование которых запрещено законом.

В-третьих, должны соблюдаться право на защиту, право на судебное обжалование процессуальных решений и иные установленные УПК гарантии подозреваемого, обвиняемого, потерпевшего и других участников уголовного процесса.

В-четвертых, прокурор обязан принимать меры к прекращению незаконного уголовного преследования и восстановлению нарушенных прав, если соответствующие основания выявлены в ходе надзора либо непосредственно при осуществлении уголовного преследования.

В этом отношении правовой статус прокурора отличается от положения исключительно обвинительной стороны: публичное уголовное преследование осуществляется не в ведомственном интересе органа расследования, а в пределах закона и от имени государства.

Инструкция, утвержденная Приказом № 65[189], имеет для применения ст. 23 Конституционного закона специальное организационное значение.

Она обеспечивает единый подход органов прокуратуры к надзору за законностью уголовного преследования и конкретизирует организацию прокурорской работы применительно к различным этапам досудебного производства. При этом ее положения применяются не изолированно, а совместно с УПК, Конституционным законом и другими актами Генерального Прокурора РК, регулирующими отдельные направления уголовно-процессуальной деятельности.

К числу таких актов относятся, в частности, Приказ № 49[190] об организации досудебного расследования в органах прокуратуры, акты о порядке приема и регистрации заявлений об уголовных правонарушениях и ведении ЕРДР, а также ведомственное регулирование по вопросам исполнения уголовных наказаний и специальных учетов.

Следовательно, Инструкция, утвержденная Приказом № 65 не должна рассматриваться как дополнительный источник процессуальных полномочий прокурора. Ее назначение состоит в организации надлежащего применения уже установленных законодательством полномочий, разграничении ответственности прокуроров и обеспечении единообразной практики надзора за законностью уголовного преследования.

Статья 24. Рассмотрение обращений

1. Органы прокуратуры рассматривают обращения:

1) для защиты и восстановления прав и законных интересов человека и гражданина, если они в силу

[189] Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 21 февраля 2023 года № 65 Об утверждении Инструкции по организации надзора за законностью уголовного преследования / https://prg.kz/document/?doc_id=33556520

[190] Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 1 февраля 2023 года №49 «Об утверждении Инструкции по организации досудебного расследования в органах прокуратуры» / https://www.gov.kz/memleket/entities/prokuror/documents/details/416835?lang=ru

физиологических особенностей, психических отклонений и иных обстоятельств не могут самостоятельно осуществлять защиту своих прав, несовершеннолетних лиц, а также неограниченного круга лиц;

2) для защиты и восстановления прав и законных интересов человека и гражданина, общества или государства, если защита этих интересов должным образом не обеспечивается уполномоченным органом, к компетенции которого отнесены соответствующие полномочия, либо в случаях отсутствия такого органа;

3) для защиты и восстановления прав и законных интересов субъектов частного предпринимательства, инвесторов по фактам вмешательства в их деятельность со стороны государственных, местных представительных и исполнительных органов, органов местного самоуправления, учреждений, их должностных лиц, иных организаций независимо от форм собственности;

4) в целях предотвращения угрозы конституционному строю и национальной безопасности Республики Казахстан;

5) по фактам нарушений законности, неустранение которых влечет причинение вреда жизни и здоровью человека;

6) по поручениям Президента Республики Казахстан;

7) по поручениям Генерального Прокурора.

2. Ведомством органов прокуратуры в области государственной правовой статистики и специальных учетов и его территориальными и приравненными к ним органами рассматриваются обращения в рамках компетенции, установленной статьей 11 настоящего Конституционного закона и иными законами Республики Казахстан.

3. Срок рассмотрения обращения составляет пятнадцать рабочих дней со дня его поступления в органы прокуратуры, если иное не предусмотрено законами Республики Казахстан.

4. В тех случаях, когда необходимо установление фактических обстоятельств, имеющих значение для правильного разрешения обращения, а также получение информации из других государственных органов, учреждений, организаций независимо от форм собственности, срок рассмотрения обращения продлевается мотивированным решением руководителя органа прокуратуры либо его заместителя на разумный срок, но не более чем до двух месяцев.

В случае назначения проверки соблюдения законности по обращению сроки рассмотрения определяются с учетом срока ее проведения. Заявителю направляется промежуточный ответ. Окончательный ответ сообщается заявителю по результатам проверки в течение десяти рабочих дней после ее окончания.

5. О продлении срока рассмотрения обращения сообщается заявителю в течение трех рабочих дней со дня продления срока.

6. Анонимные обращения в органах прокуратуры рассмотрению не подлежат, за исключением случаев, когда в таком обращении содержатся сведения о готовящихся или совершенных уголовных правонарушениях либо об угрозе национальной, в том числе общественной, безопасности.

7. Ответ на обращение должен быть по содержанию обоснованным и мотивированным со ссылкой на законодательство Республики Казахстан на государственном языке или языке обращения с разъяснением заявителю его права на подачу жалобы на принятое решение.

8. Рассмотрение обращений прекращается, если в повторных обращениях не приводятся новые доводы или вновь открывшиеся обстоятельства, а по материалам предыдущего обращения заявителю в установленном порядке давались ответы.

9. Требования настоящей статьи не распространяются на обращения, порядок рассмотрения которых установлен уголовно-процессуальным законодательством Республики Казахстан, гражданским процессуальным законодательством Республики Казахстан, уголовно-исполнительным законодательством Республики Казахстан, законодательством Республики Казахстан об административных правонарушениях, законодательством Республики Казахстан в сферах контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, законодательством Республики Казахстан о возврате государству незаконно приобретенных активов.

Ст. 24 Конституционного закона определяет компетенцию органов прокуратуры по рассмотрению обращений, устанавливает основания их рассмотрения, сроки, требования к ответу, особенности рассмотрения анонимных и повторных обращений, а также разграничивает общий и специальные порядки рассмотрения обращений.

Положения комментируемой статьи следует рассматривать во взаимосвязи с конституционным правом на обращение в государственные органы, общими положениями Конституционного закона о назначении и полномочиях прокуратуры, законодательством об административных процедурах, а в случаях, предусмотренных п. 9 ст. 24 Конституционного закона - с соответствующим отраслевым законодательством.

Ведомственная конкретизация порядка работы органов прокуратуры с обращениями предусмотрена Приказом №29[191]. Вместе с тем рассмотрение обращения и осуществление прокурорского надзора являются взаимосвязанными, но различными по правовой природе видами деятельности. Если содержащиеся в обращении сведения обусловливают

[191] О некоторых вопросах рассмотрения обращений и личного приема физических лиц и представителей юридических лиц в органах прокуратуры Республики Казахстан Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 17 января 2023 года № 29 / https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2300031715

необходимость применения надзорных полномочий, соответствующие действия прокурора осуществляются в порядке, предусмотренном Конституционным законом и иными нормативными правовыми актами, в том числе Правилами назначения и проведения органами прокуратуры проверок соблюдения законности, анализа состояния законности, а также осуществления оценки актов, вступивших в силу, утвержденными Приказом №32[192].

П. 1 ст. 24 Конституционного закона устанавливает исчерпывающий перечень случаев, при которых обращения подлежат рассмотрению органами прокуратуры. Тем самым законодатель определяет пределы компетенции прокуратуры в данной сфере и исключает рассмотрение ею обращений исключительно по признаку наличия в них доводов о нарушении закона. Для принятия обращения к рассмотрению необходимо наличие одного из предусмотренных данным пунктом оснований.

Пп. 1) п. 1 ст. 24 Конституционного закона предусматривает рассмотрение обращений в защиту и для восстановления прав и законных интересов лиц, которые в силу физиологических особенностей, психических отклонений и иных обстоятельств не могут самостоятельно осуществлять их защиту, несовершеннолетних, а также неограниченного круга лиц.

Данная норма конкретизирует правозащитную направленность деятельности прокуратуры применительно к лицам, самостоятельная реализация которыми средств правовой защиты объективно затруднена или невозможна. Соответствующие категории конкретизированы ведомственными актами Генерального Прокурора.

Самостоятельным основанием является защита прав и законных интересов неограниченного круга лиц. В данном случае предмет защиты не индивидуализирован одним конкретным

[192] Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 17 января 2023 года № 32 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2300031753

заявителем, а относится к группе лиц, персональный состав которой заранее не определен либо не может быть исчерпывающе установлен. Практическое значение этой нормы состоит в возможности прокурорского реагирования на нарушения законности, затрагивающие общий для неопределенного числа лиц охраняемый законом интерес.

При применении пп. 1) п. 1 ст. 24 Конституционного закона следует разграничивать рассмотрение обращения как способ получения и правовой оценки информации и последующее осуществление прокурором надзорных полномочий. Наличие обращения само по себе не предопределяет применение конкретной меры прокурорского надзора или реагирования. Основания и формы такого реагирования определяются Конституционным законом и соответствующими нормативными правовыми актами.

Пп. 2) п. 1 ст. 24 Конституционного закона предусматривает рассмотрение обращений в защиту и для восстановления прав и законных интересов лиц, общества или государства, если они должным образом не обеспечиваются уполномоченным органом либо такой орган отсутствует.

Содержание данного положения отражает субсидиарный характер рассмотрения прокуратурой этой категории обращений. Первичная компетенция по разрешению соответствующего вопроса сохраняется за государственным органом, которому она предоставлена законом. Компетенция прокуратуры возникает при наличии предусмотренного комментируемой нормой условия - если защита прав и законных интересов должным образом не обеспечивается уполномоченным органом либо соответствующий уполномоченный орган отсутствует.

Такое регулирование непосредственно связано с п. 4 ст. 5 Конституционного закона, согласно которому при осуществлении надзора органы прокуратуры не подменяют функции иных государственных органов. Следовательно, рассмотрение обращения прокуратурой не изменяет установленное законодательством

распределение компетенции между государственными органами и не влечет принятия прокурором решений, отнесенных законом к исключительной компетенции другого органа.

Пп. 3) п. 1 ст. 24 Конституционного закона устанавливает специальное основание для рассмотрения обращений субъектов частного предпринимательства по фактам вмешательства в их деятельность со стороны государственных, местных представительных и исполнительных органов, органов местного самоуправления, учреждений, их должностных лиц, собственников организаций, а также лиц, выполняющих в них управленческие функции, и обращений инвесторов по вопросам инвестиционной деятельности.

Выделение указанных обращений в самостоятельную категорию определяет специальное направление правозащитной деятельности прокуратуры в экономической сфере. При этом предметом рассмотрения являются не любые правоотношения, возникающие в предпринимательской и инвестиционной деятельности. Применительно к субъектам частного предпринимательства комментируемая норма непосредственно связывает компетенцию прокуратуры с фактами вмешательства в их деятельность со стороны перечисленных в ней субъектов, а применительно к инвесторам - с вопросами инвестиционной деятельности.

При установлении содержания понятий «субъект частного предпринимательства», «инвестор», «инвестиции» и «инвестиционная деятельность» применяются соответствующие положения Предпринимательского кодекса РК и иного законодательства, регулирующего инвестиционные отношения[193].

Данное положение ст. 24 Конституционного закона необходимо также рассматривать в системе иных предусмотренных Конституционным законом полномочий прокуратуры по защите

[193] Предпринимательский кодекс Республики Казахстан от 29 октября 2015 года № 375-V ЗРК. https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000375

прав инвесторов. В действующей модели прокурорской защиты инвесторов рассмотрение обращений выступает одним из способов выявления сведений о возможных нарушениях их прав и законных интересов. Последующее применение мер прокурорского надзора или реагирования осуществляется только при наличии установленных законом оснований и в предусмотренных законом формах.

Тем самым комментируемая норма не заменяет судебные, административные и иные установленные законом способы разрешения предпринимательских и инвестиционных споров, а определяет пределы самостоятельной компетенции органов прокуратуры по рассмотрению соответствующей категории обращений.

Пп. 4) п. 1 ст. 24 Конституционного закона предусматривает рассмотрение обращений по фактам угрозы конституционному строю и национальной безопасности РК.

Содержание данного основания определяется во взаимосвязи с Конституцией РК и законодательством о национальной безопасности[194]. Поэтому квалификация содержащихся в обращении сведений как указывающих на соответствующую угрозу должна основываться не на расширительном понимании данной категории, а на установленных законодательством признаках угроз национальной безопасности и охраняемым Конституцией основам государственного устройства.

Особенность этого основания заключается в публичном характере охраняемого интереса. Полученная из обращения информация оценивается органами прокуратуры в пределах их компетенции и при наличии предусмотренных законом оснований может повлечь применение соответствующих правовых механизмов.

[194] Закон Республики Казахстан от 6 января 2012 года № 527-IV «О национальной безопасности Республики Казахстан» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1200000527

Пп. 5) п. 1 ст. 24 Конституционного закона распространяется на обращения по фактам нарушений законности, неустранение которых влечет причинение вреда жизни и здоровью человека.

Юридическое значение данного положения состоит в возможности рассмотрения обращения до наступления соответствующих вредных последствий, если из содержащихся в нем сведений следует наличие нарушения законности, сохранение которого способно причинить вред жизни или здоровью человека.

При этом комментируемая норма определяет основание для рассмотрения обращения, но не устанавливает самостоятельной формы прокурорского реагирования. При подтверждении соответствующих сведений дальнейшие полномочия прокурора реализуются в порядке, установленном Конституционным законом и иным законодательством.

Пп. 6) и 7) п. 1 ст. 24 Конституционного закона предусматривают самостоятельные основания рассмотрения обращений - поручения Президента РК и Генерального Прокурора РК.

В указанных случаях основанием для рассмотрения обращения органами прокуратуры выступает соответствующее поручение. Рассмотрение осуществляется в пределах компетенции прокуратуры и с соблюдением порядка, установленного законодательством.

П. 2 ст. 24 Конституционного закона устанавливает специальную компетенцию КПСиСУ и его территориальных органов.

Данное положение применяется во взаимосвязи со ст. 11 Конституционного закона и Законом РК «О государственной правовой статистике и специальных учетах»[195], которыми определены задачи, полномочия и предмет деятельности в указанной сфере.

[195] Закон Республики Казахстан от 22 декабря 2003 года № 510-II «О государственной правовой статистике и специальных учетах» / https://prg.kz/document/?doc_id=1045609&ysclid=mt8ico8i6q51963700

Соответственно, Комитет и его территориальные органы рассматривают обращения в пределах предметной компетенции, связанной с формированием государственной правовой статистики, ведением специальных учетов, использованием соответствующих информационных систем и иными вопросами, отнесенными законодательством к их ведению.

При определении компетентного подразделения прокуратуры существенное значение имеет содержание обращения, а не только указанный заявителем адресат. Если поставленный вопрос относится к компетенции другого государственного органа либо подлежит разрешению в специальном процессуальном порядке, применяются предусмотренные законодательством правила определения компетенции и направления обращения.

П. 3 ст. 24 Конституционного закона устанавливает общий срок рассмотрения обращения - пятнадцать рабочих дней со дня его поступления в органы прокуратуры.

Установление специального срока непосредственно Конституционным законом означает, что при рассмотрении обращений органами прокуратуры применяется срок, определенный комментируемой нормой, если иной порядок не вытекает из предусмотренного п. 9 комментируемой статьи.

В пределах указанного срока должны быть совершены необходимые действия для установления обстоятельств, имеющих значение для разрешения поставленных заявителем вопросов, и принято соответствующее решение.

П. 4 ст. 24 Конституционного закона допускает продление установленного п. 3 срока при необходимости установления фактических обстоятельств, имеющих значение для правильного разрешения обращения, а также получения информации от иных государственных органов, учреждений и организаций независимо от формы собственности.

Продление допускается мотивированным решением руководителя органа прокуратуры либо его заместителя на разумный срок, но не более чем до двух месяцев.

Юридически значимыми здесь являются три условия: наличие объективной необходимости в дополнительном установлении обстоятельств или получении информации; принятие решения надлежащим должностным лицом; мотивированность продления. Следовательно, увеличение срока не является самостоятельным общим порядком рассмотрения обращения, а применяется при наличии обстоятельств, прямо предусмотренных п. 4 ст. 24 Конституционного закона.

О продлении срока заявитель извещается в течение трех рабочих дней со дня принятия соответствующего решения. Такое извещение обеспечивает информирование заявителя об изменении срока рассмотрения его обращения и причинах принятого решения.

П. 5 ст. 24 Конституционного закона регулирует ситуацию, когда длительный характер разрешения поставленного в обращении вопроса обусловлен необходимостью получения информации от иностранных государств.

В таком случае заявителю направляется промежуточный ответ с разъяснением соответствующих обстоятельств. Окончательный ответ предоставляется после поступления необходимой информации.

Данная конструкция позволяет разграничить продление срока рассмотрения обращения в порядке п. 4 ст. 24 Конституционного закона и объективно обусловленное ожидание информации от иностранного государства. Промежуточный ответ не является окончательным разрешением обращения и не прекращает работу по нему.

По общему правилу п. 6 ст. 24 Конституционного закона анонимное обращение рассмотрению органами прокуратуры не подлежит.

Вместе с тем законодатель предусматривает исключение для анонимных обращений, содержащих сведения о готовящихся или совершенных уголовных правонарушениях либо об угрозе государственной или общественной безопасности, которые в соответствии с компетенцией государственных органов подлежат перенаправлению для рассмотрения по принадлежности.

Практическое значение данного исключения состоит в разграничении обращения как формы реализации права лица на обращение и содержащейся в нем информации, имеющей самостоятельное юридическое значение. Отсутствие сведений об авторе исключает рассмотрение такого сообщения в общем порядке ст. 24 Конституционного закона, но не позволяет оставить без правовой оценки информацию об уголовном правонарушении либо угрозе государственной или общественной безопасности.

Дальнейшее рассмотрение такой информации осуществляется уже в соответствии с законодательством, регулирующим соответствующую сферу общественных отношений.

Согласно п. 7 ст. 24 Конституционного закона ответ органа прокуратуры должен быть обоснованным и мотивированным, составляться на государственном языке или языке обращения, содержать конкретные факты, опровергающие или подтверждающие доводы заявителя, со ссылкой на законодательство РК, а также разъяснять право заявителя на обжалование принятого решения.

Указанные требования определяют содержательный стандарт ответа органа прокуратуры. Обоснованность предполагает его соответствие установленным при рассмотрении обращения фактическим обстоятельствам, а мотивированность - изложение правовых и фактических оснований принятого решения.

Требование о ссылке на законодательство означает необходимость соотнесения установленных обстоятельств с применимыми правовыми нормами. При этом ответ не должен ограничиваться формальным воспроизведением положений

нормативных правовых актов: приведенные нормы должны быть непосредственно связаны с разрешением доводов обращения.

Самостоятельное значение имеет требование о разъяснении права на обжалование. Оно обеспечивает возможность последующей защиты заявителем своих прав и законных интересов в установленном законом порядке и должно учитывать предусмотренный законодательством способ обжалования соответствующего решения.

П. 8 ст. 24 Конституционного закона устанавливает основания прекращения производства по повторным обращениям.

Такое решение принимается при одновременном наличии предусмотренных законом условий: в повторном обращении не приводятся новые доводы или вновь открывшиеся обстоятельства, а в материалах предыдущего обращения имеются исчерпывающие материалы проверок и заявителю в установленном порядке давались ответы.

Следовательно, сам факт повторности обращения не является основанием для прекращения производства. Юридическое значение имеет отсутствие новых обстоятельств при условии, что доводы заявителя ранее были рассмотрены и по ним имеется достаточный объем материалов.

Решение о прекращении производства принимается руководителем органа прокуратуры или его заместителем.

Данная норма обеспечивает окончательность рассмотрения уже разрешенного вопроса, одновременно сохраняя возможность нового рассмотрения при появлении новых доводов или вновь открывшихся обстоятельств.

П. 9 ст. 24 Конституционного закона имеет принципиальное значение для определения применимой процедуры. Он устанавливает, что обращения, порядок рассмотрения которых установлен уголовно-процессуальным, гражданским процессуальным законодательством, законодательством об административных правонарушениях, оперативно-розыскной и

контрразведывательной деятельности, исполнительном производстве, а также законодательством о возврате государству незаконно приобретенных активов, рассматриваются по правилам соответствующего законодательства.

Тем самым ст. 24 Конституционного закона разграничивает общий порядок рассмотрения обращений органами прокуратуры и специальные процессуальные порядки.

Если содержание обращения связано с правоотношениями, для которых законодательством предусмотрена специальная процедура подачи, рассмотрения и разрешения жалобы, заявления либо ходатайства, положения ст. 24 Конституционного закона не заменяют такую процедуру. Применению подлежат нормы соответствующего отраслевого законодательства.

Особое практическое значение данное разграничение имеет в уголовном процессе. Жалобы на процессуальные решения и действия (бездействие) органов уголовного преследования и прокурора рассматриваются в порядке, установленном УПК. Организация прокурорского надзора в этой сфере конкретизирована Инструкцией по организации надзора за законностью уголовного преследования, утвержденной Приказом № 65[196].

Аналогичный подход применяется к обращениям, возникающим в производстве по делам об административных правонарушениях, исполнительном производстве, при осуществлении оперативно-розыскной и контрразведывательной деятельности, а также в иных прямо перечисленных п. 9 сферах. Наличие специального порядка обеспечивает рассмотрение соответствующего обращения с учетом особенностей конкретного вида производства и предусмотренных для него процессуальных гарантий.

[196] Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 21 февраля 2023 года № 65 Об утверждении Инструкции по организации надзора за законностью уголовного преследования / https://prg.kz/document/?doc_id=33556520

Статья 25. Досудебное урегулирование жалоб на решения, акты прокуратуры и действия (бездействие) должностных лиц органов прокуратуры

1. Жалоба на решения, акты прокуратуры либо действия (бездействие) прокурора подается в органы прокуратуры не позднее трех месяцев со дня, когда лицу стало известно о принятии решения, акта или совершении действия (бездействии), и рассматривается вышестоящим прокурором.

Срок рассмотрения жалобы составляет двадцать рабочих дней.

В случае пропуска по уважительной причине срока для обжалования срок по ходатайству лица, подавшего жалобу, может быть восстановлен органом прокуратуры, рассматривающим жалобу, если иное не предусмотрено законами Республики Казахстан.

2. Результаты рассмотрения жалобы в досудебном порядке являются основанием для обжалования решения, акта и действия (бездействия) прокурора в суд в порядке, предусмотренном Административным процедурно-процессуальным кодексом Республики Казахстан.

3. Требования пункта 1 настоящей статьи не распространяются на жалобы, порядок рассмотрения которых установлен уголовно-процессуальным законодательством Республики Казахстан, гражданским процессуальным законодательством Республики Казахстан, уголовно-исполнительным законодательством Республики Казахстан, законодательством Республики Казахстан об административных правонарушениях, законодательством Республики Казахстан в сферах контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности.

4. Требования настоящей статьи не распространяются на жалобы, поданные в соответствии с Законом Республики

Казахстан "О возврате государству незаконно приобретенных активов".

Ст.25 регулирует порядок досудебного обжалования решений, актов и действий (бездействия) органов прокуратуры и должна рассматриваться во взаимосвязи с конституционным правом на судебную защиту.

Прежде всего, несмотря на то что в общем порядке лицо вправе напрямую обратиться в суд за защитой своих прав, в отношении актов и действий (бездействий) прокуратуры законодатель устанавливает обязательную предварительную процедуру. Обязательность досудебного обжалования как предварительной стадии перед обращением в суд (п.2 ст.25) доктринально соответствует общему принципу административного права об исчерпании внутриведомственных средств защиты до обращения к судебному контролю[197].

П.1 устанавливает, что жалоба подается в органы прокуратуры в течение трех месяцев со дня, когда лицу стало известно о нарушении его прав. При этом важно, что отсчет срока начинается не с даты принятия решения или совершения действия, а именно с момента, когда заявитель узнал об этом.

В этом же пункте прямо установлено, что жалоба подлежит рассмотрению вышестоящим прокурором, что исключает ее разрешение тем должностным лицом, чьи решения или действия обжалуются. Такой подход соответствует общему правовому принципу недопустимости рассмотрения дела заинтересованным лицом и направлен на обеспечение объективности и беспристрастности при проверке доводов заявителя. Обязанность передачи такой жалобы компетентному вышестоящему прокурору

[197] Принцип исчерпания внутриведомственных средств защиты - общепризнанная в науке конструкция сравнительного административного права и процесса, требующая использования доступных несудебных средств защиты до обращения в суд.

обеспечивает независимость ее рассмотрения и выступает важной гарантией защиты прав и законных интересов заявителя.

Тем самым формируется механизм внутреннего контроля в системе органов прокуратуры, при котором вышестоящий прокурор осуществляет проверку законности и обоснованности действий нижестоящих прокуроров, а также принимает меры к устранению выявленных нарушений и восстановлению нарушенных прав.

Срок рассмотрения жалобы составляет двадцать рабочих дней, что позволяет органу прокуратуры всесторонне проверить изложенные доводы, истребовать необходимые материалы и принять обоснованное решение. При этом в случае пропуска установленного трехмесячного срока для подачи жалобы он может быть восстановлен по ходатайству заявителя при наличии уважительных причин.

К таким причинам на практике могут относиться, например, тяжелое заболевание заявителя или его близких, нахождение на лечении или в длительной командировке, отсутствие своевременной информации о принятом решении, чрезвычайные ситуации (катастрофы, стихийного или иного бедствия), а также иные объективные обстоятельства, препятствовавшие своевременному обращению.

Вопрос о восстановлении срока решается органом прокуратуры, рассматривающим жалобу, с учётом представленных заявителем доказательств уважительности причин пропуска. Это положение направлено на обеспечение реальной возможности защиты прав, исключая формальный отказ в рассмотрении жалобы лишь по причине пропуска срока.

Для эффективного рассмотрения жалобы на практике важно, чтобы она содержала подробное описание нарушений: конкретные факты, даты, указание органа прокуратуры и должностного лица, а также подтверждающие документы. Это позволяет прокурору всесторонне проверить доводы, истребовать дополнительные

материалы и при необходимости получить объяснения от соответствующих лиц.

П.2 закрепляет, что досудебное обжалование является обязательной стадией перед обращением в суд. По результатам рассмотрения жалобы вышестоящий прокурор обязан принять меры к восстановлению нарушенных прав и законных интересов заявителя. Жалоба может быть удовлетворена полностью или частично, либо в её удовлетворении может быть отказано, при этом отказ должен быть мотивирован.

Заявителю также разъясняется порядок дальнейшего обжалования.

Результаты рассмотрения жалобы являются основанием для последующего обращения в суд в порядке административного судопроизводства.

Дальнейшая процедура регулируется нормами АППК, в частности:

- ст.91 закрепляет право лица на обращение в суд с административным иском при нарушении его прав, свобод и законных интересов;

- ст.136 определяет сроки обращения в суд (как правило, в зависимости от вида иска);

- ст.16 закрепляет активную роль суда в полном и всестороннем выяснении обстоятельств дела;

- ст.ст.151-161 касаются решение суда.

Таким образом, положения АППК конкретизируют механизм судебной защиты, обеспечивая последовательный переход от досудебного рассмотрения жалобы к судебному контролю.

П.3 устанавливает исключения из общего правила обязательного досудебного обжалования: оно не применяется к жалобам, которые рассматриваются в рамках иных отраслей законодательства - уголовно-процессуального, гражданского процессуального, уголовно-исполнительного, законодательства об

административных правонарушениях, а также в сферах оперативно-розыскной и контрразведывательной деятельности.

В этих случаях действуют специальные процедуры обжалования, предусмотренные соответствующими законами.

П.4 ст.25 Конституционного закона закрепляет, что положения статьи не распространяются на жалобы, поданные в рамках ЗРК «О возврате государству незаконно приобретенных активов», где действует отдельный правовой режим.

Аналогичные положения отражены в п.9 ст.24 Конституционного закона, который устанавливает исключения из общего порядка рассмотрения обращений и указывает, что требования статьи не применяются к обращениям, порядок рассмотрения которых специально регулируется отдельными законами.

Статья 25-1. Досудебное урегулирование споров с участием инвесторов

1. Для досудебного урегулирования споров между инвесторами и государственными органами, местными исполнительными органами, учреждениями, субъектами квазигосударственного сектора (далее – досудебное урегулирование споров с участием инвесторов) ведомство органов прокуратуры по защите прав инвесторов вправе создавать Комиссию по досудебному урегулированию споров (далее – Комиссия) в порядке, определяемом Генеральным Прокурором.

Участие в процедуре урегулирования споров является добровольным и не ограничивает право на обращение в суд.

2. Заявление инвестора о досудебном урегулировании спора, связанного с инвестиционной деятельностью, подается в ведомство органов прокуратуры по защите прав инвесторов не позднее трех месяцев со дня, когда инвестору стало или

должно было стать известно о нарушении его прав и законных интересов.

3. Заявление государственного органа, местного исполнительного органа, учреждения, субъекта квазигосударственного сектора, их должностных и приравненных к ним лиц, инвестиционных прокуроров о досудебном урегулировании споров с участием инвесторов подаются в ведомство органов прокуратуры по защите прав инвесторов не менее, чем за месяц до истечения установленного законодательством Республики Казахстан срока исковой давности.

В случае подачи обращения позднее указанного срока ведомство органов прокуратуры по защите прав инвесторов вправе отказать в принятии обращения к рассмотрению.

4. Решение Комиссии оформляется протоколом, на основании которого ведомством органов прокуратуры по защите прав инвесторов выносится заключение.

При выявлении нарушений законности ведомство органов прокуратуры по защите прав инвесторов на основании заключения вправе внести акты прокурорского надзора и реагирования.

5. В случае неурегулирования споров в досудебном порядке стороны вправе обратиться в суд в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан.

Введение комментируемой статьи в Конституционный закон обусловлено последовательной государственной политикой, направленной на улучшение инвестиционного климата, снижение уровня бюрократизации и формирование эффективных механизмов защиты прав лиц, вкладывающих капитал в экономику РК. Данная статья институционализирует принципиально новый для надзорного органа инструмент – досудебное урегулирование инвестиционных споров.

П.1 регламентирует создание специализированной площадки – Комиссии по досудебному урегулированию споров при профильном ведомстве органов прокуратуры. Суть данного нововведения заключается в том, что прокуратура выступает в качестве авторитетного и объективного медиатора между инвестором и государственным аппаратом (включая местную исполнительную власть и квазигосударственный сектор).

Особое значение имеет закрепление принципа добровольности. Процедура не является обязательной (императивной) досудебной стадией, препятствующей доступу к правосудию. Это гарантирует неукоснительное соблюдение конституционного права инвестора на судебную защиту, предоставляя ему альтернативный, более быстрый и менее затратный способ разрешения конфликта.

П.п. 2 и 3 устанавливают четкие процессуальные рамки для инициации процедуры урегулирования, что направлено на обеспечение принципа правовой определенности и оперативности разрешения споров:

Для инвесторов предусмотрен трехмесячный срок с момента, когда им стало известно о нарушении прав. Данный срок стимулирует субъектов инвестиционной деятельности к своевременному реагированию и предотвращает ситуации длительного накопления претензий к государству.

Для государственных и квазигосударственных органов, а также инвестиционных прокуроров установлен пресекательный срок – не менее чем за месяц до истечения общего срока исковой давности. Это правило направлено на недопущение искусственного затягивания споров со стороны государственных структур и исключает использование Комиссии для необоснованного продления сроков перед подачей иска в суд. Право прокуратуры отказать в рассмотрении заявления при нарушении данного срока служит дисциплинирующим фактором для государственного аппарата.

П.4 раскрывает правовые последствия работы Комиссии. Уникальность данного механизма заключается в том, что процесс урегулирования завершается не просто формальным протоколом, а вынесением официального заключения ведомства прокуратуры. В случае если в ходе разбирательства Комиссия усматривает явные нарушения законности со стороны государственных органов (например, незаконные проверки, необоснованные отказы в выдаче разрешений, неисполнение контрактов), прокуратура наделена правом незамедлительно внести акты прокурорского надзора (протест, санкция, указание, представление, постановление, предписание) и реагирования (ходатайство, заявление (иск), обращение, разъяснение о недопустимости нарушений законов РК). Это позволяет оперативно пресечь неправомерное вмешательство и восстановить права инвестора без длительных судебных тяжб.

П.5 логически завершает правовую конструкцию, подтверждая, что в случае недостижения компромисса на площадке Комиссии, стороны сохраняют за собой полное право на передачу спора на рассмотрение в судебные инстанции в общеустановленном гражданско-процессуальном или административном порядке.

Реализация ст.25-1 Конституционного закона имеет стратегическое значение для экономики государства. Переход части инвестиционных споров в плоскость досудебного прокурорского урегулирования позволяет:

– существенно снизить нагрузку на судебную систему страны.

– минимизировать финансовые и репутационные издержки как для инвесторов, так и для государства.

– обеспечить оперативное устранение административных барьеров.

– повысить уровень доверия иностранных и внутренних инвесторов к государственным институтам РК, демонстрируя готовность государства к открытому диалогу и быстрой защите инвестиций.

Статья 26. Правовые гарантии деятельности прокурора

1. Воздействие в какой бы то ни было форме на прокурора с целью воспрепятствования осуществлению им своих полномочий или принятия им незаконного решения влечет ответственность, установленную законами Республики Казахстан.

2. 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.

3. По вопросам проводимой проверки соблюдения законности, анализа состояния законности, оценки актов, вступивших в силу, и рассматриваемых обращений государственные, местные представительные и исполнительные органы, органы местного самоуправления, учреждения, их должностные лица, иные организации независимо от форм собственности обязаны по требованию прокурора с соблюдением установленных законами Республики Казахстан требований к разглашению государственных секретов, сведений, составляющих коммерческую, банковскую и иную охраняемую законом тайну, предоставить в установленный прокурором срок, но не менее трех рабочих дней необходимую информацию, документы и иные материалы.

Прокурор несет установленную законами Республики Казахстан ответственность за разглашение государственных секретов, сведений, составляющих коммерческую, банковскую и иную охраняемую законом тайну.

4. В целях предотвращения необратимых последствий для жизни, здоровья человека, законных интересов субъектов частного предпринимательства, защиты прав инвесторов, интересов общества и государства, массового нарушения законности и правопорядка, угрозы социально-экономической стабильности региона либо безопасности Республики Казахстан запрашиваемая информация, документы и иные материалы предоставляются незамедлительно.

5. По требованию прокурора органы, организации и должностные лица обязаны выделять ученых, экспертов, специалистов для участия в проверке, даче заключения.

6. Прокурор не дает каких-либо объяснений по существу находящихся в его производстве материалов, актов, судебных дел и обращений. Представление материалов кому-либо для ознакомления осуществляется только в случаях, предусмотренных законодательством Республики Казахстан.

Никто не вправе разглашать материалы проверки соблюдения законности и дел без разрешения прокурора, в производстве которого они находятся.

7. В рамках проводимой проверки соблюдения законности, оценки актов, вступивших в силу, рассматриваемых обращений по требованию прокурора в установленное им время физические и должностные лица, а также иные представители государственных, местных представительных и исполнительных органов, органов местного самоуправления, учреждений, их должностных лиц, иных организаций независимо от форм собственности обязаны явиться для дачи объяснений.

8. Вызов в органы прокуратуры производится в сроки, достаточные для своевременной явки, за исключением случаев возникновения чрезвычайных ситуаций социального характера, кризисных ситуаций или непредотвратимых при данных условиях обстоятельств, путем направления уведомления (извещения).

9. Уведомление (извещение) направляется телефонограммой, текстовым сообщением по абонентскому номеру сотовой связи или адресу электронной почты, телеграммой или заказным письмом с уведомлением о его вручении либо с использованием иных средств связи, обеспечивающих фиксацию извещения или вызова.

10. О причинах, препятствующих явке по вызову в назначенный срок, вызываемое лицо обязано уведомить вызывающего прокурора заблаговременно.

11. В случае неявки без уважительных причин физические и должностные лица, а также иные представители государственных органов, учреждений и организаций независимо от форм собственности могут быть по мотивированному постановлению Генерального Прокурора, его заместителей, руководителей ведомства органов прокуратуры по защите прав инвесторов, ведомства органов прокуратуры в области государственной правовой статистики и специальных учетов и его территориальных и приравненных к ним органов, органов военной и транспортной прокуратур, прокуроров областей и приравненных к ним прокуроров (столицы и городов республиканского значения), их заместителей, районных и приравненных к ним (городских, межрайонных, а также специализированных) прокуроров, их заместителей подвергнуты приводу (принудительному доставлению).

12. Постановление прокурора о приводе (принудительном доставлении) исполняется органом внутренних дел.

13. Привод (принудительное доставление) не может производиться в ночное время.

14. Не подлежат приводу несовершеннолетние в возрасте до четырнадцати лет, а лица, не достигшие восемнадцати лет, без уведомления их законного представителя, беременные женщины, а также лица, которые по состоянию здоровья не могут или не должны оставлять место своего пребывания, что подлежит удостоверению врачом.

15. Неисполнение законных требований прокурора либо неявка по требованию прокурора без уважительных причин влечет ответственность, предусмотренную законами Республики Казахстан.

Ст.26 закрепляет систему правовых гарантий деятельности прокурора, обеспечивающих его независимость, эффективное осуществление надзорных полномочий и защиту от незаконного вмешательства.

Правовые гарантии деятельности прокурора доктринально относятся к институциональным гарантиям публичной власти, представляющим собой правовые средства, обеспечивающие не личное благополучие должностного лица, а объективное и беспристрастное осуществление возложенной на него государственной функции. В этом заключается системное построение статьи, которая адресует гарантии не прокурору как физическому лицу, а прокурору как носителю конституционной функции высшего надзора.

П.1 устанавливает ключевую гарантию - недопустимость любого воздействия на прокурора с целью воспрепятствования осуществлению им своих полномочий либо склонения к принятию незаконного решения.

Под таким воздействием следует понимать, как прямые формы давления (угрозы убийством, причинением вреда здоровью, уничтожением или повреждением имущества), так и иные способы

вмешательства, включая административное, служебное или иное влияние, в том числе в отношении близких прокурора.

Воспрепятствование деятельности прокурора может выражаться, в частности, в отказе:

- допустить прокурора на территорию или в помещения государственных органов и организаций независимо от формы собственности;

- предоставить документы, сведения и материалы;

- обеспечить проведение проверок, ревизий, а также выделение специалистов.

В целях противодействия таким действиям законодательством предусмотрены меры государственного принуждения, включая привод и принудительное исполнение требований прокурора.

За указанные деяния установлена юридическая ответственность.

В частности, уголовное законодательство предусматривает ответственность за:

- воспрепятствование деятельности прокурора и неисполнение его законных требований (ст.381 УК);

- вмешательство в деятельность прокурора с целью воспрепятствования досудебному расследованию (ч.2 ст.07 УК);

- угрозы или насильственные действия в отношении прокурора и его близких в связи с осуществлением служебных полномочий (ст.409 УК);

- клевету в отношении прокурора, в том числе связанную с обвинением в совершении тяжкого или особо тяжкого преступления (ст.411 УК).

Кроме того, административная ответственность предусмотрена КоАП. Так, ст.ст.664-666 КоАП устанавливают ответственность за:

- оставление без рассмотрения актов прокурорского реагирования либо непринятие мер по устранению нарушений;

- неявку по вызову прокурора или отказ от дачи объяснений;

- неуведомление либо несвоевременное уведомление прокурора о действиях, требующих такого уведомления.

Дополнительно ст.667 КоАП предусматривает ответственность за неповиновение законному требованию прокурора как сотрудника правоохранительного органа.

П.2 закрепляет одно из ключевых начал прокурорской деятельности - обязательность требований прокурора. Данная норма вытекает из публично-правовой природы прокуратуры и ее конституционной функции по осуществлению высшего надзора за законностью.

Прокурор, действуя в пределах предоставленных ему полномочий, выступает от имени государства, в связи с чем его законные требования обладают властным характером и подлежат безусловному исполнению всеми субъектами права.

Обязательность требований прокурора – частный случай общей категории «акты властного предписания», уже выделенной ранее применительно к ст.10 комментируемого закона. В отличие от актов, инициирующих иную процедуру (протест, представление), требование прокурора в рамках проверки порождает прямую юридическую обязанность адресата без дополнительного правоприменительного звена.

Обязательность требований распространяется на широкий круг лиц - государственные органы, органы местного самоуправления, организации независимо от формы собственности, их должностных лиц, а также граждан.

Ни один субъект не вправе игнорировать или произвольно оценивать целесообразность исполнения требований прокурора, если они предъявлены в рамках его компетенции и соответствуют закону.

К таким требованиям, в частности, могут относится истребование документов, материалов и сведений; требование о проведении проверок, ревизий и аудитов; привлечение специалистов для участия в проверке; вызов лиц для дачи

объяснений; требование об устранении выявленных нарушений закона.

Особенностью данных требований является то, что они не могут быть поставлены в зависимость от каких-либо условий, включая ведомственные интересы, внутренние регламенты организаций либо согласование с иными органами. Любые ссылки на служебную занятость, отсутствие внутренних процедур или необходимость дополнительного согласования не освобождают от обязанности их исполнения.

Требования прокурора подлежат исполнению в сроки, установленные законом либо непосредственно прокурором. При этом такие сроки являются обязательными и должны соблюдаться добросовестно. Нарушение сроков исполнения фактически приравнивается к неисполнению требования и может повлечь установленную законом ответственность.

Вместе с тем законность требования является обязательным условием его исполнения. Это означает, что требование должно:

- исходить от уполномоченного прокурора;

- быть связано с предметом проверки или иными полномочиями прокуратуры;

- не противоречить действующему законодательству.

П.3 конкретизирует обязанность предоставления информации и материалов прокурору. Закон устанавливает минимальный срок - не менее трех рабочих дней, однако при этом подчеркивает необходимость соблюдения режима охраняемой законом тайны (государственные секреты, коммерческая и служебная тайна, банковская тайна).

К примеру, банковская тайна включает сведения о счетах, операциях, остатках средств, кредитах и ином имуществе клиентов. Предоставление таких сведений возможно только в пределах, необходимых для целей проверки.

При этом законодатель устанавливает важный баланс - прокурор вправе истребовать только ту информацию и в том

объеме, который необходим для проверки, и несет ответственность за разглашение полученных сведений.

Это прямо вытекает, в частности, из ст.151 Предпринимательского кодекса РК, запрещающей распространение информации, составляющей коммерческую и иную охраняемую законом тайну.

Дополнительно следует учитывать положения ст.28 Предпринимательского кодекса, закрепляющие режим коммерческой тайны и обязанность лиц, получивших к ней доступ, соблюдать конфиденциальность.

П.4 предусматривает исключительный порядок предоставления информации - незамедлительно, то есть безотлагательно, вне зависимости от общих сроков, установленных п.3 данной статьи. Такая правовая конструкция обусловлена необходимостью оперативного реагирования органов прокуратуры в ситуациях, когда промедление может повлечь наступление тяжких или необратимых последствий.

Основанием для применения данного порядка являются обстоятельства, свидетельствующие о наличии реальной угрозы:

- жизни и здоровью человека;
- законным интересам субъектов предпринимательства;
- правам инвесторов;
- интересам общества и государства;
- массовому нарушению законности и правопорядка;
- социально-экономической стабильности региона;
- безопасности РК.

Под незамедлительным предоставлением информации следует понимать обязанность соответствующих органов и организаций обеспечить ее передачу прокурору в максимально короткий срок, необходимый лишь для технической подготовки и направления сведений, без соблюдения минимального трехдневного срока, предусмотренного п.3.

При этом форма предоставления информации может быть любой, позволяющей обеспечить оперативность (электронные средства связи, факсимильная связь, устное сообщение с последующим документальным подтверждением и др.).

Данная норма реализует превентивную функцию прокуратуры, направленную не только на выявление уже совершенных нарушений, но и на предупреждение возможных негативных последствий.

В условиях чрезвычайных ситуаций, кризисных явлений или иных угроз прокурор должен обладать возможностью немедленного получения информации для принятия мер реагирования, включая внесение актов прокурорского надзора, координацию действий государственных органов либо инициирование иных правовых механизмов защиты.

Важно отметить, что обязанность незамедлительного предоставления информации не отменяет требований законодательства о защите сведений, составляющих государственные секреты, коммерческую, банковскую и иную охраняемую законом тайну. Однако в таких случаях информация подлежит предоставлению с соблюдением установленного режима секретности и в объеме, необходимом для достижения целей прокурорской проверки.

Неисполнение требования прокурора о незамедлительном предоставлении информации при наличии указанных обстоятельств может повлечь юридическую ответственность, поскольку подобное бездействие способно усугубить последствия угроз и препятствовать своевременному вмешательству государства.

П.5 закрепляет право прокурора требовать от государственных органов, организаций и учреждений выделения ученых, экспертов и специалистов для участия в проводимой проверке и дачи заключений. Данное полномочие обусловлено тем, что в рамках прокурорского надзора нередко возникают вопросы, требующие

специальных познаний, выходящих за пределы юридической компетенции прокурора.

Под учеными, экспертами и специалистами в данном контексте понимаются лица, обладающие профессиональными знаниями и практическим опытом в определенной сфере деятельности: экономике, финансах, бухгалтерском учете, банковской сфере, строительстве, экологии, медицине, информационных технологиях и иных областях. При этом:

ученые привлекаются для дачи научно обоснованных заключений по сложным системным проблемам, требующим академического анализа;

эксперты – для проведения профильных экспертиз с вынесением официальных, объективных и независимых оценок;

специалисты – для оказания практического и консультативного содействия непосредственно в ходе контрольно-надзорных мероприятий.

Привлечение специалистов позволяет обеспечить:

- всесторонность и полноту проверки;
- объективность оценки фактических обстоятельств;
- выявление скрытых или сложных нарушений, которые невозможно установить исключительно правовыми средствами и др.

Функции специалистов могут включать:

- участие в проведении проверочных мероприятий;
- анализ документов (в том числе бухгалтерской, финансовой, технической документации);
- проведение расчетов, экспертиз и ревизий;
- подготовку заключений и консультаций по поставленным вопросам;
- разъяснение специфики деятельности проверяемого субъекта.

Важно отметить, что требование прокурора о выделении специалистов является обязательным для исполнения.

Соответствующие органы и организации не вправе отказать в его исполнении. При этом выделяемые специалисты должны обладать необходимой квалификацией и компетенцией, позволяющей эффективно участвовать в проверке.

Правовой основой данного полномочия выступает также норма о праве прокурора привлекать специалистов в рамках осуществления своих функций, что вытекает из общего содержания его надзорных полномочий. В отдельных случаях к участию в проверке могут привлекаться и сотрудники иных правоохранительных или контролирующих органов, особенно если это необходимо для обеспечения безопасности или комплексного характера проверки.

Участие специалистов не подменяет полномочий прокурора. Окончательная правовая оценка выявленных обстоятельств, принятие решений и вынесение актов прокурорского реагирования остаются исключительной компетенцией прокурора. Заключения специалистов носят вспомогательный характер, однако имеют важное значение при формировании доказательственной базы и обосновании выводов проверки.

П.6 устанавливает важнейшие гарантии деятельности прокурора - режим конфиденциальности и его процессуальную самостоятельность.

Данная норма направлена на исключение какого-либо внешнего вмешательства в деятельность прокурора, обеспечение независимости принимаемых им решений, а также защиту информации, полученной в ходе осуществления надзорных и процессуальных полномочий.

Прежде всего закрепляется, что прокурор не обязан давать какие-либо объяснения по существу находящихся в его производстве материалов, актов, судебных дел и обращений. Это положение исключает возможность давления на прокурора со стороны заинтересованных лиц, должностных лиц, участников

процесса и иных субъектов. Прокурор действует самостоятельно и руководствуется исключительно требованиями закона.

Исключения из данного правила допускаются только в случаях, прямо предусмотренных законодательством. К ним относятся, в частности, проведение служебного расследования в отношении прокурора либо осуществление досудебного расследования, если он сам становится субъектом уголовного преследования. В этих случаях обязанность давать объяснения обусловлена принципом законности и равенства всех перед законом.

Режим конфиденциальности распространяется на все материалы, находящиеся в производстве прокурора. Он охватывает сведения, полученные в ходе проверок, данные досудебного расследования, информацию, содержащую государственные секреты, коммерческую, банковскую и иную охраняемую законом тайну.

Данная норма находится в системной взаимосвязи с рядом положений уголовно-процессуального и административного законодательства.

Так, в соответствии со ст.201 УПК данные досудебного расследования не подлежат разглашению и могут быть преданы гласности только с разрешения прокурора и лишь в том объеме, в каком это не противоречит интересам расследования и не нарушает права и законные интересы других лиц.

Кроме того, отдельные положения УПК (в частности, нормы, регулирующие права и обязанности участников процесса и порядок производства следственных действий) также исходят из необходимости сохранения тайны досудебного расследования, что обеспечивает эффективность расследования и защиту прав участников уголовного процесса.

Запрет разглашения распространяется не только на прокурора, но и на иных лиц, которым стали известны соответствующие сведения в связи с их участием в проверке или процессе. Никто не

вправе раскрывать материалы без разрешения прокурора, в производстве которого они находятся.

За нарушение установленного режима конфиденциальности предусмотрена ответственность.

В частности, нормы КоАП предусматривают ответственность:

- по ст.175 КоАП - за разглашение информации, полученной в результате проверки и составляющей коммерческую или иную охраняемую законом тайну;

- по ст.667 КоАП - за неповиновение законным требованиям прокурора, в том числе связанным с соблюдением режима конфиденциальности.

В зависимости от характера правонарушения возможна также дисциплинарная либо уголовная ответственность, если разглашение повлекло существенный вред правам и законным интересам граждан, организаций или государства.

Особо следует подчеркнуть, что сам прокурор несет повышенную ответственность за сохранность сведений, к которым он получает доступ. Это обусловлено его широкими полномочиями по истребованию информации.

П.7 закрепляет право прокурора вызывать физических и должностных лиц для дачи объяснений в рамках проводимой проверки соблюдения законности, оценки актов, вступивших в силу, рассмотрения обращений и иных надзорных полномочий.

Данное полномочие является одним из ключевых инструментов получения информации, необходимой для всестороннего, полного и объективного установления обстоятельств возможных нарушений закона.

Право вызова распространяется на широкий круг субъектов - граждан, должностных лиц государственных органов, представителей организаций независимо от формы собственности, а также иных лиц, располагающих сведениями, имеющими значение для проверки.

Обязанность явки по вызову прокурора носит императивный характер и вытекает из публично-правовой природы его деятельности.

Получение объяснений возможно как в органах прокуратуры, так и по месту работы или нахождения лица, что обусловлено принципами процессуальной экономии и целесообразности. Такой подход позволяет минимизировать вмешательство в деятельность организаций и одновременно обеспечить оперативность проверки.

Следует учитывать, что дача объяснений в рамках прокурорской проверки отличается от допроса, предусмотренного уголовно-процессуальным законодательством. Объяснения не являются следственным действием и не влекут тех же процессуальных последствий, однако они могут служить основанием для принятия решений о дальнейшем реагировании, в том числе о передаче материалов для досудебного расследования.

П.п.8-10 регулируют порядок вызова лиц в органы прокуратуры и направлены на обеспечение баланса между эффективностью прокурорского надзора и соблюдением прав и законных интересов вызываемых лиц.

Эти нормы конкретизируют процессуальные гарантии, исключающие произвольность действий прокурора и обеспечивающие надлежащее уведомление участников.

Вызов в органы прокуратуры должен осуществляться в сроки, достаточные для своевременной явки лица. Данное требование отражает принцип разумности и добросовестности процессуальных действий.

Срок должен определяться с учетом конкретных обстоятельств - места нахождения вызываемого лица, его занятости, необходимости подготовки документов или пояснений, а также иных объективных факторов. Иными словами, прокурор обязан обеспечить такие условия, при которых лицо реально может исполнить требование о явке без чрезмерных затруднений.

Вместе с тем законодатель предусматривает исключения из этого правила. В случаях возникновения чрезвычайных ситуаций социального характера, кризисных явлений либо иных непредотвратимых обстоятельств (например, угрозы общественной безопасности, массовых нарушений законности, чрезвычайных происшествий), вызов может осуществляться в сокращенные сроки. Это обусловлено необходимостью оперативного реагирования и недопущения наступления негативных последствий. В таких ситуациях приоритет отдается публичным интересам и задачам обеспечения законности.

Вызов осуществляется путем направления уведомления (извещения), что является обязательным элементом соблюдения процедуры и подтверждения надлежащего информирования лица. П.9 детализирует способы направления такого уведомления.

Закон допускает использование различных каналов связи - телефонограмма, текстовое сообщение (SMS), электронная почта, телеграмма, заказное письмо с уведомлением о вручении, а также иные средства связи.

Ключевым требованием является возможность фиксации факта направления и получения извещения. Это имеет важное доказательственное значение, поскольку позволяет установить, было ли лицо надлежащим образом уведомлено о вызове.

Использование современных средств связи свидетельствует о цифровизации правоприменительной деятельности и направлено на повышение оперативности взаимодействия.

При этом выбор способа уведомления должен обеспечивать реальную возможность доведения информации до адресата. Например, направление SMS или электронного письма допустимо при наличии достоверных контактных данных, а заказное письмо - при необходимости официального документального подтверждения вручения.

Вызываемое лицо обязано заблаговременно уведомить прокурора о причинах, препятствующих явке в назначенный срок.

Данная норма направлена на обеспечение процессуальной дисциплины и эффективной организации работы органов прокуратуры.

К уважительным причинам могут относиться болезнь, командировка, семейные обстоятельства, иные объективные препятствия, исключающие возможность явки. При этом лицо должно не только сообщить о невозможности явки, но и, при необходимости, подтвердить указанные обстоятельства соответствующими документами.

Заблаговременное уведомление позволяет прокурору:

- оценить уважительность причин неявки;
- перенести срок вызова;
- принять иные организационные решения;
- избежать применения мер принуждения.

Неисполнение данной обязанности, равно как и неявка без уважительных причин, может повлечь ответственность.

П.п.11-14 закрепляет одну из ключевых мер принуждения в деятельности прокуратуры - привод (принудительное доставление) лиц, не явившихся по вызову без уважительных причин.

Эта норма направлена на обеспечение исполнения законных требований прокурора, поддержание эффективности прокурорского надзора.

Закон распространяет меру привода на широкий круг лиц - физические и должностные лица, представители государственных органов, учреждений и организаций независимо от формы собственности, а также иных лиц, обладающих необходимой для проверки информацией или документами.

Это подчеркивает принцип неотвратимости исполнения законных требований прокурора, который действует для всех категорий субъектов.

Привод осуществляется на основании мотивированного постановления уполномоченного прокурора перечисленные с настоящем пункте.

В постановлении должны быть указаны конкретные причины применения привода, сведения о лице, подлежащем доставлению, и цели применения меры. Это обеспечивает легитимность и законность действия прокурора, исключая произвольное применение принуждения.

Привод является исключительно мерой обеспечения явки и исполнения законных требований и не может рассматриваться как наказание.

Он применяется для того, чтобы лицо предоставило необходимые документы, сведения или дало объяснения, что обеспечивает полноту и объективность проверок, а также способствует поддержанию авторитета органов прокуратуры.

При этом закон предусматривает важные ограничения для защиты прав граждан. Привод не может осуществляться в ночное время (с 22.00 до 06.00 часов), не применяется к несовершеннолетним до 14 лет, а лицам до 18 лет он осуществляется только при уведомлении законного представителя, не применяется к беременным женщинам и лицам, состояние здоровья которых не позволяет покинуть место пребывания, что подтверждается медицинским заключением. Также приводу предшествует вызов с предоставлением достаточного времени для явки и подготовкой объяснений.

Запрет привода несовершеннолетних до 14 лет и лиц, не достигших 18 лет, без уведомления законных представителей является императивной нормой, нарушение которой само по себе является основанием для признания процессуального действия прокурора незаконным, независимо от того, обоснован ли по существу сам вызов.

Фактическое исполнение постановления о приводе возлагается на органы внутренних дел, что гарантирует применение меры только уполномоченными государственными структурами и исключает самоуправство.

П.15 закрепляет юридическую ответственность за неисполнение законных требований прокурора либо неявку по его вызову без уважительных причин.

Любое физическое или должностное лицо, государственный орган, организация независимо от формы собственности обязано исполнять законные требования прокурора.

Цель закрепленной ответственности заключается в обеспечении неотвратимости исполнения законных требований прокурора, что поддерживает эффективность прокурорского надзора. Также ответственность носит предупредительный характер, стимулируя физические и юридические лица, должностных лиц и организации соблюдать закон и не препятствовать работе прокуратуры.

Статья 27. Ответственность органов прокуратуры

1. Прокуроры при осуществлении своей деятельности несут ответственность, установленную законами Республики Казахстан.

2. Ущерб, причиненный действиями прокуроров и иных работников, возмещается в порядке, предусмотренном законодательством Республики Казахстан.

Комментируемая статья закрепляет принцип юридической ответственности при осуществлении прокурорской деятельности и определяет законодательную основу возмещения ущерба, причиненного действиями прокуроров и иных работников органов прокуратуры.

Ее положения непосредственно связаны с конституционным статусом прокуратуры. Согласно ст. 84 Конституции РК прокуратура от имени государства осуществляет в установленных законом пределах и формах высший надзор за соблюдением законности, представляет интересы государства в суде и осуществляет уголовное преследование. Наделение прокуратуры

государственно-властными полномочиями предполагает одновременно установленную законом ответственность за их противоправное осуществление.

В этом отношении ст. 27 Конституционного закона является одной из правовых гарантий соблюдения законности в деятельности органов прокуратуры. Независимость прокуратуры от других государственных органов и должностных лиц, установленная Конституцией, обеспечивает самостоятельное осуществление возложенных на нее функций, но не освобождает прокуроров от обязанности действовать в соответствии с Конституцией и законами РК и от ответственности при наличии предусмотренных законом оснований.

Такое понимание соответствует ст. 15 Конституции РК, закрепляющей право каждого на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями государственных органов, их должностных лиц. Тем самым ответственность государства за незаконное осуществление публичной власти получила непосредственное конституционное закрепление.

Ст. 27 Конституционного закона взаимосвязана прежде всего со ст. 3, устанавливающей принципы деятельности прокуратуры, ст. 10, определяющей полномочия прокурора, ст. 25, предусматривающей порядок обжалования решений, актов прокуратуры и действий (бездействия) прокурора, и ст. 26, устанавливающей правовые гарантии деятельности прокурора.

Соотношение ст.ст. 26 и 27 имеет принципиальное значение. Гарантии независимости прокурора защищают его от незаконного вмешательства при осуществлении полномочий, тогда как ст. 27 обеспечивает ответственность за противоправное осуществление самих полномочий. Таким образом, независимость и ответственность выступают взаимосвязанными элементами правового статуса прокурора: первый обеспечивает осуществление полномочий исключительно на основании закона, второй - соблюдение установленных законом пределов их реализации.

П. 1 ст. 27 Конституционного закона устанавливает, что прокуроры при осуществлении своей деятельности несут ответственность, установленную законами РК.

Норма имеет отсылочный характер. Она не устанавливает самостоятельного состава правонарушения или специального вида «прокурорской ответственности». Основания, условия, порядок и правовые последствия привлечения прокурора к ответственности определяются соответствующими отраслями законодательства в зависимости от характера совершенного деяния.

Такое законодательное решение означает, что наличие нарушения в деятельности прокурора само по себе не позволяет произвольно определить ему вид и меру ответственности. Для ее наступления должны быть установлены предусмотренные соответствующим законом юридические основания.

В отношении сотрудников органов прокуратуры данное положение конкретизируется Законом РК «О правоохранительной службе». Статья 19 указанного закона предусматривает уголовную, административную, гражданско-правовую и дисциплинарную ответственность сотрудников за невыполнение или ненадлежащее выполнение своих служебных обязанностей. Дисциплинарная ответственность детализируется ст.ст. 56 и 57 указанного Закона: основанием ее применения является совершение дисциплинарного проступка, а при определении взыскания учитываются характер и тяжесть проступка, обстоятельства его совершения, мотив и степень вины, а также смягчающие и отягчающие обстоятельства.

Таким образом, персональная ответственность прокурора основывается на принципах законности, индивидуализации ответственности и наличии предусмотренного законом основания.

В этой связи необходимо разграничивать незаконность действия (бездействия) или решения прокурора и наличие оснований для его персональной юридической ответственности**.** Отмена или изменение акта прокуратуры, процессуального решения либо признание действия незаконным не во всех случаях

автоматически означает наличие состава дисциплинарного, административного или уголовного правонарушения. Вопрос о персональной ответственности разрешается в соответствии с законом, регулирующим данный вид ответственности.

Разграничение имеет непосредственное значение для обеспечения конституционной независимости прокуратуры. Прокурор при осуществлении установленных законом полномочий оценивает фактические обстоятельства, доказательства и нормы права и принимает предусмотренные законодательством решения. Последующая иная правовая оценка такого решения сама по себе не заменяет установления предусмотренных законом оснований ответственности.

Вместе с тем профессиональная самостоятельность прокурора не может рассматриваться как основание для отступления от императивных требований закона. Прокурорское усмотрение допустимо исключительно в пределах предоставленной компетенции и установленных законом процедур.

Эта правовая конструкция получила конкретизацию и в законодательстве о правоохранительной службе. Так, ст. 57 Закона «О правоохранительной службе»[198] регулирует ситуацию привлечения сотрудника к дисциплинарной ответственности за действия, повлекшие незаконное привлечение лица к уголовной ответственности, и предусматривает возможность пересмотра дисциплинарного взыскания при последующей отмене оправдательного приговора либо постановления о прекращении дела по реабилитирующим основаниям. Данная норма показывает, что законодатель связывает персональную ответственность сотрудника не с одним лишь фактом изменения процессуального результата, а с юридической оценкой его действий в установленном законом порядке.

[198] Закон Республики Казахстан от 6 января 2011 года «О правоохранительной службе»

Особенности привлечения к ответственности Генерального Прокурора обусловлены его конституционным статусом и неприкосновенностью. Они регулируются Конституцией, Конституционным законом и процессуальным законодательством и образуют исключение из принципа ответственности, закрепленного ст. 27. Специальным является порядок реализации ответственности**,** а не освобождение Генерального Прокурора от нее.

П. 2 ст. 27 Конституционного закона устанавливает, что ущерб, причиненный действиями прокуроров и иных работников, возмещается в порядке, предусмотренном законодательством РК, то есть в порядке гражданского судопроизводства. Данное положение необходимо толковать во взаимосвязи со ст. 15 Конституции, то есть «каждый человек имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями государственных органов или их должностных лиц». Конституционная гарантия ориентирована прежде всего на восстановление прав лица, которому причинен вред незаконным осуществлением публичной власти.

В этой связи необходимо разграничивать три юридически самостоятельных отношения: ответственность государства перед лицом, которому причинен вред; персональную юридическую ответственность прокурора или иного работника; регрессную ответственность виновного должностного лица перед государством в предусмотренных законом случаях. Такое разграничение непосредственно следует из гражданского законодательства.

Ст. 923 ГК устанавливает специальный режим возмещения вреда, причиненного незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда. В случаях незаконного осуждения, незаконного привлечения к уголовной ответственности, незаконного применения перечисленных в законе мер пресечения и иных предусмотренных данной нормой случаев вред гражданину возмещается государством в полном объеме независимо от вины соответствующих должностных лиц**.** Вред,

причиненный гражданину или юридическому лицу иной незаконной деятельностью органов прокуратуры, возмещается по основаниям и в порядке, предусмотренным ст. 922 ГК.

Следовательно, п. 2 ст. 27 нельзя толковать как возложение на прокурора обязанности непосредственно за счет собственных средств возмещать любой ущерб, причиненный при осуществлении служебных полномочий. Субъект, основания и порядок возмещения определяются специальными нормами законодательства.

Разграничение ответственности государства и персональной ответственности должностного лица подтверждается также правилами о регрессе. Государство, возместившее вред, причиненный должностными лицами органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда в случаях, предусмотренных п. 1 ст. 923 ГК, имеет право регресса к таким лицам, когда их вина установлена вступившим в законную силу приговором суда.

Тем самым законодатель исключает автоматическое отождествление двух юридических фактов: возмещения государством вреда потерпевшему и установления персональной вины прокурора**.**

Специальное значение для применения п. 2 ст. 27 имеет нормативное постановление Верховного Суда РК от 9 июля 1999 года № 7 «О практике применения законодательства по возмещению вреда, причиненного незаконными действиями органов, ведущих уголовный процесс»[199]**.** Оно сохраняет действие в обновленной редакции и обеспечивает единообразное применение законодательства о реабилитации и возмещении вреда, причиненного незаконными действиями органов уголовного процесса.

[199] Нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан от 9 июля 1999 года № 7 «О практике применения законодательства по возмещению вреда, причиненного незаконными действиями органов, ведущих уголовный процесс».

Положения ст. 923 ГК и указанного нормативного постановления Верховного Суда следует рассматривать совместно с нормами УПК о реабилитации и возмещении вреда, причиненного незаконными действиями органа, ведущего уголовный процесс. В этой сфере законодатель устанавливает специальный компенсационный механизм, при котором право лица на восстановление нарушенного имущественного положения не ставится в зависимость от предварительного привлечения конкретного прокурора, следователя или иного должностного лица к персональной ответственности.

При разрешении вопросов компенсации морального вреда применяются также ст. 951 и 952 ГК[200] и нормативное постановление Верховного Суда РК от 27 ноября 2015 года «О применении судами законодательства о возмещении морального вреда» № 7[201].

Из этого следует еще один принципиальный вывод: обжалование решения, акта или действия (бездействия) прокурора, признание его незаконным, возмещение причиненного вреда и персональная ответственность прокурора являются самостоятельными правовыми механизмами.

Ст. 25 комментируемого закона рассматривает вопрос о возможности досудебного урегулирования жалоб на решения, акты прокуратуры и действия (бездействие) должностных лиц органов прокуратуры. Отмена или изменение незаконного решения направлены прежде всего на восстановление законности. Возмещение вреда имеет компенсационную направленность. Персональная ответственность прокурора преследует самостоятельную юридическую цель и наступает только при наличии предусмотренного законом основания.

Поэтому признание решения или действия прокурора незаконным может являться юридически значимым

[200] Гражданский кодекс Республики Казахстан (особенная часть).
[201] Нормативное постановление Верховного суда Республики Казахстан от 27 ноября 2015 года «О применении судами законодательства о возмещении морального вреда».

обстоятельством для разрешения вопроса о возмещении вреда, но автоматически не предрешает вопрос о дисциплинарной, административной либо уголовной ответственности конкретного прокурора.

Глава 4. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРОКУРАТУРЫ ПО КООРДИНАЦИИ И ВЗАИМОДЕЙСТВИЮ. КОЛЛЕГИИ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРЫ. УЧАСТИЕ В НОРМОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Статья 28. Координация деятельности по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью

1. Координация деятельности правоохранительных и иных государственных органов по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью осуществляется органами прокуратуры в целях обеспечения взаимодействия этих органов, взаимного обмена информацией и согласованности их действий при реализации общих задач. Указанная деятельность осуществляется органами прокуратуры в рамках постоянно действующих координационных советов, образуемых при Генеральной прокуратуре, главных военной и транспортной прокуратурах, прокуратурах областей и приравненных к ним прокуратурах (столицы и городов республиканского значения).

2. Решения координационных советов реализуются государственными органами – участниками путем издания совместных, ведомственных правовых актов и (или) осуществления соответствующих мероприятий.

3. Положение о Координационном совете Республики Казахстан по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью утверждается Президентом Республики Казахстан.

Данная норма закрепляет одно из ключевых полномочий прокуратуры, что обусловлено ее конституционным статусом высшего надзорного органа, установленным статьей 84 Конституции Республики Казахстан.

Необходимость координации деятельности правоохранительных и иных государственных органов определена тем, что обеспечение законности, правопорядка и борьба с преступностью является комплексной задачей, решение которой требует участия различных государственных органов, обладающих самостоятельной компетенцией.

При этом координация деятельности правоохранительных и иных государственных органов не означает подчинение соответствующих государственных органов прокуратуре и не предполагает вмешательства в их организационно-распорядительную деятельность. Каждый участник сохраняет установленную законом компетенцию и самостоятельно несет ответственность за выполнение возложенных на него задач.

Содержание координационной деятельности раскрывается через три взаимосвязанных элемента: обеспечение взаимодействия органов, взаимный обмен информацией и согласованность их действий при реализации общих задач.

Обеспечение взаимодействия органов предполагает организацию совместной работы правоохранительных и иных государственных органов по вопросам обеспечения законности, правопорядка и противодействия преступности. Такое взаимодействие включает определение общих целей и задач, распределение направлений работы с учетом компетенции каждого органа, проведение межведомственных совещаний, создание рабочих групп, разработку совместных планов и алгоритмов действий, а также организацию совместных профилактических, аналитических и иных мероприятий. При этом каждый орган действует в пределах предоставленных ему полномочий.

Взаимный обмен информацией означает своевременное предоставление органами друг другу сведений, необходимых для выполнения общих задач. Это могут быть данные о состоянии законности и преступности, выявленных правонарушениях, лицах и семьях группы риска, причинах и условиях совершения правонарушений, результатах профилактической работы и принятых мерах. Обмен информацией должен быть оперативным, достоверным, полным и осуществляться с соблюдением требований законодательства о защите персональных данных, служебной и иной охраняемой законом тайны. Его назначение состоит в формировании целостного представления о рассматриваемой проблеме и обеспечении своевременного принятия решений.

Согласованность действий при реализации общих задач обозначает выработку единого подхода и скоординированное осуществление правоохранительными и иными государственными органами мероприятий, направленных на обеспечение законности, правопорядка и противодействие преступности. Она предусматривает определение общей цели, распределение задач и зон ответственности с учетом компетенции каждого органа, установление последовательности действий и сроков их выполнения, а также определение ответственных исполнителей и ожидаемых результатов. Такой подход позволяет исключить дублирование функций, противоречивость решений, ведомственную разобщенность и случаи, когда отдельные вопросы остаются без ответственного исполнителя.

Координационная деятельность основывается на принципах законности; единства целей и задач по усилению борьбы с преступностью, объединения усилий государственных органов по укреплению законности и правопорядка; равенства каждого ведомства в постановке вопросов, внесении предложений и принятии решений; невмешательства в организационно-распорядительную деятельность государственного органа при реализации согласованных мероприятий и рекомендаций;

установления единого подхода к решению сложных правовых проблем; устранения дублирования в работе и ведомственного подхода при решении возникающих вопросов; гласности, не противоречащей требованиям законодательства о защите прав и свобод человека и гражданина, о государственной и иной охраняемой законом тайне; ответственности руководителя каждого государственного органа за выполнение согласованных решений Координационного совета.

Указанные принципы обеспечивают равноправное и согласованное участие государственных органов в координационной деятельности, сохраняют самостоятельность каждого из них в пределах установленной компетенции и одновременно возлагают персональную ответственность за выполнение совместно принятых решений. Их соблюдение позволяет исключить ведомственную разобщенность и дублирование работы, сформировать единый подход к решению общих задач и обеспечить практическую результативность решений Координационного совета.

Координационная деятельность осуществляется органами прокуратуры в рамках постоянно действующих координационных советов, являющихся консультативно-совещательными органами.

Координационные советы образуются при Генеральной прокуратуре, главных военной и транспортной прокуратурах, прокуратурах областей и приравненных к ним прокуратурах (столицы и городов республиканского значения).

При рассмотрении вопросов, затрагивающих деятельность военной или транспортной прокуратуры, к заседаниям областных и приравненных к ним координационных советов могут привлекаться военные прокуроры регионов и гарнизонов, а также региональные транспортные прокуроры. Такой порядок позволяет обеспечить комплексное рассмотрение межведомственных вопросов с учетом территориальной и специальной компетенции соответствующих прокуроров.

На районном и приравненном к нему уровнях постоянно действующие координационные советы не образуются. Городские, районные, межрайонные и специализированные прокуроры, включая специализированных региональных и гарнизонных военных прокуроров, а также специализированных транспортных прокуроров, осуществляют координационную деятельность посредством межведомственных совещаний.

Координационную деятельность необходимо отличать от высшего надзора. При выявлении конкретного нарушения законности прокурор применяет предусмотренные законом меры прокурорского реагирования, и проведение координационного совещания не может заменить надзорную деятельность. Вместе с тем, если выявленная проблема носит системный характер, затрагивает компетенцию нескольких государственных органов и требует совместных мер, используются координационные механизмы. Следовательно, надзор и координация не подменяют, а последовательно дополняют друг друга: надзор позволяет выявить нарушения и системные проблемы, а координация – объединить компетенции различных государственных органов для устранения лежащих в их основе причин и условий.

Комментируемая норма устанавливает механизм реализации решений координационных советов. Такие решения исполняются государственными органами – участниками путем издания совместных или ведомственных правовых актов и (или) проведения соответствующих мероприятий.

Если решение относится к компетенции одного государственного органа, необходимые меры могут быть закреплены его ведомственным правовым актом. Когда решение требует постоянного взаимодействия нескольких органов, могут приниматься совместные правовые акты, планы и алгоритмы действий, а также использоваться иные предусмотренные законодательством организационные механизмы.

При этом решения Координационного совета не наделяют государственные органы новыми полномочиями, не предусмотренными законодательством. Их назначение состоит в обеспечении согласованной реализации установленной законом компетенции каждого участника.

Результаты обсуждения и принятые решения заносятся в протокол заседания, который согласовывается с членами Координационного совета и представляется на подпись председателю.

Подписанный протокол направляется членам Совета в течение двух рабочих дней после его подписания. Об исполнении протокола сообщается секретарю, который анализирует поступившие материалы и докладывает председателю. Решения по вопросам выработки социально-экономических мер предупреждения преступности направляются на рассмотрение Правительства Республики Казахстан.

Деятельность координационного совета регламентирована Положением о Координационном совете Республики Казахстан по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью, утвержденным Указом Президента Республики Казахстан от 30 мая 2023 года №238 (далее – Положение)[202].

Утверждение Положения актом Президента Республики Казахстан свидетельствует о высоком государственном статусе Координационного совета и особой значимости возложенных на него задач в сфере обеспечения законности, правопорядка и противодействия преступности.

Положение определяет статус, задачи, функции, состав и порядок деятельности Координационного совета, имеет типовой характер и служит основой для подготовки положений о постоянно действующих координационных советах при главных военной и транспортной прокуратурах, прокуратурах областей и

[202] Положение о Координационном совете Республики Казахстан по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью, утвержденное Указом Президента Республики Казахстан от 30 мая 2023 года №238 // https://old.adilet.zan.kz/rus/docs/U2300000238

приравненных к ним прокуратурах. Это обеспечивает единство правовых и организационных подходов к координационной деятельности во всей системе органов прокуратуры.

Пунктом 2 Положения определены следующие основные задачи Координационного совета:

1) координация деятельности правоохранительных и иных государственных органов в защите прав и свобод человека и гражданина, укреплении законности и правопорядка, а также в борьбе с преступностью;

2) выработка согласованных предложений и действий, направленных на повышение эффективности правоохранительной деятельности, совершенствование ее правового регулирования;

3) определение основных направлений борьбы с преступностью на основе анализа и обсуждения состояния преступности, ее структуры и динамики, а также прогнозирование тенденций развития преступности и иных правонарушений.

Указанные задачи направлены на обеспечение согласованной деятельности правоохранительных и иных государственных органов по защите прав и свобод человека и гражданина, укреплению законности и правопорядка, а также на повышение эффективности правоохранительной деятельности и определение основных направлений борьбы с преступностью на основе анализа криминогенной обстановки и прогнозирования тенденций ее развития.

На практике реализацию указанных задач можно рассмотреть на примере профилактики правонарушений среди несовершеннолетних. Координационный совет на основе анализа состояния, структуры и динамики подростковой преступности, а также прогнозирования возможных рисков определяет приоритетные направления профилактической работы.

С участием органов прокуратуры, внутренних дел, образования, здравоохранения, социальной защиты и других субъектов профилактики рассматриваются причины и условия

совершения правонарушений, выявляются недостатки межведомственного взаимодействия и проблемы правового регулирования. По итогам вырабатываются согласованные предложения и меры, определяются конкретные мероприятия, ответственные исполнители, сроки выполнения и ожидаемые результаты. Это позволяет объединить возможности различных государственных органов и обеспечить комплексный подход к защите прав и законных интересов несовершеннолетних, предупреждению правонарушений и устранению причин, способствующих их совершению.

В соответствии с п. 3 Положения для реализации возложенных задач Координационный совет осуществляет комплекс аналитических, организационных, правотворческих и практических функций.

К их числу относится разработка и согласование совместных мероприятий по борьбе с преступностью и правонарушениями, привлечение к этой работе государственных органов, общественных организаций и средств массовой информации, а также с деятельностью организованных групп и преступных сообществ (преступных организаций). При необходимости к данной работе привлекаются иные государственные органы, общественные организации и средства массовой информации.

Важное место занимает анализ деятельности правоохранительных и иных государственных органов по защите конституционных прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства, а также выполнения программ борьбы с преступностью.

Координационный совет изучает практику выявления, раскрытия, расследования, предупреждения и пресечения преступлений. Результаты такого изучения позволяют определить приоритетные направления деятельности правоохранительной системы, выявить регионы с наиболее неблагополучной криминогенной обстановкой и выработать комплекс

профилактических мер как на региональном, так и на республиканском уровне.

Отдельное направление деятельности Координационного совета связано с формированием единообразной практики применения законодательства, направленного на борьбу с преступностью и другими правонарушениям. При выявлении пробелов, противоречий или недостатков правового регулирования Координационный совет вырабатывает предложения по совершенствованию законодательства и в установленном порядке вносит их Президенту Республики Казахстан, в Курултай Республики Казахстан и Правительство Республики Казахстан.

Практическая составляющая работы Координационного совета предусматривает проведение совместных выездов в регионы для изучения положения дел, проведения проверок и оказания методической и практической помощи местным государственным органам в организации противодействия правонарушениям и преступности.

Кроме того, Координационный совет обеспечивает сотрудничество государственных органов в вопросах подготовки и повышения квалификации кадров. Это позволяет формировать единые профессиональные подходы, совершенствовать компетенции сотрудников и распространять положительный опыт правоохранительной деятельности.

Перечисленные функции обеспечивают практическую реализацию задач Координационного совета: от анализа криминогенной обстановки и правоприменительной практики до принятия согласованных мер, совершенствования законодательства и повышения профессионального уровня кадров.

В целях выполнения возложенных задач Координационный совет в соответствии с п. 4 Положения уполномочен:

1) созывать и проводить заседания Координационного совета с приглашением для участия в его работе руководителей и иных

должностных лиц государственных органов и общественных организаций, в том числе в онлайн – формате;

2) обсуждать на заседаниях Координационного совета итоги работы правоохранительных и иных государственных органов по защите прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства;

3) давать рекомендации членам Координационного совета и государственным органам по совершенствованию методики и практики обеспечения законности, правопорядка и борьбы с преступностью, а также по устранению имеющихся недостатков в работе;

4) вносить предложения в государственные органы по совершенствованию законодательства;

5) рассматривать вопросы и вырабатывать меры по государственной информационной поддержке перспективных методов профилактики правонарушений и преступности и т.д.;

6) использовать по согласованию функциональные возможности и -техническую базу правоохранительных и иных государственных органов, вовлекаемых в профилактическую работу по предупреждению правонарушений и преступности.

Пунктами 6–13 Положения определены организационные основы деятельности Координационного совета и порядок его работы.

Так, в состав Координационного совета входят Генеральный Прокурор Республики Казахстан, руководители правоохранительных органов Республики Казахстан, Председатель Комитета национальной безопасности Республики Казахстан и Министр юстиции Республики Казахстан.

Председателем Координационного совета является Генеральный Прокурор Республики Казахстан, который руководит его деятельностью, председательствует на заседаниях, утверждает планы работы и совместные алгоритмы действий, контролирует

исполнение принятых решений, а также информирует Президента Республики Казахстан о результатах работы Совета.

Организационное обеспечение деятельности Координационного совета осуществляет секретариат, возглавляемый секретарем, который формирует планы работы, обеспечивает подготовку заседаний и материалов, оформляет протоколы, организует и контролирует исполнение решений, а также координирует деятельность территориальных и специализированных координационных советов.

Работа Координационного совета осуществляется на основании полугодовых планов. Заседания проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в квартал. При необходимости могут созываться внеочередные заседания.

В зависимости от характера рассматриваемого вопроса к участию в заседаниях могут привлекаться представители Администрации Президента, Совета Безопасности, Правительства и иных государственных органов.

Решения Координационного совета принимаются простым большинством голосов при наличии не менее двух третей членов Координационного совета и оформляются протоколом. Если в реализации решений участвуют несколько государственных органов, организационная функция возлагается на орган, указанный первым, а остальные выступают соисполнителями.

Таким образом комментируемая статья закрепляет правовые и организационные основы координационной деятельности прокуратуры[203].

[203] Теоретические и практические вопросы осуществления данной деятельности получили более подробное освещение в исследованиях автора настоящего комментария: Абдиров Н. М. Координация органами прокуратуры деятельности правоохранительных и иных государственных органов по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью в Республике Казахстан: учебное пособие. Карагандинский ун-т им. акад. Е. А. Букетова. - Караганда: Карагандинский ун-т им. акад. Е. А. Букетова, 2024. – 194 с.; Абдиров Н. М. Координационная деятельность органов прокуратуры Республики Казахстан по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью: состояние, проблемы и пути совершенствования: монография. - Алматы : Жеті жарғы, 2021. - 198 с. и др.

Статья 29. Взаимодействие прокуратуры по защите и восстановлению нарушенных прав и свобод человека и гражданина

1. В целях защиты и восстановления нарушенных прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законами Республики Казахстан интересов юридических лиц, инвесторов, общества и государства прокуратура взаимодействует:

1) с государственными, местными представительными и исполнительными органами, органами местного самоуправления, учреждениями, их должностными лицами, субъектами квазигосударственного сектора и иными организациями независимо от форм собственности;

2) с Уполномоченным по правам человека в Республике Казахстан и оказывает содействие его деятельности.

2. Взаимодействие органов прокуратуры с компетентными органами иностранных государств и международными организациями осуществляется в рамках уголовно-правового сотрудничества, а также в рамках представления интересов государства по вопросам возврата активов, в том числе вне уголовного процесса.

Ст. 29 Конституционного закона закрепляет правовые основы взаимодействия органов прокуратуры с государственными органами, организациями, институтами защиты прав человека, компетентными органами иностранных государств и международными организациями в целях защиты и восстановления нарушенных прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законами РК интересов юридических лиц, инвесторов, общества и государства.

Содержание комментируемой статьи необходимо рассматривать во взаимосвязи с конституционным назначением прокуратуры. В соответствии с п. 1 ст. 84 Конституции

прокуратура от имени государства в установленных законом пределах и формах осуществляет высший надзор за соблюдением законности, представляет интересы государства в суде и осуществляет уголовное преследование. Взаимодействие, предусмотренное ст. 29 Конституционного закона, выступает одним из организационно-правовых механизмов реализации этих функций и не образует самостоятельного направления деятельности прокуратуры за пределами установленной законом компетенции.

П. 1 ст. 29 Конституционного закона предусматривает широкий круг субъектов взаимодействия прокуратуры. К ним относятся государственные, местные представительные и исполнительные органы, органы местного самоуправления, учреждения, их должностные лица, субъекты квазигосударственного сектора и иные организации независимо от форм собственности.

Особое место в данном перечне занимают местные представительные и исполнительные органы и органы местного самоуправления. Именно на местном уровне осуществляется непосредственное решение значительного круга вопросов, затрагивающих права и законные интересы физических и юридических лиц, инвесторов, общества и государства.

Конституционно-правовые основы организации местного государственного управления и местного самоуправления закреплены в ст.ст. 87-91 Конституции.

Согласно ст. 87 Конституции местное государственное управление осуществляется местными представительными и исполнительными органами, ответственными за состояние дел на соответствующей территории. Тем самым конституционная модель местного государственного управления предполагает ответственность соответствующих органов за осуществление возложенных на них публичных функций на территории соответствующей административно-территориальной единицы.

В свою очередь, п. 1 ст. 91 Конституции признает местное самоуправление как форму осуществления публичной власти, обеспечивающую самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Организация и деятельность местного самоуправления регулируются законом.

Следовательно, комментируемая норма охватывает взаимодействие прокуратуры с двумя связанными, но различными элементами организации публичной власти на местном уровне - местным государственным управлением и местным самоуправлением**.** Такое разграничение имеет значение для правильного определения субъектов и содержания взаимодействия прокуратуры с учетом установленной законом компетенции каждого из них. Именно на необходимости институционального разграничения этих форм публичной власти акцентирует внимание автор.

Компетенция, порядок организации и деятельности местных представительных и исполнительных органов устанавливаются законом. Правовое регулирование соответствующих отношений осуществляется Законом РК «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан»[204].

При этом действующая модель законодательного регулирования имеет определенную историческую специфику. Первоначально Закон РК от 23 января 2001 года регулировал преимущественно отношения в сфере местного государственного управления. Нормативное закрепление института местного самоуправления в рамках данного законодательного акта получило дальнейшее развитие в результате последующих изменений, в том числе внесенных в 2009 году[205]. В результате отношения в сфере местного государственного управления и местного самоуправления регулируются единым законодательным актом.

[204] Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года № 148-II «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» / https://prg.kz/document/?doc_id=1021546

[205] Закон Республики Казахстан от 9 февраля 2009 года № 126-IV «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам местного государственного управления и самоуправления» / https://prg.kz/document/?doc_id=1021546&doc_id2=30381784&pos2=2;179

В научно-правовом аспекте такая конструкция ставит вопрос о степени институционального и функционального разграничения местного государственного управления и местного самоуправления. Конституция рассматривает местное самоуправление как самостоятельную форму осуществления публичной власти населением, тогда как местные исполнительные органы входят в систему государственного управления.

В этой связи требует внимания положение законодательства о местном государственном управлении и самоуправлении, согласно которому аким наряду с функциями государственного управления осуществляет функции органов местного самоуправления. С учетом конституционного разграничения местного государственного управления и местного самоуправления данная законодательная конструкция позволяет поставить вопрос о необходимости дальнейшего совершенствования правового регулирования и более четкого разграничения компетенции соответствующих субъектов публичной власти.

С доктринальной точки зрения одним из возможных направлений такого совершенствования может рассматриваться раздельное законодательное регулирование местного государственного управления и местного самоуправления с четким определением их функций, компетенции и механизмов ответственности. Такой подход способствовал бы последовательному разграничению двух предусмотренных Конституцией форм организации публичной власти на местном уровне.

Таким образом, при взаимодействии прокуратуры с соответствующими субъектами положения ст. 29 Конституционного закона должны применяться с учетом установленного Конституцией и законодательством разграничения компетенции местных представительных, исполнительных органов и органов местного самоуправления.

Наряду с ними ст. 29 Конституционного закона предусматривает взаимодействие прокуратуры с государственными органами, учреждениями, должностными лицами, субъектами квазигосударственного сектора и иными организациями независимо от форм собственности.

Включение в данный перечень организаций независимо от формы собственности обусловлено тем, что нарушения прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов юридических лиц, инвесторов, общества и государства могут быть связаны с деятельностью не только государственных органов, но и иных субъектов правоотношений.

При этом само по себе включение соответствующего субъекта в перечень, установленный ст. 29 Конституционного закона, не расширяет надзорную компетенцию прокуратуры. Формы и пределы взаимодействия определяются Конституцией, Конституционным законом и иными законами РК применительно к конкретному направлению деятельности прокуратуры.

Взаимодействие может осуществляться посредством обмена информацией, получения необходимых документов и сведений, рассмотрения вопросов устранения выявленных нарушений, проведения предусмотренных законодательством совместных мероприятий и в иных формах, вытекающих из компетенции соответствующих субъектов.

Следует разграничивать взаимодействие и координацию**.** Координация деятельности правоохранительных и иных государственных органов по обеспечению законности, правопорядка и борьбе с преступностью является самостоятельным полномочием прокуратуры и осуществляется в порядке, предусмотренном ст. 28 Конституционного закона. Поэтому предусмотренное ст. 29 взаимодействие с широким кругом государственных и негосударственных субъектов само по себе не означает осуществления прокуратурой в отношении них координирующих либо управленческих полномочий.

Самостоятельно в пп. 2) п. 1 ст. 29 Конституционного закона выделено взаимодействие прокуратуры с Уполномоченным по правам человека в РК и оказание содействия его деятельности.

Такое законодательное выделение обусловлено конституционным статусом Уполномоченного по правам человека и общей направленностью деятельности прокуратуры и данного института на обеспечение гарантий прав и свобод человека и гражданина при различии их правовой природы, компетенции и форм деятельности.

Взаимодействие с Уполномоченным осуществляется в пределах компетенции каждого из институтов и может включать рассмотрение направленных материалов и обращений, обмен правовой информацией, принятие предусмотренных законом мер по установленным нарушениям прав и свобод и иные формы сотрудничества.

Оказание прокуратурой содействия деятельности Уполномоченного не означает организационной или функциональной подчиненности одного института другому. Каждый из них действует самостоятельно в пределах предоставленной Конституцией и законами компетенции.

Вместе с тем система специализированных институтов защиты прав и законных интересов не исчерпывается Уполномоченным по правам человека. В РК действуют также Уполномоченный по правам ребенка и Уполномоченный по защите прав предпринимателей Казахстана**,** деятельность которых непосредственно связана с защитой отдельных категорий прав и законных интересов. Необходимость учета данных институтов при характеристике взаимодействия прокуратуры специально отмечена автором комментария.

Хотя они непосредственно не перечислены в пп. 2) п. 1 ст. 29, взаимодействие прокуратуры с ними возможно в пределах установленной законодательством компетенции и применительно к отношениям, охватываемым пп. 1) п. 1 комментируемой статьи.

Взаимодействие с Уполномоченным по правам ребенка имеет значение при рассмотрении вопросов защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, а с Уполномоченным по защите прав предпринимателей - при рассмотрении вопросов защиты прав субъектов предпринимательства.

При этом такое взаимодействие не создает для прокуратуры дополнительных полномочий, не предусмотренных Конституционным законом и иными законами РК, а осуществляется посредством использования установленных законодательством механизмов защиты и восстановления нарушенных прав.

П. 2 ст. 29 Конституционного закона регулирует взаимодействие органов прокуратуры с компетентными органами иностранных государств и международными организациями.

Из содержания нормы следуют два непосредственно установленных законом направления такого взаимодействия: уголовно-правовое сотрудничество и представление интересов государства по вопросам возврата активов, в том числе вне уголовного процесса**.**

Уголовно-правовое сотрудничество осуществляется в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством РК, международными договорами и иными применимыми нормами законодательства. Оно может охватывать оказание международной правовой помощи по уголовным делам, выдачу лиц для уголовного преследования или исполнения приговора, передачу осужденных, передачу уголовного преследования и иные предусмотренные законодательством формы международного сотрудничества.

Вторым самостоятельным направлением является взаимодействие по вопросам представления интересов государства при возврате активов.

Особенность п. 2 состоит в прямом указании на возможность такого взаимодействия в том числе вне уголовного процесса. Тем самым законодатель не ограничивает международное

сотрудничество по возврату активов рамками уголовного судопроизводства. Оно может осуществляться с применением предусмотренных законодательством и международными договорами гражданско-правовых и иных правовых механизмов.

В этой части комментируемая статья подлежит применению во взаимосвязи с законодательством РК о возврате государству незаконно приобретенных активов и иными актами, определяющими компетенцию Генеральной прокуратуры в данной сфере.

При этом следует учитывать действующую институциональную модель: после реорганизации Комитета по возврату активов соответствующие функции и полномочия в сфере возврата активов осуществляются Генеральной прокуратурой РК, в структуре которой действует Служба по возврату активов.

Защита прав инвесторов имеет непосредственное значение для применения п. 1 ст. 29, поскольку в нем охраняемые законами интересы инвесторов прямо включены в число объектов защиты, в целях которой осуществляется взаимодействие прокуратуры.

В действующей модели компетенции прокуратуры данное положение необходимо рассматривать во взаимосвязи со специальными нормами Конституционного закона о защите прав инвесторов и законодательством, определяющим полномочия Генерального Прокурора как Инвестиционного омбудсмена.

Вместе с тем защиту прав инвесторов не следует выделять как третье направление п. 2 ст. 29 Конституционного закона. Его текст непосредственно называет только уголовно-правовое сотрудничество и представление интересов государства по вопросам возврата активов. Международное взаимодействие, затрагивающее права и законные интересы инвесторов, возможно лишь в пределах иных установленных законодательством полномочий прокуратуры и не должно выводиться из п. 2 ст. 29 Конституционного закона как самостоятельная, прямо предусмотренная им форма международного сотрудничества.

Статья 30. Коллегии в органах прокуратуры

1. В органах прокуратуры образуются коллегии.

2. Регламент работы коллегии, ее состав определяются первыми руководителями органов прокуратуры.

3. На заседаниях коллегии рассматриваются вопросы деятельности органов прокуратуры, а также иные вопросы, связанные с выявленными нарушениями законности, требующие по усмотрению Генерального Прокурора, первых руководителей органов прокуратуры коллегиального рассмотрения с участием заинтересованных лиц.

4. Решения коллегии принимаются большинством голосов от общего числа ее членов и являются обязательными для подчиненных прокуроров и иных работников.

Ст. 30 Конституционного закона закрепляет коллегиальную форму рассмотрения вопросов деятельности органов прокуратуры и определяет основные элементы организации и деятельности коллегий.

П. 1 устанавливает, что в органах прокуратуры образуются коллегии. Данная норма должна рассматриваться во взаимосвязи с положениями ст. 5 и ст. 9 Конституционного закона, закрепляющими единство и централизацию системы прокуратуры, а также полномочия Генерального Прокурора по руководству системой органов прокуратуры и образованию коллегии Генеральной прокуратуры.

Коллегия представляет собой совещательный орган, функционирующий в структуре соответствующего органа прокуратуры. Она не обладает самостоятельной компетенцией вне системы прокуратуры и не подменяет полномочия прокурора, возглавляющего соответствующий орган. Коллегиальная форма используется для обсуждения вопросов, требующих всесторонней профессиональной оценки и согласованной позиции руководства.

Из этого следует принципиальное разграничение между коллегиальностью обсуждения и персональной компетенцией первого руководителя. Рассмотрение вопроса коллегией не изменяет предусмотренных законом полномочий Генерального Прокурора, Главного военного прокурора, Главного транспортного прокурора, прокуроров областей и приравненных к ним прокуроров. Организационно-распорядительные решения принимаются и реализуются теми должностными лицами, которым соответствующая компетенция предоставлена Конституционным законом и иными правовыми актами.

П. 2 относит определение состава коллегии и регламента ее работы к полномочиям первых руководителей органов прокуратуры. Тем самым законодатель устанавливает общий принцип организационной самостоятельности соответствующего уровня прокурорской системы при сохранении единства требований к коллегиальной работе.

Организация деятельности коллегии Генеральной прокуратуры конкретизирована приказом Генерального Прокурора РК от 21 декабря 2023 года № 224 «Об утверждении Регламента работы коллегии Генеральной прокуратуры Республики Казахстан». Приказ принят на основании пп. 12) и 15) ст. 9 Конституционного закона и определяет порядок формирования, планирования, подготовки и проведения заседаний, принятия и оформления решений, а также контроля за их исполнением.

В соответствии с Регламентом коллегию Генеральной прокуратуры возглавляет Генеральный Прокурор. Коллегия является совещательным органом, а ее решения обязательны для прокуроров и иных работников органов, ведомств, учреждений и организации образования прокуратуры. Их реализация осуществляется посредством приказов, распоряжений, указаний и поручений Генерального Прокурора. Тем самым Регламент разграничивает собственно коллегиальное решение и правовые формы его дальнейшей реализации в системе прокуратуры.

Такой механизм соответствует централизованной модели прокуратуры: коллегиальное обсуждение обеспечивает комплексную оценку вопроса, однако не создает самостоятельного управленческого центра параллельно полномочиям Генерального Прокурора.

Персональный состав коллегии формируется с учетом структуры Генеральной прокуратуры и направлений ее деятельности. В ее состав по должности входят руководители, непосредственно участвующие в организации основных направлений деятельности прокуратуры. Регламент допускает включение в состав коллегии иных должностных лиц органов, ведомств, учреждений и организации образования прокуратуры. Члены коллегии участвуют в ее заседаниях лично, без права замены. Эти положения обеспечивают персональную ответственность членов коллегии за участие в рассмотрении вопросов, входящих в сферу их компетенции.

Планирование работы коллегии осуществляется на основе предложений структурных подразделений. Подготовку проекта плана, организационное обеспечение заседаний, ведение делопроизводства, учет решений и общий контроль за их исполнением осуществляет Аппарат Генерального Прокурора. Такое регулирование обеспечивает последовательную связь между формированием повестки коллегии, подготовкой материалов, принятием решения и контролем его реализации.

Регламент предусматривает также условия правомочности заседания и порядок принятия решений. Заседание коллегии является правомочным при участии установленного Регламентом числа ее членов. Решения принимаются большинством голосов в порядке, предусмотренном Регламентом. Особое мнение члена коллегии подлежит отражению в протоколе.

При этом положения Регламента необходимо применять с учетом прямого предписания п. 4 ст. 30 Конституционного закона, согласно которому решения коллегии принимаются большинством

голосов от общего числа ее членов и являются обязательными для подчиненных прокуроров и иных работников.

П. 3 определяет предмет коллегиального рассмотрения. К нему относятся вопросы деятельности органов прокуратуры, а также иные вопросы, связанные с выявленными нарушениями законности, если Генеральный Прокурор либо соответствующий первый руководитель считает необходимым их коллегиальное рассмотрение с участием заинтересованных лиц.

Данная норма предоставляет первому руководителю возможность определить, какие вопросы требуют не индивидуального управленческого решения, а предварительного рассмотрения в коллегиальном формате. Основанием для такого рассмотрения могут выступать результаты прокурорского надзора, уголовного преследования, представительства интересов государства в суде, анализа состояния законности, работы с обращениями, деятельности ведомств и территориальных органов, а также иные вопросы функционирования системы прокуратуры.

При этом рассмотрение вопроса на коллегии не изменяет правовую природу соответствующего направления деятельности прокуратуры. Если предметом обсуждения являются результаты надзора, уголовного преследования либо иной деятельности, процессуальные и надзорные полномочия реализуются исключительно в предусмотренных законом формах. Решение коллегии не может подменять акт прокурорского надзора, процессуальное решение или иной акт, для которого законодательством установлены специальные основания и порядок принятия.

П. 4 закрепляет обязательность решений коллегии для подчиненных прокуроров и иных работников. Данное положение имеет внутриорганизационное значение и обеспечивает реализацию решений коллегии в единой централизованной системе прокуратуры.

В Регламенте № 224 данный механизм конкретизирован: решения оформляются протоколом, после подписания председателем направляются исполнителям, а их реализация осуществляется посредством соответствующих организационно-распорядительных актов и поручений Генерального Прокурора.

По каждому пункту решения определяются ответственные исполнители и сроки исполнения. Контроль за полнотой и своевременностью исполнения возлагается в пределах компетенции на заместителей Генерального Прокурора, руководителей структурных подразделений, председателей комитетов, ректора Академии, главных военного и транспортного прокуроров, прокуроров областей и приравненных к ним прокуроров. Общий контроль осуществляет Аппарат Генерального Прокурора.

Следовательно, обязательность решений коллегии не означает возникновения у коллегии самостоятельной внешней правосубъектности. Решение действует внутри системы органов прокуратуры и реализуется через полномочия конкретных должностных лиц и организационно-распорядительные акты, предусмотренные законодательством и ведомственным регулированием.

В случае разногласий при рассмотрении вопроса определяющее значение имеет компетенция Генерального Прокурора как руководителя единой централизованной системы органов прокуратуры. Коллегиальность обсуждения не ограничивает закрепленные Конституцией и Конституционным законом персональные полномочия Генерального Прокурора.

Таким образом, ст. 30 закрепляет коллегиальный механизм подготовки и согласования управленческих решений внутри системы прокуратуры, не изменяя принципа единоначалия и персональной компетенции первых руководителей органов прокуратуры. Коллегия обеспечивает профессиональное обсуждение вопросов деятельности прокуратуры, а реализация принятых решений осуществляется в предусмотренных законом и

ведомственными актами организационно-распорядительных формах.

Статья 31. Участие в нормотворческой деятельности

Органы прокуратуры в целях обеспечения законности:

1) в пределах своей компетенции вносят уполномоченным и иным государственным органам предложения о совершенствовании законодательства Республики Казахстан;

2) согласовывают проекты нормативных правовых актов, затрагивающих компетенцию и функции прокуратуры;

2-1) ведомство органов прокуратуры по защите прав инвесторов согласовывает и выдает заключения по проектам законов и иных нормативных правовых актов, связанным с ужесточением либо введением новых форм и средств государственного регулирования инвестиционной деятельности;

3) выполняют иные функции в нормотворческой деятельности, предусмотренные законами Республики Казахстан и актами Президента Республики Казахстан.

Ст. 31 Конституционного закона в системном единстве закрепляет формы участия органов прокуратуры в нормотворческой деятельности, осуществляемого в целях обеспечения законности.

К основным формам такого участия относятся:

1) инициативная форма - внесение предложений о совершенствовании законодательства;

2) согласительная форма - участие в согласовании проектов НПА, затрагивающих компетенцию и функции прокуратуры;

3) специализированная форма - участие ведомства по защите прав инвесторов в рассмотрении проектов, предусматривающих ужесточение либо введение новых форм и средств государственного регулирования инвестиционной деятельности;

4) иные предусмотренные законом формы участия в нормотворческой деятельности.

Указанные формы участия обеспечивают возможность реализации полномочий прокуратуры на различных этапах совершенствования правового регулирования - от выявления проблем в законодательстве и формирования предложений по их устранению до оценки конкретных проектов нормативных правовых актов.

При этом органы прокуратуры РК не обладают правом прямой законодательной инициативы.

Согласно ст. 60 Конституции РК право законодательной инициативы принадлежит Президенту РК, депутатам Курултая, Правительству, Қазақстан Халық Кеңесі и реализуется исключительно в Курултае.

При этом законодательством предусмотрены различные субъекты разработки проектов законов, вносимых в порядке законодательной инициативы.

Разработчиками проектов законов, вносимых в Курултай РК в порядке законодательной инициативы Президента РК, по поручению Президента РК либо Руководителя Администрации Президента РК, основанному на поручении Президента РК, могут являться Администрация Президента, Правительство, иные государственные органы, организации и граждане по согласованию с ними.

Разработчиками проектов законов, подготавливаемых в порядке законодательной инициативы депутатов Курултая, являются депутаты Курултая.

Разработчиками проектов законов, подготавливаемых в порядке законодательной инициативы Правительства РК, являются центральные исполнительные органы, а также иные государственные органы по согласованию с ними.

Разработчиками проектов законов, подготавливаемых в порядке законодательной инициативы Қазақстан Халық Кеңесі, являются члены и (или) секретариат Қазақстан Халық Кеңесі.

Таким образом, участие органов прокуратуры в нормотворческой деятельности следует отличать от осуществления права законодательной инициативы.

Прокуратура вправе участвовать в совершенствовании правового регулирования в формах и пределах, установленных законодательством, однако не подменяет субъектов законодательной инициативы и иные государственные органы, на которые возложены функции по разработке и принятию нормативных правовых актов.

Участие прокуратуры в данной сфере обусловлено ее конституционно-правовым предназначением по обеспечению законности.

Нормотворческая деятельность при этом является одним из средств реализации возложенных на органы прокуратуры задач.

Содержание ст. 31 подлежит применению во взаимосвязи с положениями Конституции, Конституционного закона РК «О Президенте Республики Казахстан», Конституционного закона РК «О Курултае Республики Казахстан и статусе его депутатов», Конституционного закона РК «О Қазақстан Халық Кеңесі», Конституционного закона РК «О прокуратуре», Закона РК «О правовых актах» [206], постановления Правительства РК «О Регламенте Правительства Республики Казахстан», а также иных нормативных правовых актов, регулирующих вопросы разработки, согласования и принятия нормативных правовых актов.

Пп. 1) ст. 31 Конституционного закона предусматривает право органов прокуратуры в пределах своей компетенции вносить уполномоченным и иным государственным органам предложения о совершенствовании законодательства РК.

[206] Закон Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года № 480-V ЗРК «О правовых актах» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1600000480

Под совершенствованием законодательства в данном случае следует понимать деятельность, направленную на устранение выявленных недостатков правового регулирования, в том числе пробелов, коллизий и правовой неопределенности, избыточного либо неэффективного регулирования, необоснованных административных барьеров, а также иных обстоятельств, препятствующих надлежащему применению законодательства.

Необходимость внесения соответствующих предложений может быть установлена, в частности, по результатам прокурорского надзора, анализа состояния законности, правового мониторинга, изучения правоприменительной практики, рассмотрения обращений физических и юридических лиц, участия в правоприменительных процедурах и осуществления иных установленных законом полномочий.

При подготовке предложений по совершенствованию законодательства, равно как и при согласовании проектов нормативных правовых актов, органы прокуратуры обязаны учитывать решения Конституционного Суда РК.

В соответствии со ст. 75 Конституции законы и иные нормативные правовые акты, их отдельные положения, признанные не соответствующими Конституции, в том числе ущемляющими закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина, прекращают свое действие и не подлежат применению со дня принятия Конституционным Судом соответствующего решения либо с даты, установленной им.

Учет решений Конституционного Суда имеет непосредственное значение для нормотворческой деятельности прокуратуры, поскольку позволяет исключить сохранение в законодательстве положений, признанных неконституционными, и обеспечить приведение нормативного регулирования в соответствие с Конституцией.

В этой связи установленный механизм обеспечивает необходимую обратную связь между правоприменительной

деятельностью, прокурорским надзором и совершенствованием нормативного регулирования.

Порядок организации данной работы внутри системы органов прокуратуры определен приказом Генерального Прокурора РК от 17 января 2023 года № 34 «О некоторых вопросах нормотворческой деятельности органов прокуратуры Республики Казахстан» [207].

Выявленная в ходе практической деятельности проблема правового регулирования может получить нормативное решение посредством внесения соответствующего предложения компетентному государственному органу.

При этом законодатель исходит из принципа разграничения компетенции государственных органов.

В соответствии с п. 4 ст. 5 Конституционного закона при осуществлении надзора органы прокуратуры не подменяют функции иных государственных органов.

Следовательно, органы прокуратуры вправе выявлять проблемы правового регулирования, осуществлять их правовую оценку и вносить предложения о возможных способах их устранения, однако не вправе принимать на себя полномочия государственного органа, к компетенции которого относится разработка и принятие соответствующего нормативного правового акта.

Применительно к пп. 1) ст. 31 принципиальное значение имеет формулировка «в пределах своей компетенции». Она означает, что предложения органов прокуратуры должны быть непосредственно связаны с возложенными на них задачами и полномочиями и направлены на обеспечение законности, защиту прав и свобод человека и гражданина, а также охрану интересов общества и государства.

Законодательное предложение органов прокуратуры может реализовываться также посредством участия представителя органов

[207] Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 17 января 2023 года № 34 «О некоторых вопросах нормотворческой деятельности органов прокуратуры Республики Казахстан» / https://prg.kz/document/?doc_id=34125358&utm

прокуратуры в соответствующей рабочей группе либо через официального представителя Генеральной прокуратуры в Курултае.

Дополнительным инструментом выявления недостатков нормативного регулирования является правовой мониторинг.

Согласно ст. 50 Закона РК «О правовых актах» [208] органы прокуратуры осуществляют мониторинг нормативных правовых актов, принятых ими и (или) разработчиками которых они являлись, либо относящихся к их компетенции, и своевременно принимают меры по внесению в них изменений и (или) дополнений либо признанию их утратившими силу.

Организация указанной работы в системе прокуратуры регулируется приказом Генерального Прокурора РК от 17 января 2023 года № 33[209].

Указанным приказом предусмотрено проведение правового мониторинга структурными подразделениями Генеральной прокуратуры, подчиненными ведомствами, организацией образования, органами военной и транспортной прокуратуры, прокуратурами областей и приравненными к ним прокуратурами столицы и городов республиканского значения в отношении нормативных правовых актов, относящихся к предмету их деятельности.

Отличие правового мониторинга от реагирования на конкретное нарушение состоит в том, что его предметом является непосредственно нормативное регулирование и практика его применения. Иными словами, анализируется не только факт нарушения конкретной нормы, но и эффективность действующего правового регулирования, наличие в нем системных недостатков и необходимость его последующего совершенствования.

---

[208] Закон Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года № 480-V ЗРК «О правовых актах» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1600000480

[209] Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 17 января 2023 года № 33 «О работе органов прокуратуры Республики Казахстан по правовому мониторингу нормативных правовых актов и организации правового обеспечения» / https://prg.kz/document/?doc_id=32744248&utm

Таким образом, правовой мониторинг выступает одним из источников выявления проблем, которые в дальнейшем могут стать основанием для подготовки предложений о внесении изменений и дополнений в законодательство.

Пп. 2) ст. 31 Конституционного закона предусматривает согласование органами прокуратуры проектов нормативных правовых актов, затрагивающих компетенцию и функции прокуратуры.

В отличие от пп. 1), предусматривающего инициативное внесение предложений о совершенствовании законодательства, данное положение регулирует участие прокуратуры непосредственно на стадии подготовки и согласования конкретного проекта нормативного правового акта.

Государственные органы при разработке проектов законов, указов Президента РК или постановлений Правительства РК, если соответствующие проекты затрагивают полномочия, структуру, штат, финансирование, материально-техническое либо социальное обеспечение органов прокуратуры, обязаны направлять их на официальное согласование в Генеральную прокуратуру.

Под компетенцией прокуратуры применительно к данной норме следует понимать установленную законодательством совокупность полномочий органов прокуратуры в соответствующих сферах деятельности.

Функции прокуратуры представляют собой основные направления деятельности органов прокуратуры, установленные законодательством.

Следовательно, само по себе наличие в проекте нормативного правового акта упоминаний органов прокуратуры не является безусловным основанием для его согласования. Определяющим является содержание соответствующих положений и характер их воздействия на компетенцию и функции прокуратуры.

При рассмотрении проекта подлежит оценке его соответствие Конституции и законам РК, допустимость предлагаемого

регулирования в пределах компетенции разработчика, отсутствие необоснованного ограничения полномочий прокуратуры.

Такое согласование имеет не только процедурное, но и правозащитное значение, поскольку позволяет на стадии подготовки нормативного правового акта предупредить принятие положений, способных привести к изменению установленного законом объема полномочий прокуратуры либо возложению на нее несвойственных функций.

По результатам рассмотрения проекта органы прокуратуры дают заключение в пределах предоставленной компетенции.

Пп. 2-1) ст. 31 Конституционного закона предусматривает специальное полномочие ведомства органов прокуратуры по защите прав инвесторов по согласованию и выдаче заключений по проектам законов и иных нормативных правовых актов, связанным с ужесточением либо введением новых форм и средств государственного регулирования инвестиционной деятельности.

Данная норма введена Конституционным законом от 11 июня 2026 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые конституционные законы Республики Казахстан по вопросам приведения их в соответствие с Конституцией Республики Казахстан, совершенствования законодательства Республики Казахстан о выборах и прокуратуре»[210].

Закрепление указанного полномочия обусловлено необходимостью усиления превентивных механизмов защиты прав инвесторов при формировании государственного регулирования инвестиционной деятельности.

В случае подготовки законопроекта либо проекта подзаконного нормативного правового акта, предусматривающего ужесточение регулирования инвестиционной деятельности либо введение новых форм и средств государственного воздействия,

[210] Конституционный закон Республики Казахстан от 11 июня 2026 года № 305-VIII «О внесении изменений и дополнений в некоторые конституционные законы Республики Казахстан по вопросам приведения их в соответствие с Конституцией Республики Казахстан, совершенствования законодательства Республики Казахстан о выборах и прокуратуре» / https://prg.kz/document/?doc_id=36954507&pos=834;110

соответствующий проект подлежит рассмотрению ведомством органов прокуратуры по защите прав инвесторов в установленном законодательством порядке.

Ведомство осуществляет правовую оценку проекта и по ее результатам выдает соответствующее заключение.

При этом значение данного механизма заключается не в ограничении нормотворческой компетенции уполномоченного государственного органа, а в обеспечении дополнительной оценки обоснованности предлагаемого регулирования с точки зрения соблюдения прав и законных интересов инвесторов.

Согласование проектов нормативных правовых актов ведомством органов прокуратуры по защите прав инвесторов имеет превентивный характер, поскольку соответствующая оценка осуществляется до принятия нормативного правового акта.

Такой подход позволяет на ранней стадии выявлять положения, способные привести к необоснованному усилению государственного регулирования инвестиционной деятельности, и принимать меры по их правовой корректировке.

В этой связи предусмотренное пп. 2-1) ст. 31 полномочие является дополнительной юридической гарантией защиты прав инвесторов и одновременно инструментом повышения качества нормативного регулирования инвестиционной деятельности.

Пп. 3) ст. 31 Конституционного закона предусматривает выполнение органами прокуратуры иных функций в нормотворческой деятельности, предусмотренных законами РК и актами Президента РК.

Данная норма имеет отсылочный характер и направлена на обеспечение возможности реализации прокуратурой иных полномочий в нормотворческой сфере при наличии соответствующего прямого правового основания.

Следовательно, органы прокуратуры вправе осуществлять иные функции в нормотворческой деятельности не произвольно, а исключительно в случаях, когда соответствующие полномочия

непосредственно предусмотрены законом РК либо актом Президента РК.

Вместе с тем участие органов прокуратуры в совершенствовании законодательства осуществляется и в рамках предусмотренных законодательством консультативно-совещательных и межведомственных механизмов.

В частности, приказом Министра юстиции РК от 6 мая 2022 года № 380 образована Межведомственная комиссия по вопросам законопроектной деятельности, в состав которой входит заместитель Генерального Прокурора РК.

Комиссия осуществляет анализ законопроектной деятельности Правительства и уполномоченных государственных органов, а также вырабатывает рекомендации по формированию текущего плана законопроектных работ Правительства и концептуального плана законотворческой работы с учетом поручений и ежегодных посланий Президента РК.

Также приказом Министра юстиции РК от 31 июля 2026 года № 739 создана Межведомственная рабочая группа по некоторым вопросам совершенствования уголовного и уголовно-процессуального законодательства, в состав которой включен заместитель Генерального Прокурора РК.

В рамках деятельности рабочей группы предусмотрено участие в формировании и реализации регуляторной политики в соответствующей сфере, анализ действующего уголовного и уголовно-процессуального законодательства, а также выработка рекомендаций по его совершенствованию и систематизации.

Таким образом, действующий порядок позволяет обеспечить участие органов прокуратуры в межведомственном обсуждении и выработке предложений по совершенствованию законодательства при наличии соответствующего нормативного и организационного основания.

Такое участие не влечет расширения установленной законом компетенции органов прокуратуры, поскольку осуществляется в

пределах полномочий, определенных законодательством и актами, регулирующими деятельность соответствующих консультативно-совещательных и рабочих органов.

Это позволяет одновременно обеспечить необходимое участие органов прокуратуры в процессах совершенствования законодательства и соблюдение принципа законности при определении пределов ее компетенции.

Таким образом, ст. 31 Конституционного закона закрепляет комплексную систему участия органов прокуратуры в нормотворческой деятельности. Ее содержание охватывает как выявление и инициирование устранения недостатков законодательства, так и участие в согласовании конкретных проектов нормативных правовых актов, включая специальную процедуру оценки регулирования инвестиционной деятельности.

Глава 5. АКТЫ ПРОКУРАТУРЫ

Статья 32. Система актов прокуратуры

1. Систему актов прокуратуры составляют:

1) акты прокурорского надзора: протест, санкция, указание, представление, постановление, предписание;

2) акты прокурорского реагирования: ходатайство, заявление (иск), обращение, разъяснение о недопустимости нарушений законов Республики Казахстан;

3) акты, регулирующие вопросы организации и деятельности органов прокуратуры: приказы, распоряжения, положения, инструкции, регламенты и другие.

2. Акты прокурорского надзора и реагирования вносятся по результатам проведения проверки соблюдения законности, анализа состояния законности, оценки актов, вступивших в силу, рассмотрения обращения и выполнения иных функций, предусмотренных настоящим Конституционным законом, законами Республики Казахстан, актами Президента

Республики Казахстан, и обязательны для рассмотрения, исполнения органами, организациями и должностными лицами, которым они адресованы.

3. Нерассмотрение, а равно ненадлежащее рассмотрение, неисполнение актов прокуратуры либо невыполнение законных требований прокурора влекут ответственность, установленную законами Республики Казахстан.

4. После внесения актов прокурорского надзора и реагирования сроки для привлечения к ответственности лиц, совершивших нарушения, приостанавливаются до принятия решения по данному акту в порядке, определяемом законами Республики Казахстан.

Ст. 32 Конституционного закона закрепляет систему актов прокуратуры, определяет их основные виды, основания внесения, обязательность рассмотрения и исполнения, а также правовые последствия неисполнения законных требований прокурора.

В системе Конституционного закона данная статья имеет общее значение для последующих положений главы 5: она устанавливает законодательную классификацию актов прокуратуры, тогда как ст.ст. 33-41 Конституционного закона конкретизируют основания, содержание и порядок применения отдельных видов актов.

Система актов прокуратуры неоднородна по юридической природе. Акты прокурорского надзора и реагирования преимущественно являются индивидуальными правоприменительными актами, принимаемыми при реализации конкретных полномочий прокурора. Акты, регулирующие вопросы организации и деятельности органов прокуратуры, в зависимости от их содержания могут иметь нормативный либо организационно-распорядительный характер.

В юридической литературе акты прокуратуры рассматриваются как правовые формы реализации прокурорских

полномочий, различающиеся по назначению, основаниям применения, содержанию и юридическим последствиям. В научных и учебных работах исследуются как общие вопросы системы актов прокуратуры, так и особенности применения отдельных актов в конкретных направлениях прокурорской деятельности[211].

Научная разработка данного института позволяет рассматривать акты прокуратуры не только исходя из их наименования, но и с учетом их правовой природы, оснований применения и вызываемых ими юридических последствий. При этом исходной для правоприменения является классификация, непосредственно закрепленная в комментируемой статье.

П. 1 ст. 32 Конституционного закона подразделяет акты прокуратуры на три группы.

К первой группе относятся акты прокурорского надзора**:** протест, санкция, указание, представление, постановление и предписание.

Объединение указанных актов в одну группу обусловлено их непосредственной связью с осуществлением предусмотренных законом полномочий прокурора. Вместе с тем основания их применения, содержание и юридические последствия различаются.

Протест является формой реагирования прокурора на противоречащие Конституции, законам, актам Президента РК и ратифицированным РК международным договорам решения и действия (бездействие) государственных органов, учреждений, организаций, должностных и иных уполномоченных лиц и направлен на устранение нарушения законности.

Санкция (согласие) прокурора имеет иную правовую природу. Она носит предварительный разрешительный характер и

[211] Винокуров А.Ю., Винокуров Ю.Е. *Прокурорский надзор: учебник для вузов* / под общ. ред. А.Ю. Винокурова. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2020. 380 с.; Баяндина М.О., Табылдиев К.Б. Акты прокурорского реагирования как показатель правовой культуры органов прокуратуры // *Вестник КазНУ. Серия юридическая*. 2017. № 1 (81). С. 326–330; Оралбек Е.Т., Алибеков А.Е. *Образцы актов прокурорского надзора и реагирования в сфере исполнительного производства*. Косшы: Академия правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан, 2024. 45 с. Библиографические данные последних двух источников подтверждаются изданием КазНУ и официальным ресурсом Академии.

применяется в случаях, когда закон связывает возможность совершения отдельного действия правоограничительного характера либо получения сведений, содержащих охраняемую законом тайну, с предварительным решением прокурора.

Указание представляет собой предусмотренную законом письменную форму реализации полномочий прокурора по вопросам, прямо определенным ст. 35 Конституционного закона и иными законами РК. Указание, данное прокурором в пределах его компетенции, обязательно для исполнения.

Представление вносится в предусмотренных законом случаях и направлено на устранение нарушений законности, а также причин и условий, способствующих их совершению.

Постановление является формой оформления решения прокурора по вопросам, отнесенным законом к его компетенции, и выносится в случаях, предусмотренных Конституционным законом и иными законодательными актами.

Предписание применяется при наличии предусмотренных ст. 39 Конституционного закона оснований и содержит обязательное требование прокурора об устранении нарушения законности.

Таким образом, отнесение перечисленных правовых средств к актам прокурорского надзора не означает тождества их юридической природы. Конкретные основания, содержание и последствия каждого акта определяются специальными нормами Конституционного закона и соответствующего отраслевого законодательства.

Ко второй группе относятся акты прокурорского реагирования**:** ходатайство, заявление (иск), обращение и разъяснение о недопустимости нарушений законов РК.

Посредством данных актов прокурор в предусмотренных законом случаях инициирует разрешение юридически значимого вопроса компетентным органом, обращается за судебной защитой

либо реализует полномочия по предупреждению нарушений закона.

Заявление (иск) является процессуальной формой обращения прокурора в суд и рассматривается в порядке, установленном соответствующим процессуальным законодательством. Ходатайство вносится в случаях и порядке, предусмотренных законом, и предполагает рассмотрение поставленного прокурором вопроса уполномоченным субъектом. Обращение применяется в установленных Конституционным законом случаях как самостоятельная форма прокурорского реагирования. Разъяснение о недопустимости нарушений закона имеет предупредительную направленность и применяется при наличии оснований, предусмотренных ст. 41 Конституционного закона.

Отнесение данных актов к одной группе не означает одинакового порядка их рассмотрения и единых юридических последствий. Правовой режим каждого из них определяется соответствующими нормами Конституционного закона и отраслевого законодательства.

Третью группу составляют акты, регулирующие вопросы организации и деятельности органов прокуратуры**:** приказы, распоряжения, положения, инструкции, регламенты и другие акты.

Посредством таких актов регулируются организация деятельности единой централизованной системы органов прокуратуры, распределение компетенции, порядок реализации отдельных направлений деятельности, внутриорганизационные процедуры, а в предусмотренных законом случаях — иные отношения, отнесенные законодательством к компетенции Генерального Прокурора.

Акты данной группы не сводятся исключительно к внутриорганизационным документам. Конституционный закон наделяет Генерального Прокурора полномочием принимать нормативные правовые акты по вопросам, отнесенным законодательством к его компетенции. Такие акты принимаются и

действуют в соответствии с законодательством РК о правовых актах[212].

К данной группе относятся, в частности, нормативные правовые акты Генерального Прокурора, регламентирующие организацию прокурорского надзора, уголовного преследования, рассмотрения обращений, ведения государственной правовой статистики и специальных учетов, прохождения службы и иные направления деятельности системы органов прокуратуры.

П. 2 ст. 32 Конституционного закона определяет общие основания внесения актов прокурорского надзора и реагирования.

Они вносятся по результатам проведения проверки соблюдения законности, анализа состояния законности, оценки актов, вступивших в силу, рассмотрения обращения, а также выполнения иных функций, предусмотренных Конституционным законом, законами РК и актами Президента РК.

Данное положение необходимо рассматривать во взаимосвязи с нормами главы 3 Конституционного закона. Проверка соблюдения законности, анализ состояния законности и оценка актов, вступивших в силу, являются установленными законом формами осуществления высшего надзора. Акт прокурора представляет собой предусмотренную законом правовую форму реализации решения, принимаемого при наличии соответствующих оснований.

В этой связи следует разграничивать форму осуществления высшего надзора и акт прокуратуры, принимаемый по результатам либо в процессе реализации соответствующего полномочия**.** Проведение проверки, анализа состояния законности или оценки вступившего в силу акта само по себе не является актом прокурорского надзора или реагирования.

Установление нарушения законности также не предполагает произвольного выбора прокурором любого из актов,

[212] Закон Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года № 480-V ЗРК «О правовых актах» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1600000480

предусмотренных ст. 32 Конституционного закона. Вид применяемого акта определяется характером установленного нарушения или иного юридически значимого обстоятельства, содержанием полномочия прокурора, адресатом и предусмотренным законом правовым результатом.

Поэтому п. 2 комментируемой статьи применяется во взаимосвязи со ст.ст. 33-41 Конституционного закона, устанавливающими специальные основания и правовой режим отдельных актов.

Данный порядок конкретизируется нормативными правовыми актами Генерального Прокурора. В частности, Правила назначения и проведения органами прокуратуры проверок соблюдения законности, анализа состояния законности, а также осуществления оценки актов, вступивших в силу, утвержденные Приказом № 32[213], определяют порядок проведения соответствующих форм надзорной деятельности и принятия решений по их результатам.

В сфере уголовного преследования порядок реализации полномочий прокурора конкретизируется Инструкцией по организации надзора за законностью уголовного преследования, утвержденной Приказом № 65. При рассмотрении обращений применяются положения Приказа № 29[214].

Таким образом, ст. 32 Конституционного закона устанавливает общую систему актов прокуратуры, а основания и порядок применения конкретного акта определяются специальными нормами применительно к соответствующему направлению прокурорской деятельности.

П. 2 ст. 32 Конституционного закона устанавливает обязательность актов прокурорского надзора и реагирования для рассмотрения и исполнения органами, организациями и должностными лицами, которым они адресованы.

---

[213] Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 17 января 2023 года № 32 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2300031753

[214] О некоторых вопросах рассмотрения обращений и личного приема физических лиц и представителей юридических лиц в органах прокуратуры Республики Казахстан Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 17 января 2023 года № 29 / https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2300031715

Данное положение применяется с учетом различий в правовой природе конкретных актов.

Обязательность акта прокуратуры предполагает соблюдение адресатом установленного законом порядка реагирования на него. Содержание такой обязанности зависит от вида акта: в одних случаях закон непосредственно предусматривает исполнение содержащегося в акте требования прокурора, в других - рассмотрение внесенного акта и принятие по нему предусмотренного законом решения, а применительно к отдельным процессуальным актам окончательное разрешение поставленного вопроса относится к компетенции суда или иного уполномоченного органа.

В частности, обращение прокурора в суд с заявлением (иском) не предопределяет результат его рассмотрения. Суд разрешает заявленные требования самостоятельно в соответствии с Конституцией и процессуальным законодательством. Ходатайство также предполагает разрешение поставленного прокурором вопроса соответствующим компетентным субъектом в установленном законом порядке. В то же время письменное указание прокурора, данное в пределах его компетенции по вопросам, предусмотренным ст. 35 Конституционного закона, обязательно для исполнения.

Следовательно, общее положение ст. 32 Конституционного закона об обязательности рассмотрения и исполнения не означает придания всем актам прокуратуры одинаковой юридической силы. Конкретный объем обязанности адресата определяется специальной нормой, регулирующей соответствующий вид акта.

П. 3 ст. 32 Конституционного закона предусматривает ответственность за нерассмотрение, ненадлежащее рассмотрение, неисполнение актов прокуратуры либо невыполнение законных требований прокурора.

Данная норма имеет отсылочный характер: основания, виды и порядок юридической ответственности определяются законами РК.

Необходимым условием применения предусмотренной законом ответственности является законность требования прокурора и наличие установленной законодательством обязанности адресата рассмотреть либо исполнить соответствующий акт.

Несогласие адресата с актом прокуратуры само по себе не исключает обязанности соблюдать предусмотренный законом порядок его рассмотрения, исполнения или обжалования. Конституционный закон предусматривает возможность обжалования решений, действий (бездействия) и актов прокурора, которая реализуется в установленном законодательством порядке.

Тем самым п. 3 обеспечивает исполнение законных требований прокурора посредством установления законодательством соответствующих мер юридической ответственности.

П. 4 ст. 32 Конституционного закона устанавливает специальное правовое последствие внесения актов прокурорского надзора и реагирования: сроки для привлечения к ответственности лиц, совершивших нарушения, приостанавливаются до принятия решения по соответствующему акту.

Данное положение распространяется на акты прокурорского надзора и реагирования и не относится к актам, регулирующим вопросы организации и деятельности органов прокуратуры.

Правовое значение нормы состоит в сохранении возможности разрешения вопроса о привлечении лица к ответственности в период рассмотрения внесенного прокурором акта.

При этом ст. 32 Конституционного закона не устанавливает самостоятельного универсального порядка исчисления соответствующих сроков. Порядок их приостановления, возобновления и дальнейшего исчисления определяется законами РК применительно к соответствующему виду юридической ответственности.

Поэтому п. 4 ст. 32 Конституционного закона применяется во взаимосвязи с нормами уголовного, административного, дисциплинарного и иного законодательства в зависимости от характера установленного нарушения и вида предусмотренной законом ответственности.

Правовая природа актов прокуратуры предполагает их принятие уполномоченным прокурором в пределах предоставленной ему компетенции, при наличии предусмотренных законом оснований и с соблюдением установленной формы.

Содержание акта должно основываться на установленных обстоятельствах и применимых нормах законодательства. Требования к форме, содержанию, реквизитам, порядку внесения, рассмотрения и исполнения конкретного акта определяются Конституционным законом, соответствующим отраслевым законодательством и нормативными правовыми актами Генерального Прокурора.

Таким образом, ст. 32 Конституционного закона закрепляет систему правовых форм реализации полномочий прокуратуры**.** Акты прокурорского надзора, акты прокурорского реагирования и акты, регулирующие организацию и деятельность органов прокуратуры, различаются по правовой природе, основаниям принятия, назначению, адресатам и юридическим последствиям.

Общее регулирование комментируемой статьи получает дальнейшую конкретизацию в ст.ст. 33-41 Конституционного закона и соответствующем отраслевом законодательстве, обеспечивая взаимосвязь между компетенцией прокурора, юридическим основанием ее реализации и предусмотренной законом формой прокурорского акта.

Статья 33. Протест

1.Прокурор приносит протест на противоречащие Конституции Республики Казахстан, законам Республики Казахстан, международным договорам,

ратифицированным Республикой Казахстан, и актам Президента Республики Казахстан акты, вступившие в законную силу, решения и действия (бездействие) государственных органов, учреждений, организаций, должностных и иных уполномоченных лиц.

2. Протест приносится в государственный орган, учреждение, организацию, должностному или иному уполномоченному лицу, принявшим незаконные акт, решение, или в вышестоящий орган либо вышестоящему должностному лицу. В таком же порядке опротестовываются незаконные действия (бездействие) государственного органа, учреждения, организации, должностного или иного уполномоченного лица.

3. Протест прокурора подлежит рассмотрению соответствующим органом или должностным лицом в течение десяти календарных дней.

Прокурор вправе установить иной срок рассмотрения протеста, обусловленный необходимостью подготовки и принятия по нему решения, но не менее трех рабочих дней.

О результатах рассмотрения протеста незамедлительно сообщается прокурору в письменной форме. Протест до его рассмотрения может быть отозван принесшим его либо вышестоящим прокурором.

Орган или должностное лицо обязаны известить прокурора о времени и месте рассмотрения протеста.

4. В протесте прокурор требует отмены незаконного акта либо приведения его в соответствие с Конституцией Республики Казахстан, законами Республики Казахстан, актами Президента Республики Казахстан и международными договорами, ратифицированными Республикой Казахстан, нормативными правовыми актами, а также прекращения незаконного действия (бездействия) должностного лица и восстановления нарушенного права.

5. До принятия решения по протесту Генеральный Прокурор, заместители Генерального Прокурора, руководители органов военной и транспортной прокуратур, областные и приравненные к ним прокуроры (столицы и городов республиканского значения), районные и приравненные к ним (городские, межрайонные, а также специализированные) прокуроры вправе приостановить исполнение опротестованного акта либо действия.

6. Опротестованию прокурорами не подлежат законы Республики Казахстан, акты Президента Республики Казахстан, Администрации Президента Республики Казахстан, Конституционного Суда Республики Казахстан, Высшей аудиторской палаты (по итогам проведенных проверок).

7. Основания, порядок, сроки принесения протестов на вступившие в законную силу судебные акты, а также приостановления их исполнения определяются уголовно-процессуальным законодательством Республики Казахстан, гражданским процессуальным законодательством Республики Казахстан, законодательством Республики Казахстан об административных правонарушениях и законодательством Республики Казахстан об административном судопроизводстве.

Ст.33 Конституционного закона закрепляет одно из ключевых полномочий прокурора - приносить протесты на незаконные акты, решения и действия (бездействие) государственных органов, организаций и должностных лиц.

В доктринальном ракурсе протест – акт надзора с двойной правовой природой. Он одновременно выполняет две функции. Правоустанавливающая функция выражается в том, что протест фиксирует выявленное нарушение. Правообязывающая функция проявляется в том, что протест инициирует обязательную процедуру его устранения адресатом, но при этом не изменяет

правоотношение сам по себе. Именно в этом его отличие от постановления прокурора, которое порождает прямые правовые последствия непосредственно.

Протест является самым распространённым и традиционным инструментом прокурорского надзора, одним из основных правовых средств реагирования на нарушения закона. Этимология термина «протест» происходит от латинского слова «protestor», что означает «публичное требование, заявление, доказательство», что подчёркивает его характер как официального требования устранить нарушение закона.

Протест прокурора - это акт прокурорского надзора, направленный на устранение противоречий правового акта или действия (бездействие) должностного лица с законом.

В протесте выражается требование об отмене незаконного акта или его части, приведении акта в соответствие с законодательством, прекращении незаконного действия или бездействия должностного лица, восстановлении нарушенного права гражданина или организации.

Сфера применения протеста ограничена правовыми актами и действиями должностных лиц, нарушающими закон. Не подлежат опротестованию законы, акты Президента и Администрации Президента, Конституционного Суда, Высшей аудиторской палаты (по итогам проверок).

Право внесения протестов распространяется в пределах компетенции прокурора соответствующего уровня. Вышестоящий прокурор может приносить протесты как на акты своего уровня, так и на акты нижестоящих органов. Если нижестоящий прокурор выявляет нарушение в деятельности органов, находящихся под надзором вышестоящего прокурора, он подготавливает проект протеста и направляет его на рассмотрение вышестоящему прокурору.

Определение органа, в который приносится протест, производится прокурором исходя из конкретных обстоятельств,

характеризующих состояние законности в органе, издавшем незаконный правовой акт, содержание установленных в акте противоречий и актуальность их устранения, масштабы распространенности нарушений, представленных в подлежащем опротестованию акте.

В вышестоящий орган представляется целесообразным приносить протест в тех случаях, когда есть основания рассчитывать на его более объективное, по сравнению с органом, издавшим правовой акт отношение к протесту, а также при наличии сведений о том, что аналогичные нарушения могут иметь место в практике иных органов данной системы.

Протест приносится в письменной форме. Основными его элементами являются: наименование и дата протеста, адресат, название опротестованного акта, его номер и дата; краткое содержание опротестованного акта или его части, которая опротестована; обоснование протеста; предложение об отмене или изменении незаконного акта (или его части), прекращении незаконного действия должностного лица, восстановлении нарушенного права; должность, классный чин или воинское звание и подпись прокурора, вынесшего протест.

При внесении протеста следует иметь в виду, что закон может быть нарушен как по существу, так и с отступлением от установленного законом срока или издан с превышением полномочий. В этих и других подобных случаях незаконным оказывается весь акт, поэтому прокурор требует полной его отмены. Встречаются акты, в которых закону противоречат лишь отдельные пункты. В таких случаях опротестованию подлежит не весь акт, а только та его часть, которая не соответствует закону. Иногда издаются акты, в которых содержатся неточные формулировки или неправильные ссылки на нормативные акты, искажаются предписания закона. В этих случаях прокурор требует в протесте привести изданный акт в точное соответствие с законом. Закон может быть нарушен не только путем издания незаконного

акта, но и путем незаконного действия (бездействие) должностного лица. Если незаконным актом или действием (бездействием) должностного лица нарушены права гражданина или организации, прокурор должен потребовать в протесте восстановления нарушенного права.

До принятия решения по протесту прокурор вправе приостановить исполнение опротестованного акта либо действия. Цель такой меры - предотвратить возможный вред правам граждан, интересам государства или имуществу, пока законность акта не будет установлена окончательно.

Приостановление является временной, предупредительной мерой до окончательного решения по протесту.

Прокурор должен контролировать сроки рассмотрения протестов, вести учет результатов их разрешения и полученные данные использовать для анализа состояния законности в регионе.

Протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в десятидневный срок с момента его поступления.

Прокурору предоставлено право, устанавливать сокращенный срок рассмотрения протеста, когда этого требуют исключительные обстоятельства. Данное правило применяется в тех случаях, когда исполнение опротестованного акта сопряжено с наступлением или угрозой наступления опасных последствий причинение материального ущерба, нанесение вреда здоровью населения, дезорганизация производства и др.

Срок, в течение которого должен быть рассмотрен протест, указывается в его тексте. О результатах рассмотрения протеста прокурору в этот же день должно быть направлено письменное сообщение.

Обязательность извещения прокурора о времени и месте рассмотрения протеста обусловлена интересами обеспечения возможности личного участия прокурора в рассмотрении принесенного им прокурорского акта.

В ходе обсуждения, как правило, возникает необходимость получения квалифицированного заключения по правовым вопросам, о которых соответствующий орган не всегда может иметь необходимую ясность без профессиональной юридической помощи.

Присутствие прокурора на заседании позволяет ему, во-первых, в случае необходимости дать разъяснения по существу возникших при рассмотрении протеста вопросов и, во-вторых, иметь возможность более подробно аргументировать свою позицию по отношению к опротестованному им акту.

В случае отклонения протеста полностью или частично прокурор либо соглашается с доводами органа или должностного лица, либо оспаривает в судебном порядке.

Законодательное определение порядка и срока рассмотрения протеста имеет большое практическое значение как с точки зрения охраны конституционных прав и свобод граждан, так и для повышения эффективности прокурорского надзора, поскольку протесты, своевременно принесенные, но несвоевременно рассмотренные, зачастую теряют свое значение.

Прокурор в пределах своей компетенции вправе истребовать из суда дела, по которым решения, приговоры и иные постановления суда вступили в законную силу. В случае несоответствия закону либо необоснованности решения, приговора и иного постановления суда, вступивших в законную силу, прокурор приносит протест.

Основания, порядок, сроки принесения протестов на вступившие в законную силу судебные акты, а также приостановления их исполнения определяются уголовно-процессуальным (главами 52, 52-1 УПК), гражданским процессуальным законодательством (главами 54, 54-1 ГПК), законодательством об административных правонарушениях (главами 46, 46-1 КоАП) и законодательством об административном судопроизводстве (ст.ст.169, 169-1 АППК).

Статья 34. Санкция (согласие)

1. Прокурор в установленных законом случаях дает санкцию (согласие) на совершение отдельных действий правоограничительного характера, получение сведений, содержащих охраняемую законом тайну.

2. Санкция (согласие) либо отказ в ее (его) даче оформляется прокурором резолюцией и подписью на постановлении должностного лица после изучения материалов, на основании которых испрашивается санкция (согласие).

В случае отказа в даче санкции (согласия) указываются его причины и основания.

3. Санкция (согласие) на действия, указанные в настоящей статье, за исключением оперативно-розыскных, контрразведывательных мероприятий и негласных следственных действий, связанных с получением сведений, содержащих охраняемую законом тайну, также может быть удостоверена (удостоверено) посредством электронной цифровой подписи в соответствии с законодательством Республики Казахстан об электронном документе и электронной цифровой подписи.

Ст. 34 Конституционного закона закрепляет порядок реализации прокурором полномочий по даче санкции (согласия) в тех случаях, когда закон связывает совершение отдельного правоограничительного действия либо получение сведений, составляющих охраняемую законом тайну, с предварительным разрешением прокурора.

Санкция (согласие) не является самостоятельным основанием для ограничения прав и свобод. Она применяется только тогда, когда соответствующее полномочие государственного органа и необходимость предварительного согласования с прокурором прямо предусмотрены законом. Поэтому при применении ст. 34

Конституционного закона необходимо сначала установить специальную норму отраслевого законодательства, предусматривающую соответствующее действие, а затем определить, относится ли его санкционирование к компетенции прокурора либо суда.

В этом состоит практическое значение п. 1 ст. 34 Конституционного закона: прокурор не создает своим решением новое правоограничение, а проверяет наличие предусмотренных законом оснований для реализации уже установленного законом полномочия.

Прокурорская санкция применяется прежде всего в тех сферах, где государственное вмешательство может затрагивать тайну частной жизни, корреспонденции, информационных сообщений, банковскую, коммерческую и иную охраняемую законом тайну либо иные конституционно охраняемые права.

При этом сам термин «санкция» не означает автоматического одобрения решения органа, инициирующего соответствующее действие. П. 2 ст. 34 Конституционного закона обязывает прокурора предварительно изучить материалы, на основании которых испрашивается санкция, и только после этого принять решение о согласии либо отказе.

Следовательно, прокурор оценивает не только наличие формально оформленного постановления, но и компетенцию инициатора, предусмотренное законом основание, связь планируемого действия с конкретной целью, достаточность представленных материалов и соблюдение установленных законом пределов вмешательства.

Отказ в даче санкции также является самостоятельным правовым решением. В силу п. 2 ст. 34 Конституционного закона прокурор обязан указать его причины и основания, что исключает немотивированное отказное решение.

Одной из основных сфер непосредственного применения ст. 34 Конституционного закона является оперативно-розыскная деятельность.

В соответствии с п. 4 ст. 12 Закона РК «Об ОРД»[215] СОРМ проводятся исключительно с санкции прокурора в случаях и целях, предусмотренных этой нормой.

Верховный Суд РК в п. 3 нормативного постановления от 11 декабря 2020 года № 5 «О санкционировании негласных следственных действий» специально разграничил негласные следственные действия и оперативно-розыскные мероприятия и указал, что сходные с НСД специальные оперативно-розыскные мероприятия, предусмотренные Законом РК «Об ОРД», проводятся с санкции прокурора в случаях, установленных п. 4 ст. 12 этого Закона.

Это разграничение имеет принципиальное значение для ст. 34 Конституционного закона: санкция прокурора на СОРМ и судебное санкционирование НСД – разные правовые процедуры, основанные на разных законодательных актах.

Надзор за законностью оперативно-розыскной деятельности в целом осуществляется Генеральным Прокурором и подчиненными ему прокурорами в соответствии со ст. 25 Закона РК «Об ОРД»[216]. Поэтому санкционирование отдельного СОРМ является одной из предусмотренных законом форм прокурорского участия, но не исчерпывает последующий надзор за законностью оперативно-розыскной деятельности.

В уголовном процессе их санкционирование относится к компетенции следственного судьи. Нормативное постановление Верховного Суда РК от 11 декабря 2020 года № 5 исходит именно из судебной модели санкционирования НСД и подчеркивает

[215] Закон Республики Казахстан от 15 сентября 1994 года № 154-XIII «Об оперативно-розыскной деятельности» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z940004000

[216] Закон Республики Казахстан от 15 сентября 1994 года № 154-XIII «Об оперативно-розыскной деятельности» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z940004000

необходимость отличать их от оперативно-розыскных мероприятий.

При этом участие прокуратуры в этой процедуре сохраняет самостоятельное значение. Конституционный Суд РК в нормативном постановлении от 29 мая 2024 года № 45-НП[217] разъяснил соотношение судебного контроля и прокурорской функции на стадии досудебного расследования. В частности, при возникновении у следственного судьи сомнений в достоверности сведений, представленных для санкционирования НСД, после санкционирования он вправе инициировать проверку их законности процессуальным прокурором, который обязан провести соответствующую проверку и уведомить судью о результатах.

Следовательно, применительно к НСД ст. 34 34 Конституционного закона не должна истолковываться как самостоятельное основание прокурорского санкционирования. Здесь действует иной механизм: судебное санкционирование с последующим или сопутствующим прокурорским контролем в случаях, установленных УПК.

В соответствии со ст. 147 УПК содержание под стражей как мера пресечения применяется только с санкции судьи. Право санкционирования принадлежит следственному судье, а в предусмотренных УПК случаях - судье областного и приравненного к нему суда. Это прямо установлено ст. 148 УПК.

Поэтому согласие прокурора с ходатайством органа досудебного расследования и судебная санкция – не одно и то же.

На досудебной стадии прокурор изучает представленные материалы и решает, имеются ли основания для поддержания перед судом ходатайства о применении меры пресечения. Однако окончательное решение о содержании под стражей принимает следственный судья.

---

[217] Нормативное постановление Конституционного Суда РК от 29.05.2024 № 45-НП «Об истолковании пункта 6 постановляющей части нормативного постановления Конституционного Совета РК от 06.03.1997 № 3» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/S2400000045

Такое разграничение разъяснено в нормативном постановлении Верховного Суда РК от 24 января 2020 года № 1 «О некоторых вопросах санкционирования мер пресечения». В п. 1 установлено, что содержание под стражей, домашний арест и залог на досудебной стадии санкционируются судом, а рассмотрение соответствующих ходатайств относится к компетенции следственных судей. В п. 2 дополнительно подчеркивается необходимость соблюдения прав подозреваемого и обвиняемого при санкционировании меры пресечения.

Практически это означает, что ст. 34 Конституционного закона нельзя использовать для характеристики судебной санкции на содержание под стражей как санкции прокурора. Прокурор здесь выполняет самостоятельную процессуальную функцию – проверяет обоснованность ходатайства, принимает решение о его поддержании либо отказе и представляет позицию государства перед следственным судьей.

Для толкования ст. 34 Конституционного закона существенное значение имеет нормативное постановление Конституционного Суда РК от 19 апреля 2024 года № 41-НП.

Оно было принято по обращению Генерального Прокурора РК и официально истолковало положения прежней Конституции о неприкосновенности жилища и собственности. Конституционный Суд РК указал, что лишение имущества в спорных случаях должно основываться на предварительно принятом судебном решении либо осуществляться иным предусмотренным законом способом с возможностью последующего судебного контроля. В отношении жилища Суд особо подчеркнул обязательность судебного решения при принудительном лишении гражданина жилища без его согласия.

После вступления в силу Конституции РК данное постановление сохраняет юридическую силу в части, не противоречащей новой Конституции, что прямо предусмотрено п. 3 ст. 96 Конституции РК.

Для применения ст. 34 Конституционного закона эта правовая позиция имеет методологическое значение. Она показывает, что не всякое правоограничительное действие может быть поставлено под прокурорскую санкцию. Если Конституция РК или закон относят решение вопроса исключительно к судебной компетенции, прокурорское согласие не может заменить судебный контроль.

Иными словами, ст. 34 Конституционного закона применяется только в пределах той модели предварительного контроля, которую законодатель прямо закрепил за прокуратурой.

В современном законодательстве правоограничительные действия распределены между различными механизмами предварительного контроля.

Одни действия допускаются с санкции прокурора, как отдельные специальные оперативно-розыскные мероприятия.

Другие - только на основании судебной санкции, как содержание под стражей или предусмотренные УПК негласные следственные действия.

Третьи могут предполагать прокурорское согласование на промежуточной стадии с последующим обращением в суд.

Поэтому сам факт ограничения права не означает автоматически наличие компетенции прокурора по ст. 34 Конституционного закона. В каждом конкретном случае следует обращаться к специальной норме закона, устанавливающей субъект санкционирования и соответствующую процедуру.

Такой подход соответствует и правовой позиции Конституционного Суда о разграничении судебного контроля и прокурорских функций в досудебном производстве.

П. 1 ст. 34 Конституционного закона отдельно предусматривает санкцию (согласие) на получение сведений, содержащих охраняемую законом тайну.

Эта норма также носит отсылочный характер. Сам Конституционный закон не устанавливает перечень сведений, которые могут быть получены по санкции прокурора. Конкретный

правовой режим определяется специальными законами - об оперативно-розыскной деятельности, банковской деятельности, связи, персональных данных, государственных секретах и иной охраняемой законом информации.

Следовательно, ст. 34 Конституционного закона определяет форму прокурорского решения, но основание доступа к конкретному виду тайны должно быть установлено соответствующим отраслевым законом.

При изучении материалов прокурор обязан учитывать не только наличие формального основания, но и установленный специальным законодательством режим доступа, круг уполномоченных лиц, объем и цель истребуемых сведений.

П. 2 ст. 34 Конституционного закона устанавливает специальную форму принятия решения: санкция либо отказ оформляются резолюцией и подписью прокурора на постановлении должностного лица, инициировавшего соответствующее действие.

До проставления резолюции прокурор должен изучить материалы, которыми обосновывается необходимость ограничения права или получения охраняемых законом сведений.

Поэтому подпись прокурора имеет не техническое значение, а удостоверяет завершение самостоятельной правовой оценки представленных оснований.

При отказе закон требует указать причины и основания. Причина отражает фактическое обстоятельство, препятствующее санкционированию, а основание - соответствующую норму закона либо отсутствие предусмотренного законом условия.

Такое мотивирование обеспечивает возможность последующей проверки законности принятого прокурором решения.

П. 3 ст. 34 Конституционного закона допускает удостоверение санкции (согласия) электронной цифровой подписью в случаях, предусмотренных законом.

При этом законодатель установил исключения для оперативно-розыскных, контрразведывательных мероприятий и НСД, связанных с получением сведений, содержащих охраняемую законом тайну.

Юридический смысл этой нормы состоит не в упрощении требований к санкционированию, а только в допустимости электронной формы удостоверения решения. Использование электронной цифровой подписи не изменяет ни оснований санкции, ни объема проверки материалов прокурором.

Статья 35. Указание

1. Прокурор дает письменные указания по вопросам:

1) досудебного расследования;

2) оперативно-розыскной деятельности и негласных следственных действий;

3) проведения дополнительной проверки по делу об административном правонарушении;

4) исполнительного производства;

5) исполнения наказаний;

6) проводимых по требованию прокуратуры проверок;

7) государственной правовой статистики и специальных учетов;

7-1) защиты прав инвесторов и осуществления инвестиционной деятельности;

8) по иным вопросам, установленным законами Республики Казахстан.

2. Указания прокурора, данные в пределах его компетенции, обязательны для исполнения.

Ст. 35 Конституционного закона закрепляет указание как самостоятельный акт прокурорского надзора. В соответствии с пп. 3) п. 1 ст. 32 Конституционного закона указание относится к актам прокурорского надзора, а комментируемая статья определяет

сферы, в которых оно может быть дано, обязательную письменную форму и юридическое последствие его вынесения – обязательность исполнения при условии, что указание дано в пределах компетенции прокурора.

Перечень, установленный п. 1 ст. 35 Конституционного закона, построен по предметному принципу. Закон прямо допускает письменные указания по вопросам досудебного расследования, оперативно-розыскной деятельности и негласных следственных действий, дополнительной проверки по делу об административном правонарушении, исполнительного производства, исполнения наказаний, проверок, проводимых по требованию прокуратуры, государственной правовой статистики и специальных учетов, защиты прав инвесторов и осуществления инвестиционной деятельности, а также в иных случаях, прямо предусмотренных законом. После изменений от 11 июня 2026 года в статье специально выделено новое направление - защита прав инвесторов и инвестиционная деятельность.

Из этого следует практический критерий применения статьи: для дачи указания недостаточно общей ссылки на надзорную компетенцию прокуратуры; должно существовать предусмотренное законом направление и конкретное полномочие соответствующего прокурора.

Наиболее детально механизм указаний прокурора урегулирован уголовно-процессуальным законодательством.

Ст. 58 УПК определяет прокурора как должностное лицо, осуществляющее надзор за законностью дознания и следствия и уголовное преследование от имени государства. Основные полномочия на стадии досудебного расследования закреплены в ст. 193 УПК. П. 4 этой статьи прямо устанавливает, что указания прокурора лицу, осуществляющему досудебное расследование, и начальнику органа уголовного преследования, данные в предусмотренном УПК порядке, обязательны для исполнения; их

обжалование вышестоящему прокурору исполнения не приостанавливает.

Следовательно, указание в уголовном процессе может касаться только вопросов, разрешение которых отнесено УПК к компетенции прокурора. Оно может содержать требования о совершении предусмотренных УПК процессуальных действий, проверке определенных обстоятельств, устранении допущенного процессуального нарушения, выполнении действий, необходимых для обеспечения полноты, объективности и законности расследования.

В каждом случае содержание указания должно вытекать из обстоятельств уголовного дела и полномочий прокурора по ст. 193 УПК. Указание не может предопределять результат доказывания, обязывать следователя получить заранее заданный вывод либо подменять процессуальное решение, которое законом отнесено к компетенции суда или иного участника уголовного процесса.

Обязательность указания также не означает административного подчинения следователя прокурору. Конституционный Суд в нормативном постановлении от 29 мая 2024 года № 45-НП[218], раскрывая конституционное положение прокуратуры на досудебной стадии, разграничил прокурорскую функцию, деятельность органов уголовного преследования и судебный контроль. Указание прокурора должно рассматриваться именно в рамках предоставленной законом процессуальной компетенции, а не как внепроцессуальное руководство расследованием.

Возможность обжалования указаний вышестоящему прокурору является внутренним процессуальным механизмом проверки их законности и обоснованности. При этом ч. 4 ст. 193 УПК прямо устанавливает, что само обжалование не приостанавливает исполнения.

[218] Нормативное постановление Конституционного Суда РК от 29.05.2024 № 45-НП «Об истолковании пункта 6 постановляющей части нормативного постановления Конституционного Совета РК от 06.03.1997 № 3» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/S2400000045

Пп. 2) п. 1 ст. 35 Конституционного закона позволяет прокурору давать письменные указания по вопросам оперативно-розыскной деятельности и негласных следственных действий.

В сфере ОРД это полномочие необходимо применять во взаимосвязи со ст. 25 Закона РК «Об ОРД»[219], определяющей предмет и средства прокурорского надзора за законностью такой деятельности. Указание может быть направлено на обеспечение соблюдения установленных законом оснований, порядка и пределов оперативно-розыскных мероприятий, устранение нарушения либо выполнение предусмотренных законом действий.

При этом нельзя автоматически отождествлять письменное указание и постановление прокурора о прекращении незаконного ОРМ. Если закон предусматривает для конкретного решения самостоятельную форму прокурорского акта - например постановление, - применяться должна именно эта форма. Ст. 35 Конституционного закона не позволяет заменять указанием иной акт, прямо предусмотренный законом.

В отношении негласных следственных действий следует учитывать, что их проведение регулируется УПК и находится также в сфере судебного контроля. Поэтому письменное указание прокурора может касаться вопросов законности и процессуального сопровождения НСД в пределах его компетенции, но не подменять решение следственного судьи в тех случаях, когда УПК относит соответствующее санкционирование к судебным полномочиям. Такой подход согласуется с нормативным постановлением Конституционного Суда № 45-НП[220] о разграничении прокурорской функции и судебного контроля на досудебной стадии.

Пп. 3) ст. 35 Конституционного закона содержит специальное полномочие прокурора – дать письменное указание о проведении

[219] Закон Республики Казахстан от 15 сентября 1994 года № 154-XIII «Об оперативно-розыскной деятельности» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z940004000

[220] Нормативное постановление Конституционного Суда РК от 29.05.2024 № 45-НП «Об истолковании пункта 6 постановляющей части нормативного постановления Конституционного Совета РК от 06.03.1997 № 3» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/S2400000045

дополнительной проверки по делу об административном правонарушении.

Данное положение конкретизировано Приказом № 32[221]. В актуальной редакции Инструкции по организации представительства интересов государства в суде и надзора за законностью судебных актов п. 30 устанавливает, что по результатам проверки производства по делу об административном правонарушении и оценки законности постановления и иных актов прокурор вправе дать уполномоченному должностному лицу или органу, кроме суда, письменное указание о производстве дополнительной проверки. Там же прямо закреплена обязательность такого указания.

Практически это означает, что дополнительная проверка назначается не вместо рассмотрения дела по существу, а когда выявленная неполнота материалов препятствует законной оценке обстоятельств и может быть устранена уполномоченным органом. Указание не должно содержать заранее заданного вывода о виновности лица или требование применить конкретное взыскание – эти вопросы разрешаются в порядке, установленном КоАП.

Пп. 4) ст. 35 Конституционного закона следует рассматривать совместно с Законом РК «Об исполнительном производстве и статусе судебных исполнителей» и приложением 3 к Приказу № 32[222].

В соответствии с п. 42 Инструкции, утвержденной Приказом № 32, по определенным категориям исполнительных производств прокурор вправе дать судебному исполнителю указание о совершении исполнительного действия либо о запрещении совершать определенное действие. Такое указание обязательно, если дано в пределах компетенции прокурора.

---

[221] Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 17 января 2023 года № 32 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2300031753

[222] Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 17 января 2023 года № 32 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2300031753

Указание по исполнительному производству - это не управленческая рекомендация органам юстиции. Оно относится к конкретному исполнительному производству и направлено на обеспечение законности предусмотренных законом исполнительных действий.

При этом действующая Инструкция прямо предусматривает возможность обжалования указания прокурора о совершении либо запрещении исполнительного действия в порядке АППК. Это существенная гарантия судебной проверяемости властного прокурорского решения.

Для толкования данной сферы необходимо также учитывать нормативное постановление Верховного Суда РК от 31 марта 2017 года № 1 «О применении судами некоторых норм законодательства об исполнительном производстве», поскольку оно раскрывает порядок судебного контроля за действиями судебных исполнителей и применение законодательства об исполнительном производстве.

Пп. 5) ст. 35 Конституционного закона позволяет давать письменные указания по вопросам исполнения наказаний.

Это полномочие реализуется во взаимосвязи с УИК и ведомственными актами Генерального Прокурора РК по надзору за законностью исполнения уголовных наказаний. Действующая Инструкция по организации такого надзора определяет предмет деятельности прокуратуры применительно к учреждениям уголовно-исполнительной системы, службам пробации, специальным учреждениям и органам исполнительного производства при исполнении отдельных видов наказаний.

Письменное указание в данной сфере может касаться устранения нарушения порядка исполнения наказания, обеспечения установленного законом режима, соблюдения прав осужденного либо совершения предусмотренного законодательством действия.

Вместе с тем если Конституционный закон или УИК предусматривает иной самостоятельный акт прокурора - например отмену незаконного решения администрации учреждения -

необходимо использовать именно предусмотренную законом форму. Указание не должно превращаться в универсальный заменитель иных актов надзора.

Пп. 6) ст. 35 Конституционного закона необходимо разграничивать с самим требованием прокурора о проведении проверки.

Конституционный закон и Правила № 32[223] предусматривают право прокурора поставить перед уполномоченным государственным органом вопрос о проведении проверки в пределах его компетенции. Письменное указание в рамках такой проверки может конкретизировать вопросы, подлежащие установлению, необходимость совершения определенных действий и представления результатов в пределах предмета проверки.

При этом прокурор не вправе посредством указания передавать государственному органу полномочие, которым тот не обладает, либо предписывать ему принять заранее определенное итоговое решение. Сам орган, проводящий проверку, сохраняет ответственность за законность своих действий и выводов.

Пп. 7) ст. 35 связан со ст. 11 Конституционного закона и Законом РК «О государственной правовой статистике и специальных учетах».

В этой сфере письменные указания должны использоваться в пределах специальной компетенции Комитета по правовой статистике и специальным учетам и прокуроров, осуществляющих соответствующий надзор. Они могут касаться соблюдения установленного порядка формирования правовой статистики, полноты, объективности, достоверности и достаточности учетных сведений, устранения нарушений их регистрации и ведения специальных учетов.

При этом формулировка «прокурор может требовать исправления искаженных данных» нуждается в уточнении: речь

[223] Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 17 января 2023 года № 32 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2300031753

должна идти не о произвольной корректировке статистики, а об устранении выявленного нарушения установленного законом порядка учета и приведении сведений в соответствие с первичными учетными и процессуальными документами.

Пп. 7-1), введенный в 2026 году, устанавливает новое специальное направление письменных указаний - защиту прав инвесторов и осуществление инвестиционной деятельности.

Письменное указание в инвестиционной сфере может даваться только в пределах компетенции прокуратуры и при наличии предусмотренного законом предмета прокурорского вмешательства. Оно не позволяет прокурору самостоятельно разрешать гражданско-правовые или административные споры инвестора с государственным органом либо подменять компетенцию органов государственного регулирования.

Практическое содержание данного полномочия следует рассматривать в системе новых специальных гарантий защиты инвесторов. Приказ № 32[224] уже предусматривает отдельные Правила согласования прокурором мер запретительно-ограничительного характера, решений о проведении проверки, исков и решений о возбуждении дела об административном правонарушении в отношении инвесторов, включенных в реестр инвесторов.

Следовательно, письменное указание является лишь одним из предусмотренных законом инструментов в этой сфере и должно использоваться вместе с другими специальными механизмами, а не вместо них.

Ст. 35 Конституционного закона прямо требует письменной формы. Это имеет не техническое, а юридическое значение: письменная фиксация позволяет установить автора указания, его адресата, предмет, содержание требования, правовое основание и

[224] Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 17 января 2023 года № 32 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2300031753

впоследствии проверить, находилось ли оно в пределах компетенции прокурора.

Из самой конструкции п. 2 ст. 35 Конституционного закона следует, что обязательным является не любое требование прокурора, названное указанием, а указание, данное в пределах его компетенции. Поэтому оно должно содержать достаточную связь между установленными обстоятельствами, нормой закона и конкретным требуемым действием.

Для практики целесообразно исходить из того, что в письменном указании должны быть определимы:

1) производство или материал, в связи с которым оно дается;

2) обстоятельства, обусловившие необходимость указания;

3) конкретное действие, которое необходимо совершить либо от совершения которого необходимо воздержаться;

4) норма закона, предоставляющая прокурору соответствующее полномочие;

5) адресат и, если это необходимо, срок исполнения.

П. 2 ст. 35 Конституционного закона устанавливает обязательность указаний, данных в пределах компетенции прокурора. Это условие является ключевым.

Следовательно, обязательность указания не освобождает его автора от соблюдения установленной законом компетенции и не позволяет посредством ст. 35 вмешиваться в деятельность суда, подменять компетенцию другого государственного органа или требовать действий, не предусмотренных законодательством.

В уголовном процессе специальный порядок прямо предусмотрен ч. 4 ст. 193 УПК: указания могут быть обжалованы вышестоящему прокурору, но жалоба не приостанавливает их исполнения.

Для исполнительного производства ведомственная Инструкция, напротив, прямо предусматривает возможность судебного обжалования отдельных указаний прокурора в порядке

АППК. Это показывает, что правовой режим обжалования указания зависит от той отрасли, в которой оно вынесено.

Специального нормативного постановления Конституционного Суда РК, непосредственно толкующего ст. 35 Конституционного закона в целом, не установлено. Вместе с тем правовые позиции Конституционного Суда РК имеют значение при определении пределов письменных указаний.

Так, нормативное постановление Конституционного Суда РК от 29 мая 2024 года № 45-НП[225] разграничивает функции прокурора, органов уголовного преследования и суда на досудебной стадии. Из этой позиции следует, что письменным указанием нельзя подменять полномочия следственного судьи или изменять установленную УПК модель судебного контроля.

При указаниях в исполнительном производстве применению подлежит нормативное постановление Верховного Суда РК от 31 марта 2017 года № 1, раскрывающее применение законодательства об исполнительном производстве.

Кроме того, с учетом изменения нормативного постановления Верховного Суда от 27 июня 2012 года № 3[226] постановлением от 20 мая 2026 года № 5 необходимо учитывать действующие разъяснения о судебном рассмотрении жалоб на действия, бездействие и решения прокурора в уголовном процессе.

Статья 36. Представление

1. Прокурор в пределах своей компетенции вносит представление:

1) об устранении нарушений законности;

[225] Нормативное постановление Конституционного Суда РК от 29.05.2024 № 45-НП «Об истолковании пункта 6 постановляющей части нормативного постановления Конституционного Совета РК от 06.03.1997 № 3» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/S2400000045

[226] Нормативное Постановление Верховного Суда Республики Казахстан от 27 июня 2012 года № 3 «О рассмотрении судами жалоб на действия (бездействие) и решения прокурора, органов уголовного преследования (статья 106 Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан)» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/P120000003S

2) об устранении причин и условий, способствующих совершению уголовных и иных правонарушений;

3) в иных случаях, установленных законами Республики Казахстан.

2. Представление подлежит рассмотрению с принятием мер по устранению указанных в нем нарушений законности должностным лицом или органом в течение тридцати календарных дней, а в случаях, если могут наступить необратимые последствия для жизни и здоровья человека и гражданина, безопасности государства, – в срок, установленный прокурором.

Прокурор вправе участвовать при рассмотрении представления. О времени и месте рассмотрения представления прокурор должен быть уведомлен государственным органом или должностным лицом не позднее трех рабочих дней до дня рассмотрения представления.

О результатах рассмотрения представления и принятых мерах сообщается в прокуратуру в течение трех рабочих дней со дня рассмотрения представления.

Ст. 36 Конституционного закона определяет основания внесения, порядок рассмотрения и исполнения представления прокурора. В соответствии с пп. 1) п. 1 ст. 32 Конституционного закона представление относится к актам прокурорского надзора. Его назначение состоит в устранении выявленных нарушений законности, а в предусмотренных законом случаях - также причин и условий, способствующих совершению уголовных и иных правонарушений.

Положения комментируемой статьи применяются во взаимосвязи со ст. 32 Конституционного закона, определяющей систему актов прокуратуры и общие основания их внесения. Согласно п. 2 указанной статьи акты прокурорского надзора и реагирования вносятся по результатам проверки соблюдения

законности, анализа состояния законности, оценки актов, вступивших в силу, рассмотрения обращения и выполнения иных функций, предусмотренных Конституционным законом, законами РК и актами Президента РК. Таким образом, представление является формой реализации результатов осуществленной прокурором деятельности и должно основываться на установленных фактических обстоятельствах и применимых к ним нормах законодательства.

П. 1 ст. 36 устанавливает три правовых основания для внесения представления.

Первое основание - необходимость устранения нарушений законности. Представление в этом случае адресуется должностному лицу или органу, компетентному принять предусмотренные законодательством меры по устранению выявленного нарушения. Содержание требований прокурора определяется характером установленного нарушения и полномочиями адресата. Прокурор при этом не подменяет компетенцию соответствующего государственного органа или должностного лица и не определяет вместо него способ осуществления полномочий, если такой способ относится к его установленной законом компетенции.

Данный подход соответствует общему пределу прокурорского надзора, закрепленному п. 4 ст. 5 Конституционного закона, согласно которому при осуществлении надзора органы прокуратуры не подменяют функции иных государственных органов. Поэтому требование, содержащееся в представлении, должно быть направлено на восстановление законности, но не на осуществление прокурором вместо адресата его административных, контрольных, хозяйственных либо иных функций.

Вторым основанием является устранение причин и условий, способствующих совершению уголовных и иных правонарушений. В этой части представление выполняет предупредительную функцию. Предметом прокурорского реагирования являются не только последствия конкретного нарушения, но и установленные в

ходе надзорной или иной предусмотренной законом деятельности обстоятельства, способствовавшие его совершению и относящиеся к компетенции адресата представления.

Требования об устранении причин и условий должны вытекать из установленных обстоятельств и находиться в пределах компетенции органа или должностного лица, которому внесено представление. Тем самым ст. 36 Конституционного закона обеспечивает связь между выявлением нарушения, установлением обусловивших его факторов и принятием уполномоченным субъектом мер, направленных на предупреждение аналогичных нарушений.

Пп. 3) п. 1 предусматривает возможность внесения представления в иных случаях, установленных законами РК. Норма имеет отсылочный характер. Следовательно, иные основания использования представления не могут определяться исключительно ведомственным регулированием или усмотрением прокурора - они должны иметь законодательное основание. Такой подход непосредственно следует из конституционного требования об осуществлении прокуратурой своих полномочий в установленных законом пределах и формах.

Организационный порядок реализации надзорных полномочий конкретизирован Приказом № 32[227]. Утвержденные им правила регулируют проведение проверки соблюдения законности, анализа состояния законности и оценки вступивших в силу актов — форм высшего надзора, по результатам которых при наличии предусмотренных законом оснований принимаются соответствующие меры прокурорского надзора либо реагирования.

При подготовке представления юридически значимыми являются установленные нарушения, нормы законодательства, которым не соответствуют выявленные действия (бездействие) или решения, причины и условия совершения правонарушений, если

[227] Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 17 января 2023 года № 32 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2300031753

они являются предметом реагирования, а также требования, относящиеся к компетенции адресата. Такая конструкция обеспечивает проверяемость правовых и фактических оснований представления и возможность оценки полноты его исполнения.

В сфере уголовного преследования положения ст. 36 применяются во взаимосвязи с уголовно-процессуальным законодательством и Инструкцией, утвержденной Приказом № 65[228]. При выявлении в деятельности органов уголовного преследования нарушений законности прокурор использует предусмотренные Конституционным законом и уголовно-процессуальным законодательством полномочия с учетом характера нарушения, необходимости его устранения, восстановления нарушенных прав, а также устранения причин и условий, способствовавших нарушениям.

П. 2 комментируемой статьи устанавливает обязательный порядок рассмотрения представления. Общий срок составляет тридцать календарных дней. При этом закон связывает рассмотрение представления не только с соблюдением установленного срока, но и с принятием мер по устранению указанных в нем нарушений законности. Поэтому исполнение ст. 36 предполагает рассмотрение изложенных прокурором обстоятельств и требований, принятие по ним решения в пределах компетенции адресата и последующее информирование прокуратуры о результатах.

Исключение из общего тридцатидневного срока предусмотрено для случаев, когда могут наступить необратимые последствия для жизни и здоровья человека и гражданина либо безопасности государства. В таких обстоятельствах срок рассмотрения определяется прокурором исходя из необходимости своевременного предотвращения соответствующих последствий. Возможность установления сокращенного срока непосредственно

[228] Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 21 февраля 2023 года № 65 Об утверждении Инструкции по организации надзора за законностью уголовного преследования / https://prg.kz/document/?doc_id=33556520

предусмотрена Конституционным законом и не является самостоятельным расширением полномочий прокурора.

Статья закрепляет также право прокурора участвовать при рассмотрении внесенного им представления. Этому праву корреспондирует обязанность государственного органа или должностного лица уведомить прокурора о времени и месте рассмотрения не позднее трех рабочих дней до его проведения. Участие прокурора позволяет изложить правовые и фактические основания внесенного акта, дать пояснения по содержащимся в нем требованиям и получить информацию о принимаемых адресатом мерах. При этом решение по вопросам, отнесенным законом к компетенции соответствующего органа или должностного лица, принимается самим адресатом представления.

Завершающим элементом установленной процедуры является обратное информирование прокуратуры. О результатах рассмотрения представления и принятых мерах должно быть сообщено в прокуратуру в течение трех рабочих дней со дня его рассмотрения. Это позволяет прокурору установить, рассмотрено ли представление в полном объеме и приняты ли меры по устранению выявленных нарушений.

Данное положение необходимо рассматривать совместно с п. 3 ст. 32 Конституционного закона: нерассмотрение, ненадлежащее рассмотрение или неисполнение актов прокуратуры, а равно невыполнение законных требований прокурора влекут ответственность, установленную законами РК. Следовательно, юридическое значение имеет не формальное направление ответа прокуратуре, а соблюдение установленного законом порядка рассмотрения представления и принятие решений по содержащимся в нем законным требованиям.

При этом обязательность представления не означает наделения прокурора полномочием произвольно определять содержание решений, относящихся к исключительной компетенции адресата. Обязательность акта действует в пределах законной

компетенции прокурора и корреспондирует установленному Конституционным законом запрету подмены функций иных государственных органов. Такое разграничение обеспечивает одновременно действенность прокурорского надзора и самостоятельность государственных органов при реализации предоставленных им законом полномочий.

Таким образом, представление представляет собой предусмотренный Конституционным законом акт прокурорского надзора, посредством которого ставится вопрос об устранении установленных нарушений законности, а в соответствующих случаях — причин и условий, способствующих совершению уголовных и иных правонарушений. Его правовой механизм включает наличие предусмотренного законом основания, внесение компетентному адресату, обязательное рассмотрение в установленный срок, принятие мер в пределах полномочий адресата и информирование прокуратуры о результатах исполнения.

Статья 37. Постановление

1. Прокурор выносит постановление:

1) в случаях, предусмотренных уголовно-процессуальным законодательством Республики Казахстан, законодательством Республики Казахстан об административных правонарушениях;

2) о возбуждении дисциплинарного производства;

3) о проведении оперативно-розыскных мероприятий;

4) о прекращении оперативно-розыскных мероприятий и негласных следственных действий;

5) о приостановлении действия акта;

6) о проведении проверки соблюдения законности;

7) об отмене действий и мер запретительного либо ограничительного характера, необоснованно осуществляемых государственными, местными представительными и

исполнительными органами, органами местного самоуправления, организациями, субъектами квазигосударственного сектора, а также их должностными и иными лицами;

8) об отмене дисциплинарных взысканий и поощрений, налагаемых органами уголовно-исполнительной системы в отношении лиц, содержащихся под стражей, отбывающих наказание в местах лишения свободы, а также подучетных службам пробации;

9) о приостановлении акта или действия должностного и иного лица на

10) об отмене незаконных актов судебных исполнителей;

11) о принудительном исполнении акта прокурорского надзора;

12) в иных случаях, предусмотренных законами Республики Казахстан.

2. Постановление прокурора подлежит обязательному исполнению в установленные им сроки. Обжалование постановления не приостанавливает его действие.

Ст. 37 Конституционного закона определяет основания вынесения постановления прокурора, его обязательность и правовые последствия. В системе актов прокуратуры постановление относится к актам прокурорского надзора и применяется в случаях, прямо предусмотренных Конституционным законом, процессуальным и иным законодательством.

Специфика постановления состоит в том, что его юридическое действие определяется характером конкретного полномочия прокурора. В одних случаях постановление оформляет процессуальное решение прокурора, в других — является формой реализации полномочий по пресечению нарушения законности, приостановлению либо отмене незаконного акта или действия, назначению проверки, возбуждению предусмотренного законом

производства либо обеспечению исполнения ранее внесенного акта прокурорского надзора.

Поэтому постановления прокурора, объединенные ст. 37 общим наименованием, различаются по основаниям, предмету регулирования и вызываемым юридическим последствиям. Общим для них является наличие прямого правового основания и принятие в пределах установленной законом компетенции прокурора.

Данное положение непосредственно связано с п. 1 ст. 32 Конституционного закона, который относит постановление к актам прокурорского надзора, а также с п. 2 указанной статьи, закрепляющим общие основания внесения актов прокуратуры.

Пп. 1) п. 1 ст. 37 Конституционного закона имеет бланкетный характер и отсылает к уголовно-процессуальному законодательству и законодательству об административных правонарушениях.

В уголовном процессе постановление прокурора является процессуальной формой реализации тех полномочий, которые непосредственно предоставлены ему УПК. Содержание, основания, порядок принятия и обжалования такого постановления определяются прежде всего уголовно-процессуальным законодательством.

Организация надзора за законностью уголовного преследования внутри системы органов прокуратуры конкретизирована Инструкцией по организации надзора за законностью уголовного преследования, утвержденной приказом Генерального Прокурора Республики Казахстан от 21 февраля 2023 года № 65**.** При этом ведомственный акт регулирует организацию прокурорской деятельности, тогда как основания и пределы принятия процессуального решения определяются УПК.

При применении указанных полномочий необходимо учитывать разграничение функций прокурора, органа уголовного преследования и суда. Постановление прокурора не может заменять судебный акт по вопросам, которые Конституцией и УПК отнесены к исключительной компетенции суда. Данный подход согласуется с

правовыми позициями Конституционного Суда Республики Казахстан, в том числе изложенными в Нормативном постановлении от 29 мая 2024 года № 45-НП[229].

Судебная проверяемость решений прокурора в уголовном процессе обеспечивается в порядке, предусмотренном УПК. Соответствующие вопросы раскрыты в Нормативном постановлении Верховного Суда от 27 июня 2012 года № 3[230], действующем с учетом изменений 2026 года.

В производстве по делам об административных правонарушениях постановление прокурора выносится в случаях и порядке, установленных КоАП. Таким образом, пп. 1) ст. 37 не создает самостоятельных процессуальных полномочий, а закрепляет постановление как предусмотренную Конституционным законом форму их реализации.

Пп. 3) и 4) п.1 ст. 37 Конституционного закона предусматривают возможность вынесения прокурором постановлений о проведении оперативно-розыскных мероприятий, а также о прекращении оперативно-розыскных мероприятий и негласных следственных действий.

Эти полномочия применяются во взаимосвязи с Законом РК «Об ОРД» и УПК. Их содержание связано с конституционной функцией прокуратуры по осуществлению высшего надзора за соблюдением законности и направлено на обеспечение соблюдения установленного законом порядка проведения мероприятий, способных затрагивать права и свободы человека.

При этом само наличие в ст. 37 соответствующего вида постановления не означает возможности его вынесения вне

[229] Нормативное постановление Конституционного Суда РК от 29.05.2024 № 45-НП «Об истолковании пункта 6 постановляющей части нормативного постановления Конституционного Совета РК от 06.03.1997 № 3» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/S2400000045

[230] Нормативное Постановление Верховного Суда Республики Казахстан от 27 июня 2012 года № 3 «О рассмотрении судами жалоб на действия (бездействие) и решения прокурора, органов уголовного преследования (статья 106 Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан)» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/P120000003S

оснований и процедур, установленных специальным законодательством.

Согласно пп. 2) п. 1 ст. 37 Конституционного закона прокурор вправе вынести постановление о возбуждении дисциплинарного производства.

Данное полномочие представляет собой предусмотренную законом форму прокурорского реагирования на выявленное нарушение законности, когда разрешение вопроса о дисциплинарной ответственности относится к компетенции соответствующего органа или должностного лица.

Постановление прокурора в данном случае инициирует установленную законодательством дисциплинарную процедуру, но не подменяет компетенцию субъекта, уполномоченного разрешать вопрос о наличии дисциплинарного проступка, виде взыскания и его применении.

Пп. 6) п.1 ст. 37 Конституционного закона предусматривает вынесение постановления о проведении проверки соблюдения законности.

Данная норма применяется совместно со ст. 18 Конституционного закона и Приказом № 32[231]**.** Утвержденные этим приказом Правила определяют организационный порядок назначения и проведения проверки соблюдения законности. Приказ действует в обновленной редакции с учетом изменений от 12 июня 2026 года.

Постановление в данном случае является юридической формой решения о проведении проверки. Его вынесение допускается только при наличии оснований и уполномоченным прокурором, определенными Конституционным законом и соответствующими Правилами.

Следовательно, ведомственное регулирование не создает дополнительных оснований для прокурорской проверки, а

[231] Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 17 января 2023 года № 32 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2300031753

конкретизирует порядок реализации установленного законом полномочия.

Пп. 5), 7) и 9) ст. 37 Конституционного закона предусматривают постановления, связанные с приостановлением действия актов либо действий и отменой необоснованно примененных мер запретительного или ограничительного характера.

Их объединяет непосредственная направленность на прекращение либо временное приостановление правовых последствий, которые прокурор в пределах своей компетенции оценивает как не соответствующие законодательству.

Применение указанных полномочий должно основываться на установленном нарушении законности и точно соответствовать предусмотренным законом основаниям. Постановление не может использоваться как универсальная форма вмешательства в административную либо хозяйственную деятельность государственного органа, организации или субъекта квазигосударственного сектора.

Такое ограничение непосредственно вытекает из п. 4 ст. 5 Конституционного закона, запрещающего органам прокуратуры подменять функции иных государственных органов.

Пп. 8) п. 1 ст. 37 Конституционного закона предоставляет прокурору право отменять незаконные дисциплинарные взыскания и поощрения, применяемые органами уголовно-исполнительной системы в отношении лиц, содержащихся под стражей, отбывающих наказание в местах лишения свободы, а также подучетных службам пробации.

Данное полномочие осуществляется во взаимосвязи с УИК и ведомственными актами Генерального Прокурора, регулирующими организацию надзора за законностью исполнения наказаний.

Юридическое значение постановления здесь состоит в непосредственном устранении незаконного решения,

затрагивающего правовое положение лица в системе исполнения наказаний.

Пп. 10) п. 1 ст. 37 Конституционного закона предусматривает постановление об отмене незаконных актов судебных исполнителей.

Норма применяется совместно с Законом РК «Об исполнительном производстве и статусе судебных исполнителей» и ведомственным регулированием Генерального Прокурора по вопросам надзора за законностью исполнительного производства.

При толковании данной нормы необходимо также учитывать Нормативное постановление Верховного Суда РК от 31 марта 2017 года № 1 «О применении судами некоторых норм законодательства об исполнительном производстве», раскрывающее порядок применения соответствующего законодательства и судебного контроля в данной сфере.

С 2026 года соответствующее направление прокурорского надзора дополнительно урегулировано актуализированной редакцией приложения 3 к приказу Генерального Прокурора № 32.

Пп. 11) п.1 ст. 37 Конституционного закона предусматривает возможность вынесения постановления о принудительном исполнении акта прокурорского надзора.

Данная норма представляет собой самостоятельный механизм обеспечения обязательности законных актов прокуратуры. Она применяется во взаимосвязи с п. 2 и 3 ст. 32 Конституционного закона, закрепляющими обязательность рассмотрения и исполнения актов прокуратуры и ответственность за их неисполнение либо ненадлежащее исполнение.

При этом постановление о принудительном исполнении может быть вынесено только в предусмотренном законом порядке и в отношении требований, первоначально предъявленных прокурором в пределах его компетенции. Последующее принуждение не устраняет необходимости проверки законности самого первоначального акта прокурорского надзора.

П. 2 ст. 37 Конституционного закона закрепляет обязательность исполнения постановления прокурора в установленный им срок и устанавливает, что его обжалование не приостанавливает действие постановления.

Данные положения обеспечивают непрерывность юридического действия постановления до момента его отмены либо изменения в установленном законом порядке.

Вместе с тем порядок обжалования зависит от правовой природы постановления. Процессуальные постановления обжалуются в порядке, установленном соответствующим процессуальным законодательством; иные постановления — в порядке, предусмотренном Конституционным законом и иными применимыми законодательными актами.

Поэтому правило о непрекращении действия постановления вследствие его обжалования не устраняет право заинтересованного лица на его проверку вышестоящим прокурором либо судом, если такая форма контроля предусмотрена законом.

Неисполнение постановления прокурора влечет ответственность только при наличии предусмотренных законом оснований. В этой связи корректнее не ограничиваться ссылкой исключительно на ст. 664 КоАП либо отдельную статью УК, а указывать общее правило п. 3 ст. 32 Конституционного закона: неисполнение актов прокуратуры и невыполнение законных требований прокурора влекут ответственность, установленную законами Республики Казахстан**.**

Таким образом, ст. 37 закрепляет систему различных по предмету и юридическим последствиям постановлений прокурора, объединенных общими требованиями законности, компетентности и обязательности исполнения. Их применение должно осуществляться во взаимосвязи с Конституционным законом, соответствующим отраслевым законодательством, нормативными правовыми актами Генерального Прокурора и сформированными

правовыми позициями Конституционного Суда и Верховного Суда РК.

Статья 37-1. Предписание

1. Предписание об устранении нарушения закона вносится прокурором государственному органу, местному исполнительному органу, органам местного самоуправления, субъектам квазигосударственного сектора, их должностным и приравненным к ним лицам, иным организациям независимо от формы собственности, допустившим нарушение закона либо правомочным устранить допущенное нарушение.

2. Предписание об устранении нарушения закона вносится прокурором в случае, если нарушение закона носит явный характер, может повлечь нарушение прав и законных интересов инвесторов либо негативно повлиять на осуществление инвестиционной деятельности, и не будет незамедлительно устранено.

Предписание не может вноситься на нормативные правовые акты.

3. В предписании должны содержаться указания на нормы Конституции, законов, актов Президента Республики Казахстан, которые нарушены, характер правонарушения и конкретные предложения о мерах по устранению нарушения.

4. Предписание подлежит обязательному исполнению в срок, установленный прокурором.

Об исполнении предписания незамедлительно сообщается прокурору.

5. Неисполнение предписания прокурора влечет ответственность, предусмотренную законами Республики Казахстан.

6. Предписание может быть обжаловано вышестоящему прокурору либо в суд. Обжалование предписания не приостанавливает его исполнения.

7. Вышестоящий прокурор или суд может приостановить исполнение предписания до принятия решения по жалобе.

Ст. 37-1 Конституционного закона закрепляет специальный акт прокурорского надзора — предписание об устранении нарушения закона. В соответствии с пп. 1) п. 1 ст. 32 Конституционного закона предписание включено в систему актов прокурорского надзора наряду с протестом, санкцией, указанием, представлением и постановлением.

Институт предписания введен Конституционным законом РК от 11 июня 2026 года № 305-VIII в рамках законодательного закрепления новых механизмов прокурорской защиты прав инвесторов. Одновременно законодательством расширена компетенция органов прокуратуры в сфере защиты прав инвесторов и осуществления инвестиционной деятельности, создано ведомство органов прокуратуры по защите прав инвесторов, а за Генеральным Прокурором закреплены функции инвестиционного омбудсмена.

Специальное назначение предписания определяется п. 2 комментируемой статьи. Оно применяется не при любом выявленном нарушении закона, а при наличии совокупности предусмотренных законом условий.

Во-первых, нарушение закона должно носить явный характер. Данная формулировка указывает на наличие установленного нарушения, которое непосредственно следует из сопоставления фактических обстоятельств с требованиями Конституции, закона либо акта Президента РК и не требует разрешения спорного вопроса посредством подмены компетенции иного государственного органа либо суда.

Во-вторых, нарушение должно создавать угрозу правам и законным интересам инвесторов либо негативно влиять на осуществление инвестиционной деятельности. Тем самым законодатель непосредственно ограничивает предмет применения

предписания инвестиционной сферой. Использование данного акта за пределами предусмотренной законом цели не допускается.

В-третьих, установленное нарушение не устраняется незамедлительно. Данное условие характеризует предписание как средство оперативного восстановления законности в случаях, когда сохранение выявленного нарушения способно повлечь дальнейшее ущемление прав инвестора либо препятствовать реализации инвестиционной деятельности.

Следовательно, наличие самого по себе нарушения закона недостаточно для внесения предписания. Прокурором должны быть установлены все предусмотренные п. 2 ст. 37-1 признаки, определяющие специальное основание применения данного акта.

П. 1 статьи определяет круг адресатов предписания. Оно может быть внесено государственному органу, местному исполнительному органу, органу местного самоуправления, субъекту квазигосударственного сектора, их должностным и приравненным к ним лицам, а также иной организации независимо от формы собственности. При этом юридически значимым является не организационно-правовой статус адресата сам по себе, а наличие одного из двух оснований: соответствующий субъект либо допустил нарушение закона, либо обладает полномочиями по его устранению.

Такое построение нормы позволяет обеспечить устранение нарушения не только непосредственно лицом, его допустившим, но и компетентным субъектом, которому законодательством предоставлены полномочия по восстановлению законности. Вместе с тем предписание не может содержать требования, выходящие за пределы компетенции его адресата.

Пределы применения предписания дополнительно определяются прямым запретом на его внесение на нормативные правовые акты. Тем самым законодатель разграничивает предписание и протест прокурора. Законность нормативного правового акта оценивается и оспаривается посредством

предусмотренных Конституционным законом и законодательством процедур; предписание предназначено для устранения конкретного нарушения закона в инвестиционной сфере.

Поэтому содержащееся в первоначальном проекте противопоставление, согласно которому «протест приносится на незаконные нормативные правовые акты, а постановление возбуждает административное или уголовное производство», требует корректировки. Протест имеет более широкий предмет, а постановление прокурора также применяется в значительно большем числе случаев, прямо перечисленных ст. 37 Конституционного закона. Сопоставление актов должно проводиться не по упрощенной формуле, а исходя из их предусмотренных законом оснований и юридических последствий.

П. 3 ст. 37-1 устанавливает специальные требования к содержанию предписания. В нем должны быть указаны конкретные нормы Конституции РК, законов либо актов Президента РК, которые нарушены, характер правонарушения и предложения о мерах по его устранению. Это положение обеспечивает нормативную и фактическую обоснованность акта и одновременно определяет предел требований прокурора.

Характерно, что законодатель прямо ограничил нормативную основу нарушения, указываемую в предписании, Конституцией, законами и актами Президента. Поэтому содержание предписания не должно строиться исключительно на несоблюдении подзаконного ведомственного акта, если соответствующее требование не имеет основы в акте, указанном в п. 3 статьи.

При формулировании мер по устранению нарушения прокурор должен исходить из характера нарушения и компетенции адресата. Предписание направлено на восстановление законности, однако оно не должно подменять предусмотренную законодательством дискрецию государственного органа либо возлагать на адресата обязанности, не вытекающие из закона.

В этой части положения ст. 37-1 необходимо рассматривать во взаимосвязи с п. 4 ст. 5 Конституционного закона, согласно которому органы прокуратуры при осуществлении надзора не подменяют функции иных государственных органов. Значение данного ограничения подтверждается и правовой позицией Конституционного Суда РК: конституционное предназначение прокуратуры требует четкого разграничения ее надзорных полномочий и функций иных государственных органов.

Организационно-правовую основу применения предписаний в инвестиционной сфере образуют также акты, регулирующие деятельность ведомства органов прокуратуры по защите прав инвесторов. В соответствии с Указом Президента РК от 17 декабря 2025 года № 1125 «О совершенствовании системы государственного управления в сфере защиты прав инвесторов и возврата активов», с учетом изменений, внесенных в 2026 году, Комитет по защите прав инвесторов Генеральной прокуратуры является ведомством, осуществляющим функции и полномочия уполномоченного государственного органа по защите прав инвесторов. В числе его полномочий прямо закреплено право давать обязательные к исполнению предписания и указания по вопросам защиты прав инвесторов и осуществления инвестиционной деятельности.

Система ведомственного регулирования в указанной сфере включает также нормативные правовые акты Генерального Прокурора. В частности, Приказом № 32[232] регулируются формы высшего надзора, по результатам которых могут быть установлены обстоятельства, являющиеся основанием для применения предусмотренных законом актов прокурорского надзора. После законодательных изменений 2025–2026 годов в приказ включены специальные процедуры, связанные с защитой инвесторов, в том числе согласование мер запретительно-ограничительного

[232] Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 17 января 2023 года № 32 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2300031753

характера, проверок, исков и отдельных административно-процессуальных решений в отношении инвесторов.

Дополнительное значение для выявления системных проблем в инвестиционной сфере имеет приказ Генерального Прокурора РК от 30 июня 2026 года № 100 «Об утверждении Правил по формированию и ведению реестра системных проблем инвесторов». Утвержденные им Правила определяют механизм учета и анализа устойчивых административных и правовых барьеров, неправомерных действий (бездействия) государственных органов, организаций и должностных лиц, затрагивающих инвесторов. При этом сам по себе факт включения проблемы в соответствующий реестр не подменяет установленные ст. 37-1 основания для внесения предписания: каждый акт должен соответствовать непосредственно условиям комментируемой статьи.

П. 4 устанавливает обязательность исполнения предписания в срок, определенный прокурором. Поэтому содержащаяся в первоначальном проекте формула о том, что предписание «подлежит немедленному исполнению, если прокурором не установлен иной срок», неверна. Закон прямо исходит из того, что срок исполнения устанавливается прокурором. После исполнения адресат обязан незамедлительно сообщить об этом прокурору.

Юридическая обязательность предписания обусловлена его отнесением к актам прокурорского надзора и непосредственно закреплена в ст. 37-1. При этом обязательному исполнению подлежит законное предписание, внесенное компетентным прокурором при наличии предусмотренных законом оснований и в пределах его полномочий.

П. 5 устанавливает ответственность за неисполнение предписания путем отсылки к законам РК.

П.п. 6 и 7 формируют механизм защиты адресата предписания. Предписание может быть обжаловано вышестоящему прокурору либо в суд. Сам факт подачи жалобы по общему правилу

не приостанавливает его исполнения. Вместе с тем вышестоящий прокурор или суд вправе приостановить исполнение предписания до разрешения жалобы. Таким образом, законодатель сочетает оперативность прокурорского реагирования с возможностью административного и судебного контроля за законностью внесенного акта.

Статья 38. Ходатайство

Ходатайство о пересмотре судебных актов, не вступивших в законную силу, вносится прокурором в порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством Республики Казахстан, гражданским процессуальным законодательством Республики Казахстан, законодательством Республики Казахстан об административных правонарушениях и законодательством Республики Казахстан об административном судопроизводстве.

Ст. 38 Конституционного закона определяет ходатайство прокурора как акт прокурорского реагирования, посредством которого инициируется пересмотр судебного акта, не вступившего в законную силу. В соответствии с пп. 2) п. 1 ст. 32 Конституционного закона ходатайство входит в систему актов прокурорского реагирования.

В отличие от актов прокурорского надзора, обращенных непосредственно к органу, организации или должностному лицу, ходатайство, предусмотренное ст. 38, реализуется исключительно в судебно-процессуальной форме. Его внесение не влечет самостоятельной отмены или изменения судебного акта: вопрос о законности и обоснованности соответствующего судебного решения разрешается судом в порядке, установленном процессуальным законодательством.

Такое регулирование соответствует конституционной функции прокуратуры по представительству интересов государства

в суде и одновременно обеспечивает разграничение компетенции прокуратуры и судебной власти. Прокурор инициирует предусмотренную законом процедуру пересмотра, формулирует правовую позицию и основания несогласия с судебным актом, однако окончательное решение принимает соответствующая судебная инстанция.

Особенностью ст. 38 является ее отсылочный характер. Конституционный закон определяет вид акта прокуратуры и его общее назначение, тогда как субъекты, имеющие право на его принесение, судебные акты, подлежащие пересмотру, сроки, содержание ходатайства, порядок его подачи, изменения, дополнения и отзыва, а также полномочия суда определяются соответствующим процессуальным законодательством.

Комментируемая статья прямо предусматривает четыре процессуальных режима применения ходатайства прокурора: уголовное судопроизводство, гражданское судопроизводство, производство по делам об административных правонарушениях и административное судопроизводство.

В уголовном судопроизводстве порядок пересмотра не вступивших в законную силу судебных актов по ходатайству прокурора установлен разделом 8 УПК. Глава 48 УПК регулирует право принесения ходатайства прокурора, перечень судебных актов, подлежащих апелляционному пересмотру, компетенцию судов, порядок и сроки подачи, последствия принесения ходатайства, а также требования к его содержанию. Глава 49 определяет порядок рассмотрения дела судом апелляционной инстанции.

Положения УПК конкретизированы в Нормативном постановлении Верховного Суда РК от 19 декабря 2003 года № 13 «О практике рассмотрения уголовных дел в апелляционном порядке». Верховный Суд рассматривает апелляционное производство как процессуальную форму проверки судебного решения и указывает, что оно возбуждается в том числе по

ходатайству прокурора. При поступлении такого ходатайства суд проверяет полномочия лица, его внесшего, соблюдение срока и иных процессуальных требований; рассмотрение осуществляется в пределах и порядке, установленных УПК.

Ходатайство прокурора по уголовному делу должно содержать конкретные доводы относительно законности, обоснованности и справедливости обжалуемого судебного акта и соответствовать требованиям УПК. Содержание позиции прокурора определяется материалами конкретного производства и предусмотренными законом основаниями апелляционного пересмотра. При этом процессуальная самостоятельность суда предполагает оценку доводов ходатайства наряду с другими материалами дела и позициями участников процесса.

В гражданском судопроизводстве институт апелляционного ходатайства прокурора регулируется ГПК. Не вступившее в законную силу решение суда может быть пересмотрено по апелляционному ходатайству прокурора в случаях и порядке, установленных кодексом. ГПК определяет требования к содержанию ходатайства, действия суда первой инстанции после его поступления, основания оставления без движения и возвращения, а также порядок отзыва ходатайства.

Правоприменительное содержание этих норм раскрывается Нормативным постановлением Верховного Суда РК от 20 марта 2003 года № 2 «О применении судами некоторых норм гражданского процессуального законодательства». Верховный Суд непосредственно связывает пересмотр не вступившего в силу решения с апелляционной жалобой либо ходатайством прокурора и разъясняет вопросы апелляционного рассмотрения, представления новых доказательств и отзыва ходатайства прокурором.

В производстве по делам об административных правонарушениях ходатайство прокурора также является предусмотренным КоАП процессуальным средством инициирования пересмотра судебного постановления, не

вступившего в законную силу. Компетенция прокурора, сроки и порядок его принесения, а также полномочия суда определяются непосредственно КоАП. Поэтому использование ходатайства в данной сфере должно осуществляться исходя из специального процессуального режима производства по делам об административных правонарушениях, а не по аналогии с уголовным или гражданским процессом.

В административном судопроизводстве порядок принесения апелляционного ходатайства прокурора установлен АППК. Кодекс определяет круг прокуроров, наделенных соответствующим полномочием, сроки подачи ходатайства и компетенцию суда апелляционной инстанции. В частности, участвовавшему в деле прокурору принадлежит право принесения апелляционного ходатайства, а Генеральному Прокурору, его заместителям и иным прокурорам, прямо указанным в АППК, такое полномочие в пределах их компетенции предоставлено также независимо от участия в рассмотрении дела.

Существенное значение для применения этих положений имеет Нормативное постановление Конституционного Суда РК от 6 октября 2023 года № 33-НП. Конституционный Суд, рассматривая положения ст. 168 АППК, исходил из необходимости соблюдения конституционного принципа равенства всех перед законом и судом и истолковал момент начала исчисления срока подачи апелляционной жалобы и ходатайства прокурора как дату изготовления судебного решения в окончательной форме. Данная правовая позиция непосредственно влияет на применение процессуальных сроков при реализации ст. 38 Конституционного закона в административном судопроизводстве.

Организация соответствующей работы внутри системы прокуратуры определяется нормативными правовыми актами Генерального Прокурора. По гражданским, административным делам и делам об административных правонарушениях

применяется Приказ № 32[233]. В актуальной редакции, сформированной в том числе приказом Генерального Прокурора от 12 июня 2026 года № 90, приложением 3 утверждена Инструкция по организации представительства интересов государства в суде, надзора за законностью судебных актов, вступивших в законную силу, по гражданским, административным делам, делам об административных правонарушениях и исполнительного производства. Инструкция определяет внутриведомственную организацию представительства, распределение обязанностей и порядок реагирования на судебные акты, не изменяя предусмотренных процессуальными кодексами оснований и пределов полномочий прокурора.

В уголовно-судебной сфере внутриведомственная организация работы осуществляется на основании специального нормативного правового акта Генерального Прокурора, регулирующего представительство интересов государства в уголовном судопроизводстве и надзор за законностью судебных актов. При его применении определяющими остаются нормы УПК: ведомственное регулирование устанавливает организацию работы прокуроров, но не может изменять круг судебных актов, основания пересмотра, процессуальные сроки или компетенцию суда.

Таким образом, ст. 38 закрепляет единый вид акта прокурорского реагирования, реализуемый в четырех самостоятельных процессуальных режимах. Общим для них является то, что ходатайство прокурора ставит перед судом вопрос о проверке судебного акта, не вступившего в законную силу; конкретные же основания, субъектный состав, сроки, форма, содержание и последствия его принесения определяются соответствующим процессуальным законодательством.

Ходатайство прокурора имеет правовое значение не само по себе, а как процессуальный механизм реализации полномочий

[233] Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 17 января 2023 года № 32 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2300031753

прокуратуры в судебном производстве. Его внесение должно основываться на конкретных нарушениях материального или процессуального закона, способных повлиять на законность и обоснованность судебного акта, и осуществляться строго в пределах компетенции соответствующего прокурора. Такой подход обеспечивает одновременно реализацию конституционной функции прокуратуры и самостоятельность суда при разрешении вопроса о пересмотре судебного решения.

Статья 39. Заявление (иск)

1. Прокурор вправе обратиться с заявлением (иском) в суд в порядке и на основаниях, которые установлены законами Республики Казахстан.

2. При отклонении актов прокурорского надзора либо оставлении их без рассмотрения прокурор обращается с заявлением в суд о признании актов, решений и действий (бездействия) органов и должностных лиц незаконными.

Комментируемая статья определяет заявление (иск) прокурора как предусмотренный Конституционным законом акт прокуратуры, посредством которого прокурор обращается в суд в случаях, на основаниях и в порядке, установленных законами РК.

Правовая природа данного акта непосредственно связана с конституционным статусом прокуратуры. Согласно п. 1 ст. 84 Конституции прокуратура от имени государства в установленных законом пределах и формах осуществляет высший надзор за соблюдением законности на территории РК, представляет интересы государства в суде и от имени государства осуществляет уголовное преследование. Тем самым обращение прокурора в суд является одной из предусмотренных законом форм реализации конституционных функций прокуратуры и осуществляется исключительно при наличии установленных законом оснований.

Положения ст. 39 Конституционного закона необходимо рассматривать во взаимосвязи со ст. 22 Конституционного закона, согласно которой органы прокуратуры представляют интересы государства в суде на основании и в порядке, предусмотренных уголовно-процессуальным, гражданским процессуальным законодательством, законодательством об административных правонарушениях и об административном судопроизводстве. Следовательно, ст. 39 Конституционного закона не устанавливает самостоятельного универсального порядка обращения прокурора в суд, а отсылает к соответствующему отраслевому процессуальному законодательству.

Такое понимание согласуется с правовой позицией Конституционного Суда РК, изложенной в нормативном постановлении от 29 мая 2024 года № 45-НП[234]. Конституционный Суд указал, что особенность конституционно определенных направлений деятельности прокуратуры в судопроизводстве состоит в комплексном представлении интересов государства, в том числе в случаях, когда деятельность отдельных государственных органов и должностных лиц может затрагивать конституционные права и свободы человека и гражданина. При этом иные государственные органы, участвуя в суде, представляют государство лишь в пределах собственной компетенции.

П. 1 ст. 39 Конституционного закона закрепляет общее полномочие прокурора обратиться с заявлением (иском) в суд в порядке и на основаниях, установленных законами РК.

Формулировка данной нормы имеет отсылочный характер. Основания обращения прокурора, вид судопроизводства, предмет иска, требования к его форме и содержанию, процессуальные права и обязанности прокурора определяются соответствующим процессуальным законом.

---

[234] Нормативное постановление Конституционного Суда РК от 29.05.2024 № 45-НП «Об истолковании пункта 6 постановляющей части нормативного постановления Конституционного Совета РК от 06.03.1997 № 3» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/S2400000045

В гражданском судопроизводстве содержание данного полномочия конкретизировано ст. 54 ГПК. Прокурор вправе обратиться с иском или заявлением в суд для восстановления нарушенных прав и защиты интересов лиц, которые в силу физических, психических и иных обстоятельств не могут самостоятельно осуществлять их защиту, неопределенного круга лиц, общества и государства, если это необходимо для предотвращения необратимых последствий для жизни, здоровья людей либо безопасности РК, а также инвесторов, включенных в реестр инвесторов, по вопросам, связанным с реализацией инвестиционного проекта, если нарушение носит системный характер либо может негативно отразиться на инвестиционном климате РК.

ГПК устанавливает также особенности процессуального положения прокурора, предъявившего иск. Если лицо, в интересах которого прокурором заявлено требование, не поддерживает его, суд оставляет иск без рассмотрения, если при этом не затрагиваются права, свободы и законные интересы третьих лиц. Прокурор, предъявивший иск, пользуется процессуальными правами и несет процессуальные обязанности истца с установленными законом исключениями, в частности в части заключения мирового соглашения, медиации и урегулирования спора в порядке партисипативной процедуры.

С 1 июля 2026 года гражданское процессуальное законодательство дополнительно учитывает полномочия прокуратуры в сфере защиты прав инвесторов. Наряду с самостоятельным правом прокурора на обращение в суд ГПК предусматривает обязательное согласование с прокурором отдельных исков государственных и местных исполнительных органов, а также субъектов квазигосударственного сектора, если такие иски затрагивают права и законные интересы инвесторов, включенных в реестр инвесторов. Данное полномочие следует отличать от заявления (иска), предъявляемого самим прокурором:

согласование чужого иска и самостоятельное обращение прокурора в суд являются различными правовыми механизмами.

В административном судопроизводстве полномочие прокурора на обращение в суд закреплено в ст.ст. 9 и 31 АППК. Прокурор вправе обратиться в суд с иском в целях осуществления возложенных на него обязанностей в порядке, предусмотренном АППК.

Ст. 31 АППК одновременно определяет процессуальное положение прокурора в административном судопроизводстве и специальные основания его обращения в суд. В частности, в случае отклонения административным органом или должностным лицом протеста прокурора на не соответствующие закону административный акт либо административное действие, (бездействие) прокурор обращается с иском в суд. Прокурор, предъявивший административный иск, пользуется процессуальными правами и несет обязанности истца, кроме права на заключение соглашения о примирении, медиации либо урегулировании спора в порядке партисипативной процедуры.

Разъяснения по применению норм АППК содержатся в нормативном постановлении Верховного Суда РК от 9 апреля 2026 года № 2 «Об отдельных вопросах применения процессуального законодательства по административным делам». Его положения подлежат учету при определении вида административного иска, подсудности, процессуальных предпосылок обращения в суд и иных вопросов рассмотрения публично-правового спора.

П. 2 ст. 39 Конституционного закона предусматривает специальный случай обращения прокурора в суд: отклонение акта прокурорского надзора либо оставление его без рассмотрения.

Данная норма является продолжением установленной Конституционным законом системы актов прокурорского надзора. В соответствии со ст.ст. 32-38 Конституционного закона прокурор в пределах компетенции применяет предусмотренные законом акты, направленные на устранение нарушений законности и их

последствий. Если такой акт отклонен либо не рассмотрен, законодатель переводит разрешение вопроса о законности акта, решения либо действия (бездействия) соответствующего органа или должностного лица в судебную форму.

Поэтому п. 2 ст. 39 Конституционного закона не означает наделения прокурора полномочием самостоятельно придать своему акту силу судебного решения либо обеспечить его исполнение путем внесудебного принуждения. Окончательное разрешение спора о законности соответствующего акта, решения или действия (бездействия) осуществляется судом в установленном процессуальном порядке.

Именно этим объясняется формулировка п. 2 ст. 39 Конституционного закона: прокурор обращается в суд о признании актов, решений и действий (бездействия) органов и должностных лиц незаконными. Предмет судебного рассмотрения составляет не факт неисполнения требования прокурора сам по себе, а законность оспариваемого публично-властного решения, действия или бездействия с учетом соответствующего вида судопроизводства.

При этом применимый процессуальный порядок зависит от правовой природы спорного отношения. Если речь идет об административном акте либо административном действии (бездействии), спор разрешается по правилам административного судопроизводства. В иных случаях применяются нормы гражданского либо иного предусмотренного законом судопроизводства. Поэтому содержащаяся в прежнем регулировании ссылка на специальный порядок ст. 286 ГПК и единый десятидневный срок обращения прокурора в суд в действующей правовой системе применяться не может[235].

[235] Исключена Законом Республики Казахстан от 29 июня 2020 года № 351-VI ЗРК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам административного процедурно-процессуального законодательства Республики Казахстан» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2000000351#z148

Организация представительства интересов государства в судах и прокурорского надзора за законностью вступивших в силу судебных актов конкретизирована Приказом № 32[236].

Ведомственное регулирование носит организационно-процедурный характер и не может самостоятельно расширять предусмотренные законами основания для предъявления прокурором заявления или иска. Данное положение непосредственно вытекает из конституционной формулы об осуществлении функций прокуратуры «в установленных законом пределах и формах».

Ст. 39 также должна применяться с учетом установленного Конституционным законом запрета на подмену прокуратурой функций иных государственных органов и организаций. Само наличие имущественного ущерба, нарушения договорных обязательств либо иного частноправового спора не означает возникновения безусловной обязанности прокурора предъявить иск. Основание для прокурорского обращения должно прямо вытекать из закона и соответствовать установленным критериям защиты общественного, государственного либо иного охраняемого законом интереса.

Нормативное постановление Конституционного Суда РК от 29 мая 2024 года № 45-НП[237] позволяет определить место заявления прокурора в общей системе представительства интересов государства. Конституционный Суд подчеркнул особую конституционную роль прокуратуры в судопроизводстве, однако одновременно связал реализацию этой функции с установленными законом пределами компетенции. Поэтому обращение прокурора с заявлением или иском является не самостоятельным видом общего государственного представительства, а специальным

[236] Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 17 января 2023 года № 32 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2300031753

[237] Нормативное постановление Конституционного Суда РК от 29.05.2024 № 45-НП «Об истолковании пункта 6 постановляющей части нормативного постановления Конституционного Совета РК от 06.03.1997 № 3» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/S2400000045

процессуальным полномочием, осуществляемым в прямо предусмотренных законом случаях.

В гражданском судопроизводстве при реализации данного полномочия подлежат учету также разъяснения нормативных постановлений Верховного Суда РК, регулирующих применение норм ГПК. В частности, нормативное постановление Верховного Суда от 13 декабря 2001 года № 21 «О подготовке гражданских дел к судебному разбирательству»[238] применяется в действующей редакции при разрешении процессуальных вопросов по гражданским делам, в том числе возбужденным по инициативе прокурора. Вместе с тем оно не устанавливает самостоятельных оснований прокурорского иска и применяется во взаимосвязи с действующей ст. 54 ГПК.

Таким образом, ст. 39 Конституционного закона предусматривает две взаимосвязанные формы судебной реализации полномочий прокурора.

В первом случае прокурор вправе инициировать судебное производство при наличии оснований, прямо предусмотренных законодательством. Такое обращение направлено на судебную защиту прав и охраняемых законом интересов лиц, общества и государства в пределах компетенции прокуратуры.

Во втором случае обращение прокурора является последующей судебной формой реагирования на отклонение либо оставление без рассмотрения акта прокурорского надзора. В данной ситуации вопрос о законности соответствующего акта, решения или действия (бездействия) передается на разрешение суда.

В уголовном процессе иск прокурора имеет специальную процессуальную природу и не рассматривается как самостоятельный акт прокурорского реагирования. Он представляет собой предусмотренный УПК способ реализации

[238] Нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан от 13 декабря 2001 года № 21 «О подготовке гражданских дел к судебному разбирательству»

полномочий прокурора как участника уголовного процесса по защите интересов потерпевшего и государства.

Согласно части второй ст. 58 и части первой ст. 167 УПК прокурор вправе предъявить гражданский иск подозреваемому, обвиняемому, подсудимому либо лицу, несущему имущественную ответственность за их действия. Такое полномочие осуществляется в защиту интересов потерпевшего, который вследствие беспомощного состояния, зависимости от подозреваемого, обвиняемого или подсудимого либо по иным причинам не способен самостоятельно предъявить и отстаивать иск, а также в защиту интересов государства.

Предметом иска может быть возмещение имущественного или морального вреда, непосредственно причиненного уголовным правонарушением либо общественно опасным деянием невменяемого, а также расходов, предусмотренных ст. 166 УПК. При обращении с иском прокурору необходимо обосновать характер защищаемого интереса, факт и размер причиненного вреда, его непосредственную связь с уголовным правонарушением, а при предъявлении иска в интересах потерпевшего - обстоятельства, препятствующие самостоятельной защите им своих прав.

Гражданский иск может быть предъявлен с момента начала досудебного расследования до окончания судебного следствия. На досудебной стадии иск подается органу, ведущему уголовный процесс, для приобщения к материалам уголовного дела, а после поступления дела в суд - непосредственно суду. Иск предъявляется в письменной форме либо в форме электронного документа с соблюдением требований, установленных гражданским процессуальным законодательством. Государственная пошлина при его предъявлении не уплачивается, а подсудность определяется подсудностью уголовного дела, с которым иск рассматривается совместно. Неустановление подозреваемого не препятствует

предъявлению иска; его основания и размер могут быть впоследствии уточнены или дополнены.

Доказывание гражданского иска осуществляется по правилам УПК, а основания, условия, объем и способ возмещения вреда определяются нормами гражданского, трудового и иного применимого законодательства. Для обеспечения заявленных требований принимаются меры, предусмотренные ст. ст. 161 и 171 УПК. По результатам рассмотрения иска суд принимает одно из решений, установленных ст. 170 УПК. Если иск поддерживается прокурором, суд рассматривает его независимо от явки гражданского истца или его представителя.

Статья 40. Обращение

Генеральный Прокурор и его заместители, руководители органов военной и транспортной прокуратур, прокуроры областей и приравненные к ним прокуроры (столицы и городов республиканского значения), районные и приравненные к ним (городские, межрайонные, а также специализированные) прокуроры вправе выступить с обращением к должностным лицам, государственным органам, физическим и юридическим лицам в целях обеспечения законности и общественной безопасности, предупреждения правонарушений, а также защиты прав и свобод человека и гражданина.

Обращение распространяется с использованием средств массовой информации или иным публичным способом.

Ст. 40 регулирует самостоятельный вид акта прокурорского реагирования - обращение прокурора к должностным лицам, государственным органам, физическим и юридическим лицам. В соответствии с пп. 2) п. 1 ст. 32 Конституционного закона обращение входит в систему актов прокурорского реагирования наряду с ходатайством, заявлением (иском) и разъяснением о недопустимости нарушений законов РК.

Специфика обращения определяется его публичным характером. В отличие от большинства иных актов прокуратуры, имеющих конкретного адресата и влекущих установленную законом процедуру рассмотрения или исполнения, обращение предназначено для доведения официальной позиции прокурора до определенного либо неопределенного круга лиц посредством средств массовой информации или иным публичным способом.

Комментируемая статья устанавливает исчерпывающий круг субъектов, наделенных правом выступить с таким обращением. К ним относятся Генеральный Прокурор РК и его заместители, руководители органов военной и транспортной прокуратур, прокуроры областей и приравненные к ним прокуроры, а также районные и приравненные к ним прокуроры. Включение в 2026 году в данный перечень руководителей органов военной и транспортной прокуратур, районных и приравненных к ним прокуроров расширило возможность использования обращения непосредственно на соответствующем территориальном и специализированном уровне.

Полномочие, предусмотренное ст. 40 Конституционного закона, носит специальный характер и принадлежит именно указанным в ней прокурорам. Следовательно, публичное выступление иного работника органов прокуратуры само по себе не образует предусмотренного данной статьей акта прокурорского реагирования, если соответствующее обращение не исходит от уполномоченного прокурора.

Закон определяет четыре взаимосвязанные цели обращения: обеспечение законности; обеспечение общественной безопасности; предупреждение правонарушений; защита прав и свобод человека и гражданина. Наличие хотя бы одной из предусмотренных законом целей является правовым основанием использования данной формы прокурорского реагирования. При этом обращение не предназначено для общего информирования о деятельности прокуратуры либо публичного комментирования любого

общественно значимого вопроса. Его использование должно быть связано с реализацией задач, непосредственно названных в ст. 40 Конституционного закона.

В этом заключается отличие обращения как акта прокурорского реагирования от текущей информационно-разъяснительной деятельности органов прокуратуры. Размещение информации на официальном интернет-ресурсе, сообщение для средств массовой информации, интервью либо иное публичное выступление не приобретают автоматически правовую природу обращения по ст. 40. Для квалификации соответствующей публичной коммуникации как акта прокурорского реагирования существенны ее субъект, содержание и направленность на достижение целей, прямо установленных комментируемой статьей.

Публичная форма обращения является обязательным элементом его правовой конструкции. Часть вторая ст. 40 устанавливает два допустимых способа распространения: через средства массовой информации либо иным публичным способом. Тем самым законодатель не связывает реализацию полномочия исключительно с традиционными СМИ. Публичный способ может определяться используемыми органами прокуратуры информационными каналами при условии обеспечения открытого доведения обращения до соответствующей аудитории.

Организационно данное положение связано с установленной в системе прокуратуры единой информационной политикой. Согласно Положению о Генеральной прокуратуре РК, утвержденному Указом Президента РК от 13 октября 2017 года № 563 «О некоторых вопросах органов прокуратуры Республики Казахстан», к функциям Генеральной прокуратуры отнесены обеспечение проведения единой информационной политики системы органов прокуратуры и взаимодействие со средствами массовой информации. Это создает организационную основу для публичного распространения обращений, однако не изменяет

предусмотренные ст. 40 Конституционного закона основания, субъектов и цели их использования.

Обращение следует также отличать от обращений физических и юридических лиц в органы прокуратуры**.** Несмотря на совпадение терминологии, речь идет о различных правовых институтах. Порядок рассмотрения заявлений и жалоб, поступающих в прокуратуру, регулируется ст. 24 Конституционного закона, административно-процессуальным и иным законодательством, а также Приказом № 29[239]. В ст. 40 Конституционного закона, напротив, субъектом обращения выступает сам уполномоченный прокурор, а адресатами — должностные лица, государственные органы, физические и юридические лица.

Необходимо также разграничивать обращение и предусмотренное ст. 41 Конституционного закона разъяснение о недопустимости нарушений закона. Разъяснение направлено физическому лицу либо представителю юридического лица и связано с предупреждением о недопустимости нарушения законодательства и установленной законом ответственности. Обращение по ст. 40 Конституционного закона имеет публичную форму, может быть адресовано как конкретной категории лиц, так и широкому кругу субъектов и используется для достижения более широкого комплекса предусмотренных законом целей - обеспечения законности и общественной безопасности, предупреждения правонарушений, защиты прав и свобод человека и гражданина.

При этом обращение не подменяет иные предусмотренные Конституционным законом акты прокуратуры. Если установленные обстоятельства требуют внесения протеста, представления, постановления, предписания либо применения другого правового средства, предусмотренного законом, публичное обращение само по себе не заменяет соответствующего акта. Его назначение

[239] Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 17 января 2023 года № 29 «О некоторых вопросах рассмотрения обращений и личного приема физических лиц и представителей юридических лиц в органах прокуратуры Республики Казахстан» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2300031715

состоит прежде всего в публичном прокурорском реагировании, направленном на предупреждение противоправного поведения, обеспечение законности и общественной безопасности либо защиту прав и свобод.

Содержание обращения должно находиться в пределах установленной законом компетенции прокуратуры и основываться на проверенных сведениях, поскольку оно выражает официальную позицию уполномоченного прокурора и доводится публично. При этом обращение не создает новых общеобязательных правил поведения, не устанавливает не предусмотренные законом запреты или ограничения и не может использоваться вместо нормативного правового акта. Обязательность законодательства, на необходимость соблюдения которого указывает прокурор, вытекает из соответствующих норм закона, а не из самого факта публичного обращения.

Таким образом, обращение по ст. 40 представляет собой самостоятельный публичный акт прокурорского реагирования, используемый специально уполномоченными прокурорами в установленных законом целях. Его отличительными признаками являются публичный способ распространения, возможность обращения как к государственным органам и должностным лицам, так и к физическим и юридическим лицам, превентивная направленность и связь с обеспечением законности, общественной безопасности и защитой конституционных прав и свобод.

Статья 41. Разъяснение о недопустимости нарушений закона

В целях предупреждения правонарушений, обеспечения общественной безопасности, защиты прав и свобод человека и гражданина или при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях прокурор разъясняет в письменной или устной форме физическим лицам и представителям юридических лиц о недопустимости нарушений законов

Республики Казахстан и предупреждает их об установленной законами Республики Казахстан ответственности.

Разъяснение о недопустимости нарушений закона является предусмотренным данным комментируемым законом самостоятельным актом прокурорского реагирования предупредительного характера. В соответствии с пп. 2) п. 1 ст. 32 указанного закона оно входит в систему актов прокурорского реагирования наряду с ходатайством, заявлением (иском) и обращением. При этом ст. 32 Конституционного закона непосредственно связывает внесение актов прокурорского надзора и реагирования с результатами проверки соблюдения законности, анализа состояния законности, оценки актов, вступивших в силу, рассмотрения обращения и выполнения иных функций, предусмотренных законодательством. Акты прокуратуры обязательны для рассмотрения и исполнения адресатами в пределах установленной законом компетенции.

В доктринальном отношении разъяснение о недопустимости нарушений закона следует рассматривать как специальное правовое средство реализации превентивной функции прокуратуры. Его сущность состоит в воздействии на поведение конкретного адресата до совершения предполагаемого противоправного деяния либо до наступления его вредных последствий посредством доведения до него содержания соответствующего законодательного запрета или обязанности и предупреждения о юридической ответственности за их нарушение. Подобное понимание позволяет отграничить данный акт от большинства иных актов прокурорского надзора и реагирования, применение которых связано с уже установленным нарушением закона, необходимостью его устранения, восстановления нарушенных прав, отмены незаконного акта либо принятия иных мер, предусмотренных законодательством.

Превентивный характер разъяснения не означает, что прокурор должен располагать доказательствами уже совершенного правонарушения. Назначение комментируемой статьи как раз заключается в том, чтобы обеспечить возможность прокурорского воздействия до реализации противоправного намерения, если имеются предусмотренные законом основания для такого воздействия[240].

Следует подчеркнуть, что в комментируемой статье речь идет не об общем полномочии прокурора официально толковать нормативные правовые акты и не о предоставлении гражданам и организациям юридических консультаций относительно предполагаемого поведения. Предметом рассматриваемого акта является недопустимость конкретного нарушения закона, а не абстрактное содержание нормативной нормы.

Такое разграничение имеет непосредственное нормативное основание. Согласно ст. 58 Закона РК «О правовых актах» [241] официальное разъяснение норм, содержащихся в нормативных правовых актах, осуществляется в установленном законом порядке, причем п. 6 указанной статьи специально устанавливает, что порядок и условия официального разъяснения нормативных правовых актов, предусмотренные данной главой, «не распространяются на разъяснение закона, осуществляемое в

[240] Следует заметить, рассматриваемый институт в статье 41 близок по своей юридической функции к институту *предостережения о недопустимости нарушения закона*, который закреплен в российском законодательстве и в научной литературе рассматривается как самостоятельное средство профилактики правонарушений (А.Ю. Винокуров характеризует предостережение как особое средство прокурорского реагирования, применяемое до наступления предполагаемого нарушения закона, а С.В. Филипенко обращает внимание на необходимость наличия достаточных сведений о готовящихся противоправных действиях и недопустимость превращения предостережения в средство реагирования на уже совершенное нарушение. См. подр.: Винокуров А.Ю. О некоторых вопросах применения прокурорами предостережения о недопустимости нарушения закона // Административное и муниципальное право. 2014. № 8. С. 882–889; Филипенко С.В. Проблемы применения предостережения о недопустимости нарушения закона // Законность. 2017. № 6. С. 9–12). Однако сравнительно-правовой анализ не должен приводить к отождествлению «российского предостережения» и «казахстанского разъяснения». В действующем законодательстве Казахстана законодатель использует самостоятельную конструкцию – «разъяснение о недопустимости нарушений законов Республики Казахстан» и прямо относит ее к актам прокурорского реагирования. Поэтому положения российского законодательства и доктрины могут использоваться для раскрытия превентивной природы рассматриваемого института, но не могут непосредственно определять порядок его применения в Казахстане.

[241] Закон Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года № 480-V ЗРК «О правовых актах» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1600000480

соответствии с Конституционным законом. Вместе с тем, это исключение не следует понимать как предоставление прокуратуре общего полномочия по официальному толкованию законодательства. Оно означает, что специальное прокурорское разъяснение регулируется указанным законом.

Именно такое понимание соответствует официальной позиции Генерального Прокурора РК, изложенной в письме от 19 июля 2023 года № 2-010324-23-57581. В нем обращено внимание на недопустимость использования полномочия по разъяснению закона как основания для получения от органов прокуратуры консультаций по вопросам правоприменительной практики либо предварительного согласования правомерности предполагаемых действий. Смысл комментируемой статьи состоит в предупреждении нарушения закона, а не в оказании юридических консультаций субъектам, планирующим определенное поведение. Данная позиция согласуется и с п. 4 ст. 5 комментируемогоо закона, запрещающим органам прокуратуры подменять функции иных государственных органов.

Отсюда следует, что если обращение лица связано с необходимостью получить разъяснение порядка применения законодательства в конкретной отрасли (налогового, земельного, строительного, санитарного или иного специального законодательства), то прокурор не должен подменять государственный орган, осуществляющий государственное регулирование в соответствующей сфере. В пределах своей компетенции такие разъяснения предоставляются соответствующими государственными органами. Комментируемая статья применяется тогда, когда возникает именно предусмотренная ею необходимость предупредить нарушение закона, обеспечить общественную безопасность либо защитить права и свободы человека и гражданина.

Из содержания данной статьи следует четыре самостоятельных основания ее применения, а именно

предупреждение правонарушений, обеспечение общественной безопасности, защита прав и свобод человека и гражданина, наличие сведений о готовящихся противоправных деяниях. Первые три основания сформулированы через цели прокурорского воздействия, четвертое через конкретное фактическое обстоятельство. При этом основания не следует смешивать между собой, так как наличие сведений о готовящемся противоправном деянии представляет собой самостоятельную фактическую предпосылку применения нормы, тогда как предупреждение правонарушений, обеспечение общественной безопасности и защита прав и свобод характеризуют цели, для достижения которых может использоваться разъяснение.

Закон не требует, чтобы предполагаемое нарушение уже произошло либо чтобы прокурор располагал доказательствами, достаточными для привлечения лица к ответственности. Вместе с тем, применение комментируемой статьи не может основываться на совершенно неопределенном предположении о том, что лицо когда-либо потенциально способно нарушить закон. Особенно это относится к основанию в виде наличия сведений о готовящемся противоправном деянии. Такие сведения должны обладать определенной фактической основой и позволять связать предполагаемое противоправное поведение с конкретным физическим лицом либо представителем юридического лица. При этом содержание словосочетания «готовящиеся противоправные деяния» не следует сводить исключительно к активным действиям. Потенциальное нарушение может быть связано и с бездействием лица, если законодательство возлагает на него определенную обязанность.

Однако важно исходить из того, что само по себе абстрактное предположение о возможности нарушения закона не должно превращать комментируемую статью в средство общего профилактического воздействия, не связанного с предусмотренными комментируемым законом целями. Конкретные

основания и пределы применения комментируемой статьи должны определяться исключительно законодательством Казахстана.

Адресатами разъяснения в рассматриваемой статье указывают «физических лиц и представителей юридических лиц». Тем самым законодатель определяет адресный характер данного акта прокурорского реагирования. Иными словами, разъяснение должно быть обращено к конкретному лицу либо к конкретному представителю юридического лица, поведение которого связано с предполагаемым нарушением либо который обладает возможностью предотвратить такое нарушение. В отношении юридического лица адресатом выступает не юридическое лицо как абстрактный субъект, а именно его представитель. При этом его полномочия должны вытекать из закона, учредительных документов либо иных предусмотренных законодательством оснований представительства.

Выбор адресата имеет юридическое значение, поскольку предупредительное воздействие должно быть реально способно повлиять на поведение субъекта, связанного с предполагаемым нарушением.

По своему содержанию разъяснение должно быть юридически определенным. Недостаточно ограничиться общей формулой о необходимости соблюдать законодательство. Прокурор должен соотнести имеющиеся сведения с конкретной нормой законодательства, указать, какое именно поведение является недопустимым, и предупредить адресата о предусмотренной законом ответственности за соответствующее нарушение. Такое требование вытекает из самой конструкции комментируемой статьи, которая связывает разъяснение недопустимости нарушения закона с предупреждением об «установленной законами РК ответственности».

При этом предупреждение об ответственности не должно превращаться в предрешение вопроса о виновности лица. Прокурор, применяя комментируемую статью, не устанавливает

юридическую ответственность, а лишь сообщает адресату о тех последствиях, которые закон связывает с совершением соответствующего правонарушения. Если впоследствии соответствующее деяние будет совершено, компетентный орган обязан самостоятельно установить событие правонарушения, его состав, виновность лица и иные обстоятельства в порядке, предусмотренном соответствующим уголовным, административным, гражданским либо иным законодательством. Наличие ранее данного разъяснения не освобождает компетентный орган от соблюдения установленной законом процедуры привлечения к ответственности и само по себе не доказывает виновность лица.

В этом заключается одно из принципиальных отличий предупредительного акта от акта, которым фиксируется уже совершенное нарушение. Разъяснение создает не новую юридическую обязанность, а доводит до сведения адресата существующее законодательное требование и возможные последствия его нарушения. Прокурор не вправе посредством статьи 41 устанавливать запреты или обязанности, отсутствующие в законодательстве, расширять состав правонарушения либо определять ответственность за пределами, установленных законом.

Кроме того, при применении комментируемой статьи необходимо учитывать обязательные правовые позиции Конституционного Суда РК и нормативные постановления Верховного Суда РК, относящиеся к соответствующим нормам законодательства. Это обусловлено тем, что содержание предупреждения и ссылка на возможную ответственность должны соответствовать не только тексту закона, но и действующему обязательному толкованию. Особенно существенно это при предупреждении поведения, способного повлечь уголовную либо административную ответственность. Прокурор не вправе посредством превентивного акта расширительно определять признаки запрещенного деяния либо основания ответственности.

Комментируемая статья предусматривает две формы разъяснения –письменную и устную. Следует обратить внимание, что указание законодателя на две формы не означает, что использование информационно-коммуникационных технологий образует самостоятельную (третью) форму. Юридическая форма и технический способ разъяснения являются различными категориями. Электронное разъяснение, выраженное в электронном документе, по своей юридической форме относится к письменному разъяснению, тогда как устное разъяснение, осуществленное посредством телефонной либо видеосвязи, сохраняет устную форму.

Такое понимание соответствует современному законодательству РК о цифровой среде. Цифровой кодекс РК от 9 января 2026 года № 255-VIII ЗРК определяет электронный документ как цифровую запись, достоверность, принадлежность и неизменность которой обеспечены электронной цифровой подписью; электронный документ, соответствующий требованиям Цифрового кодекса и удостоверенный электронной цифровой подписью уполномоченного лица, признается равнозначным подписанному документу на бумажном носителе. Следовательно, отсутствие в комментируемой статье специального указания на «электронную форму» само по себе не препятствует реализации письменного разъяснения в цифровой среде. Электронный способ передачи документа характеризует способ осуществления письменной формы, а не создает новую юридическую форму[242].

[242] В этой связи необходимо различать электронное разъяснение и электронное обращение. Сам факт поступления обращения через информационную систему «Электронные обращения» (e-Otinish) не означает автоматического применения статьи 41. Приказом Генерального Прокурора Республики Казахстан от 4 января 2023 года № 4 утверждены Правила регистрации и учета обращений и ведения информационной аналитической системы «Электронные обращения»; Правила являются действующими и обновлялись, в том числе в декабре 2025 года. Поэтому необходимо разграничивать «канал коммуникации» и «юридическую природу ответа прокурора». Обращение, поступившее через e-Otinish, является обращением и рассматривается в соответствующем порядке. Однако ответ на такое обращение может одновременно содержать по своему содержанию разъяснение о недопустимости нарушения закона по статье 41, если в нем присутствуют все предусмотренные этой статьей элементы – предусмотренная законом цель либо сведения о готовящемся противоправном деянии, адресность, указание на конкретное недопустимое поведение и предупреждение об установленной законом ответственности. Иными словами, электронное обращение является «процессуальной формой взаимодействия», тогда как разъяснение о недопустимости нарушения закона представляет собой «материально-правовое содержание соответствующего акта прокурорского

Особое значение имеет разграничение ст. 41 и ст. 40 комментируемого закона. Согласно ст. 40 обращение прокурора распространяется с использованием средств массовой информации либо иным публичным способом. Следовательно, законодатель разграничивает «публичное обращение» и «адресное разъяснение». Публикация на официальном интернет-ресурсе прокуратуры, в социальных сетях, средствах массовой информации либо иной публичной цифровой площадке сама по себе не должна автоматически квалифицироваться как разъяснение по ст. 41. Она может представлять собой реализацию ст. 40, информационно-разъяснительную деятельность прокуратуры либо иной предусмотренный законом способ обеспечения гласности. Такое разграничение особенно важно в условиях цифровизации, поскольку публичное размещение информации и адресное прокурорское реагирование имеют различную юридическую природу.

Выбор письменной или устной формы зависит от обстоятельств конкретного случая, характера предполагаемого нарушения и необходимости обеспечить надлежащую фиксацию содержания предупреждения. При этом для письменного разъяснения особое значение имеет возможность установить прокурора как автора документа, адресата, дату его составления, содержание предупреждения, применимые нормы законодательства и факт доведения документа до адресата. В электронной среде соответствующие вопросы решаются с учетом требований

реагирования». Эти категории не следует смешивать. Если прокурор в ответе на обращение лишь сообщает заявителю порядок получения государственной услуги, разъясняет компетенцию государственного органа либо предоставляет иную общую информацию, такой ответ сам по себе не является актом по статье 41. Если же в ответе адресату разъясняется недопустимость конкретного поведения, указывается соответствующая норма закона и предусмотренная законом ответственность, такой электронный документ может выполнять функцию письменного разъяснения по статье 41 при соблюдении иных требований законодательства. Иная ситуация складывается при использовании видеоконференцсвязи, телефонной связи либо иных средств непосредственной коммуникации. Если прокурор устно доводит до адресата содержание предупреждения, такое разъяснение сохраняет «устную форму», а используемая цифровая технология представляет собой лишь способ его осуществления и, при наличии соответствующих средств, фиксации. Сам факт аудио- или видеозаписи не превращает устное взаимодействие в письменное разъяснение.

цифрового законодательства и правил электронного документооборота.

Письменная форма имеет особое значение в тех случаях, когда разъяснение может иметь последующее доказательственное или процессуальное значение, например при наличии конкретных сведений о готовящемся противоправном деянии либо когда предполагается необходимость последующей оценки того, был ли адресат надлежащим образом предупрежден о недопустимости определенного поведения. Вместе с тем, само по себе наличие письменного документа не освобождает прокурора от обязанности доказать законность и обоснованность применения комментируемой ст. 41 Конституционного закона. Комментируемая статья не устанавливает специального перечня его реквизитов, порядка вручения, срока действия, специального порядка отказа адресата от получения или отдельной процедуры контроля за его исполнением. Такие вопросы должны решаться с учетом общих требований к актам прокуратуры, законодательства об обращениях, цифровых документах и иных нормативных правовых актов, регулирующих соответствующие отношения. В этом отношении существенное значение имеет Приказ № 32[243]. Этим приказом утверждены, в частности, Правила назначения и проведения органами прокуратуры проверок соблюдения законности, анализа состояния законности, а также осуществления оценки актов, вступивших в силу, и Инструкция по организации надзора за законностью деятельности государственных органов и иных организаций.

Положения ведомственных актов не могут расширять установленную комментируемой статьей компетенцию прокурора или изменять юридическую природу разъяснения. Их назначение состоит в организационном и процедурном обеспечении

[243] Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 17 января 2023 года № 32 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2300031753

деятельности прокуратуры в пределах полномочий, установленных рассматриваемым законом.

На практике применение комментируемой статьи предполагает последовательное установление прокурором ряда юридически значимых обстоятельств. Вначале необходимо определить наличие компетенции прокуратуры в соответствующей сфере и установить связь рассматриваемой ситуации с предусмотренными комментируемым законом функциями и полномочиями прокурора (само по себе наличие спорной правовой ситуации либо обращение гражданина не означает, что данная статья должна применяться автоматически).

После этого определяется предусмотренное комментируемой статьей основание, а именно необходимость предупреждения правонарушения, обеспечения общественной безопасности, защиты прав и свобод человека и гражданина либо наличие сведений о готовящемся противоправном деянии. Если основанием являются сведения о готовящемся деянии, прокурору необходимо оценить их достаточность для адресного предупредительного воздействия. После этого определяется адресат разъяснения – физическое лицо либо представитель юридического лица, чье поведение связано с предполагаемым нарушением или которое обладает возможностью его предотвратить. Следующим шагом будет определение конкретной нормы закона, нарушение которой предполагается предупредить, устанавление характера недопустимого поведения и соответствующей ответственностиь. После этих этапов выбирается форма разъяснения и обеспечивается надлежащее доведение его содержания до адресата.

Подобный алгоритм позволяет избежать одной из наиболее существенных ошибок применения комментируемой статьи, заключающейся в использовании ее в качестве общего инструмента правового консультирования. Прокурор вправе разъяснить, какое предусмотренное законом поведение является недопустимым и какая ответственность установлена за его совершение, однако не

должен посредством данной статьи предварительно подтверждать правомерность планируемых действий лица либо давать индивидуальную юридическую консультацию относительно способов применения законодательства.

Правовое значение разъяснения необходимо определять во взаимосвязи с системой актов прокуратуры, установленной статьей 32 комментируемого закона. Разъяснение является самостоятельным актом прокурорского реагирования и поэтому не подменяет протест, представление, постановление, предписание, обращение или иные предусмотренные законом акты.

В случае, если нарушение уже совершено, и требуется его устранение, восстановление нарушенных прав, отмена незаконного акта, устранение причин и условий, способствовавших нарушению, либо принятие предусмотренных законом мер ответственности, то прокурор должен использовать соответствующий акт и соответствующую процедуру. Так, представление применяется для устранения нарушений законности, а также причин и условий, им способствующих, а предписание применяется в предусмотренных комментируемым законом случаях при наличии явного нарушения закона. Иные акты имеют собственные основания и правовые последствия.

Говоря иначе, если воздействие требуется до совершения предполагаемого противоправного деяния, то превентивное разъяснение может соответствовать назначению данной статьи. Если же нарушение уже установлено и требуется его устранение, то должны применяться соответствующие меры прокурорского реагирования[244].

[244] Такое разграничение имеет значение и применительно к нормотворческой деятельности. После закрепления в комментруемом законе специальных механизмов участия прокуратуры в совершенствовании законодательства несогласие прокурора с проектом нормативного правового акта само по себе не является основанием для применения статьи 41. Участие прокуратуры в нормотворческой деятельности осуществляется посредством предусмотренных законом механизмов, тогда как комментируемая статья применяется только при наличии собственных оснований, установленных ее содержанием. Тем самым нормотворческая компетенция прокуратуры и превентивное прокурорское реагирование имеют различное юридическое назначение.

При этом необходимо учитывать, что разъяснение является актом государственного реагирования, но не источником новых обязанностей и запретов. Его юридическое содержание производно от закона, а не от усмотрения прокурора.

По этой же причине предупреждение об ответственности должно основываться непосредственно на соответствующей норме закона. Прокурор не вправе ссылаться на ответственность, которая не предусмотрена законом, расширительно толковать основания ее наступления либо создавать впечатление, что ранее вынесенное разъяснение само по себе является основанием для более строгой ответственности.

На практике следует также различать обязательность рассмотрения акта прокуратуры и юридические последствия самого предупреждения. Наличие разъяснения не означает автоматического наступления ответственности за его игнорирование. Если адресат впоследствии совершит правонарушение, ответственность наступает на основании закона, устанавливающего соответствующее правонарушение и санкцию за него, при соблюдении предусмотренной законом процедуры установления события правонарушения и виновности лица. Смысл комментируемой статьи состоит прежде всего в создании возможности предотвратить такое нарушение. При этом предупредительный характер акта не снижает требований к его юридической обоснованности и определенности

В научной литературе требования к актам прокурорского реагирования традиционно связываются с их законностью, обоснованностью, конкретностью, юридической определенностью и надлежащей юридической техникой.

Поскольку разъяснение является актом прокурорского реагирования, его законность и обоснованность могут быть поставлены под контроль в установленном комментируемом законом порядке. Действия (бездействие) и акты прокурора могут быть обжалованы вышестоящему прокурору либо в суд в случаях и

порядке, установленных законодательством. Следовательно, применение комментируемой статьи не исключает судебного и ведомственного контроля за соблюдением прокурором пределов предоставленной ему компетенции. Это имеет особое значение именно для превентивных актов, поскольку широкое понимание предупредительной функции не должно приводить к расширению государственного вмешательства за пределы, установленные законом. Превентивная функция прокуратуры реализуется исключительно в пределах закона. Именно сочетание превентивности с принципами законности, правовой определенности, адресности и недопустимости подмены иных государственных органов определяет надлежащее содержание и пределы применения комментируемой статьи.

Статья 42. Опубликование актов прокуратуры

1. Нормативные правовые акты Генерального Прокурора, касающиеся прав, свобод и обязанностей граждан, подлежат официальному опубликованию с соблюдением требований законодательства Республики Казахстан о защите государственных секретов и иной охраняемой законом тайны.

2. Для обеспечения гласности своей деятельности органы прокуратуры могут публиковать в средствах массовой информации акты прокуратуры на незаконные действия (бездействие) и решения органов и должностных лиц, нарушающие конституционные и иные охраняемые законом права человека и гражданина, интересы юридических лиц и государства, с соблюдением требований законодательства Республики Казахстан о защите государственных секретов и иной охраняемой законом тайны.

Ст. 42 Конституционного закона регулирует опубликование актов прокуратуры и устанавливает два самостоятельных правовых режима: обязательное официальное опубликование нормативных

правовых актов Генерального Прокурора, касающихся прав, свобод и обязанностей граждан, и опубликование органами прокуратуры иных актов в средствах массовой информации в целях обеспечения гласности своей деятельности.

Разграничение указанных режимов имеет принципиальное значение. В первом случае опубликование является предусмотренным Конституцией и законом условием применения нормативного правового акта. Во втором случае речь идет об информационном обеспечении деятельности прокуратуры и реализации принципа гласности, закрепленного Конституционным законом.

П. 1 ст. 42 Конституционного закона основан непосредственно на п. 4 ст. 5 Конституции РК, согласно которому официальное опубликование нормативных правовых актов, касающихся прав, свобод и обязанностей граждан, является обязательным условием их применения.

Данная конституционная гарантия распространяется и на нормативные правовые акты Генерального Прокурора, принимаемые в пределах компетенции, установленной Конституционным законом и иными законодательными актами. В соответствии со ст. 9 и 32 Конституционного закона Генеральный Прокурор вправе принимать нормативные правовые акты по вопросам, отнесенным законодательством к его компетенции, а к актам, регулирующим организацию и деятельность органов прокуратуры, относятся приказы, распоряжения, положения, инструкции, регламенты и другие акты. Вместе с тем нормативный характер конкретного акта определяется не его наименованием, а наличием в нем правовых норм и его местом в системе нормативного правового регулирования.

Порядок официального опубликования таких актов определяется Законом РК от 6 апреля 2016 года № 480-V ЗРК «О

правовых актах» [245]. Закон регулирует порядок разработки, принятия, регистрации, введения в действие и опубликования правовых актов РК.

Таким образом, п. 1 ст. 42 не предоставляет Генеральному Прокурору дополнительного полномочия по опубликованию нормативных правовых актов, а закрепляет применительно к ведомственному нормотворчеству прокуратуры общую конституционную гарантию: нормативный правовой акт, затрагивающий права, свободы и обязанности граждан, не может применяться без его официального опубликования в установленном законодательством порядке.

При этом опубликование осуществляется с соблюдением законодательства о государственных секретах и иной охраняемой законом тайне. Данное ограничение обусловлено необходимостью согласования принципа открытости нормативного регулирования с установленными законом режимами охраняемой информации.

П. 2 ст. 42 Конституционного закона имеет иную правовую природу. Он направлен на реализацию принципа гласности деятельности прокуратуры и предоставляет органам прокуратуры возможность публиковать в масс-медиа акты прокуратуры, внесенные в связи с незаконными действиями (бездействием) и решениями органов и должностных лиц, нарушающими конституционные и иные охраняемые законом права человека и гражданина, интересы юридических лиц и государства.

В отличие от п. 1, здесь законодатель использует конструкцию «могут публиковать». Следовательно, опубликование конкретного акта прокурорского надзора или реагирования не является условием его юридической силы, рассмотрения или исполнения. Правовые последствия такого акта возникают в порядке, установленном ст. 32–41 Конституционного закона, независимо от его опубликования в масс-медиа.

---

[245] Закон Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года № 480-V ЗРК «О правовых актах» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1600000480

Публикация выполняет информационную функцию: доводит до общества сведения о выявленных нарушениях законности и принятых прокуратурой мерах в тех случаях, когда такая информация может быть раскрыта в соответствии с законом. При этом сама публикация не изменяет содержание акта прокуратуры, не создает дополнительных обязанностей для его адресата и не заменяет установленный Конституционным законом порядок его внесения, рассмотрения и исполнения.

Положения п. 2 ст. 42 корреспондируют принципу гласности, закрепленному ст. 3 Конституционного закона. Гласность деятельности прокуратуры при этом не имеет абсолютного характера и реализуется в пределах, установленных законодательством.

Организационной основой реализации данного направления является также Положение о Генеральной прокуратуре РК, утвержденное Указом Президента РК от 13 октября 2017 года № 563 «О некоторых вопросах органов прокуратуры Республики Казахстан». К функциям Генеральной прокуратуры отнесено обеспечение проведения единой информационной политики системы органов прокуратуры и взаимодействия со средствами массовой информации.

Отношения, связанные с распространением информации через масс-медиа, регулируются Законом РК от 19 июня 2024 года № 93-VIII ЗРК «О масс-медиа», который определяет правовые основы деятельности в данной сфере и реализации свободы получения и распространения информации.

Одновременно ст. 42 устанавливает прямой предел гласности - соблюдение требований законодательства о защите государственных секретов и иной охраняемой законом тайны. В этой части положения статьи применяются во взаимосвязи с Законом РК от 15 марта 1999 года № 349-I «О государственных секретах», а также иными законами, устанавливающими специальные режимы конфиденциальности.

При опубликовании актов, содержащих сведения о физических лицах, должны учитываться также требования Закона РК от 21 мая 2013 года № 94-V «О персональных данных и их защите». Его положения предусматривают законность обработки персональных данных и конфиденциальность персональных данных ограниченного доступа.

Указанные ограничения непосредственно согласуются с новой Конституцией. Наряду с гарантированной ст. 23 свободой получения и распространения информации Конституция закрепляет в ст. 21 право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну и защиту персональных данных. Поэтому реализация органами прокуратуры гласности предполагает соблюдение баланса между общественным интересом в получении информации о состоянии законности и установленной законом защитой сведений ограниченного доступа.

Особое значение имеет и предмет опубликования по п. 2. Закон предоставляет возможность публиковать акты прокуратуры, а не любые материалы прокурорской деятельности. Поэтому необходимо разграничивать опубликование самого акта прокуратуры и распространение информационного сообщения о результатах прокурорской деятельности. Последнее осуществляется в рамках общей информационной политики органов прокуратуры и законодательства о масс-медиа, тогда как ст. 42 непосредственно регулирует именно опубликование актов прокуратуры.

Опубликование акта также не изменяет установленного порядка его обжалования. Лицо, права и законные интересы которого затрагиваются актом прокурора, вправе использовать предусмотренные ст. 43 Конституционного закона механизмы ведомственного или судебного обжалования независимо от того, был ли данный акт опубликован.

Таким образом, ст. 42 обеспечивает сочетание публичности деятельности прокуратуры и правовых ограничений на

распространение охраняемой законом информации. Обязательное опубликование нормативных правовых актов Генерального Прокурора обеспечивает доступность нормативного регулирования, затрагивающего права, свободы и обязанности граждан, тогда как публикация иных актов прокуратуры служит формой реализации принципа гласности и осуществляется с учетом характера информации, содержащейся в конкретном акте, и установленных законом режимов ее защиты.

Статья 43. Обжалование действий (бездействия) и актов прокурора

1. Действия (бездействие) и акты прокурора могут быть обжалованы вышестоящему прокурору либо в суд в случаях и порядке, которые установлены настоящим Конституционным законом и иными законами Республики Казахстан.

2. Обжалование актов и действий прокурора не приостанавливает их исполнения.

Суд либо вышестоящий прокурор до вынесения решения по жалобе на акты прокурора или его действия вправе приостановить их исполнение.

3. Вышестоящий прокурор по жалобе физических и (или) юридических лиц либо по своей инициативе может отменить, отозвать, приостановить или изменить акты нижестоящего прокурора.

4. Обжалование решений, действий (бездействия) и актов прокурора по вопросам возврата активов осуществляется в соответствии с Законом Республики Казахстан «О возврате государству незаконно приобретенных активов».

Ст. 43 Конституционного закона устанавливает механизм обжалования решений, действий (бездействия) и актов прокурора и тем самым закрепляет их проверяемость как во внутриведомственном, так и в судебном порядке.

Норма основана на конституционной гарантии судебной защиты. В соответствии с п. 2 ст. 12 Конституции РК каждый имеет право на судебную защиту своих прав и свобод. Судебная власть распространяется на дела и споры, возникающие в связи с применением Конституции, законов, иных нормативных правовых актов и международных договоров РК.

Конституционный Суд последовательно исходит из того, что право на судебную защиту обеспечивает лицу реальную возможность обращения в суд за защитой и восстановлением нарушенных прав. При этом порядок реализации данного права определяется законом и может предусматривать процессуальные условия обращения в суд. Такая правовая позиция сформулирована, в частности, в нормативном постановлении Конституционного Суда РК от 24 декабря 2024 года № 56-НП «О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан пп. 3) части второй ст. 434 Гражданского процессуального кодекса Республики Казахстан от 31 октября 2015 года».

П. 1 ст. 43 Конституционного закона предусматривает два направления обжалования**:** вышестоящему прокурору либо в суд**.** Вместе с тем данная норма не устанавливает единого для всех случаев порядка обращения и не означает безусловного выбора любого из двух способов по усмотрению заявителя. Закон прямо связывает порядок обжалования с требованиями Конституционного закона и иных законов РК.

Следовательно, применимый порядок определяется правовой природой обжалуемого решения, действия или акта прокурора**.**

Если решение или действие прокурора принято в рамках административной процедуры, применяются положения Конституционного закона, АППК и ведомственного регулирования, принятого в их развитие. Если обжалуется процессуальное решение прокурора в уголовном судопроизводстве, применяется УПК. Для вопросов, урегулированных гражданским процессуальным законодательством, законодательством об административных

правонарушениях, исполнении наказаний, оперативно-розыскной деятельности либо возврате активов, действуют соответствующие специальные процедуры.

Такое разграничение прямо проведено в Приказе № 29[246]. Утвержденная им Инструкция устанавливает, что административные процедуры АППК не распространяются на обращения, порядок рассмотрения которых установлен уголовно-процессуальным, гражданским процессуальным, уголовно-исполнительным законодательством, законодательством об административных правонарушениях, оперативно-розыскной деятельности и законодательством о возврате активов.

Тем самым ст. 43 Конституционного закона выполняет функцию общей нормы, а конкретный процессуальный порядок определяется специальным законодательством.

Особое значение имеет административный порядок рассмотрения жалоб внутри системы прокуратуры. Согласно Инструкции, утвержденной Приказом № 29[247], жалобы в административном (досудебном) порядке рассматриваются вышестоящей прокуратурой либо вышестоящим прокурором. Жалоба на решение, акт прокуратуры либо действие (бездействие) прокурора подается в установленный срок, после чего материалы направляются на рассмотрение вышестоящему прокурору.

При этом положения ст. 91 АППК также предусматривают общий принцип: если иное не установлено законом, обращение в суд допускается после соблюдения досудебного порядка. Для органов прокуратуры АППК отдельно закрепляет, что рассмотрение жалоб осуществляется на основаниях, в пределах и порядке, установленных Конституционным законом.

---

[246] Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 17 января 2023 года № 29 «О некоторых вопросах рассмотрения обращений и личного приема физических лиц и представителей юридических лиц в органах прокуратуры Республики Казахстан» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2300031715

[247] Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 17 января 2023 года № 29 «О некоторых вопросах рассмотрения обращений и личного приема физических лиц и представителей юридических лиц в органах прокуратуры Республики Казахстан» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2300031715

Следовательно, ведомственное обжалование и судебная защита образуют взаимосвязанную систему правовых гарантий**,** а последовательность их применения определяется соответствующей отраслевой процедурой.

В уголовном процессе обжалование решений и действий прокурора осуществляется в порядке, установленном УПК. При этом необходимо учитывать нормативное постановление Верховного Суда РК от 27 июня 2012 года № 3[248], с учетом изменений, внесенных нормативным постановлением Верховного Суда от 20 мая 2026 года № 5. Оно конкретизирует судебную форму проверки действий и решений прокурора в уголовном процессе.

В административном судопроизводстве подлежат учету положения АППК, а также нормативное постановление Верховного Суда РК от 9 апреля 2026 года № 2 «Об отдельных вопросах применения процессуального законодательства по административным делам»**,** ориентирующее суды на применение Конституции, конституционных законов и АППК с учетом их места в системе действующего права.

По общему правилу подача жалобы не приостанавливает исполнение акта или действия прокурора**.** Это непосредственно установлено п. 2 ст. 43 и означает сохранение юридического действия принятого акта до его отмены, изменения, приостановления либо признания незаконным в предусмотренном законом порядке.

Одновременно закон предусматривает специальный обеспечительный механизм: до разрешения жалобы суд либо вышестоящий прокурор вправе приостановить исполнение обжалуемого акта или действия.

---

[248] Нормативное Постановление Верховного Суда Республики Казахстан от 27 июня 2012 года № 3 «О рассмотрении судами жалоб на действия (бездействие) и решения прокурора, органов уголовного преследования (статья 106 Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан)» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/P120000003S

Таким образом, законодатель разграничивает два правовых последствия: подача жалобы сама по себе не изменяет исполнимость акта**,** однако уполномоченный субъект вправе временно приостановить его исполнение до принятия решения по жалобе.

Приостановление вышестоящим прокурором является элементом внутриведомственного контроля и применяется с учетом обстоятельств конкретного дела, характера обжалуемого акта и возможных правовых последствий его дальнейшего исполнения.

При судебном обжаловании основания и порядок применения соответствующих обеспечительных мер определяются применимым процессуальным законодательством.

П. 3 предусматривает полномочия вышестоящего прокурора отменить, отозвать, приостановить или изменить акт нижестоящего прокурора**.**

Эта норма непосредственно связана с принципом централизации органов прокуратуры. В соответствии со ст. 5 Конституционного закона подчиненность прокуроров включает право вышестоящего прокурора отменять, отзывать, приостанавливать или изменять акты нижестоящего прокурора, а также разрешать жалобы на его решения, действия (бездействие) и акты.

Следовательно, предусмотренные ст. 43 полномочия не являются самостоятельной формой внешнего контроля, а представляют собой один из механизмов функционирования единой централизованной системы прокуратуры.

Основанием для их реализации может быть как жалоба физического или юридического лица**, так и** инициатива самого вышестоящего прокурора**.** Тем самым закон допускает устранение незаконного либо необоснованного акта независимо от наличия обращения заинтересованного лица.

При этом каждое из предусмотренных полномочий имеет самостоятельное правовое последствие: отмена устраняет действие

акта в установленном порядке; приостановление временно прекращает его исполнение; изменение корректирует содержание акта в пределах компетенции вышестоящего прокурора; отзыв применяется в случаях и порядке, допускаемых характером соответствующего прокурорского акта.

Ведомственная процедура конкретизирована Приказом № 29[249]. По результатам рассмотрения жалобы вышестоящий прокурор принимает предусмотренное законодательством решение; Инструкция прямо воспроизводит полномочие вышестоящего прокурора отменить, отозвать, приостановить или изменить акт нижестоящего прокурора.

Практическое значение данной нормы состоит в обеспечении возможности устранения нарушений внутри прокурорской системы без ожидания судебного разрешения**,** при сохранении права лица на судебную защиту в предусмотренном законом порядке.

П. 4 устанавливает специальное правило для решений, действий (бездействия) и актов прокурора по вопросам возврата активов**.** Их обжалование осуществляется в соответствии с Законом РК от 12 июля 2023 года № 21-VIII ЗРК «О возврате государству незаконно приобретенных активов»**.**

Данная норма является отсылочной и означает, что общий порядок ст. 43 применяется с учетом специальных процедур, предусмотренных законодательством о возврате активов.

При этом необходимо учитывать изменение институциональной модели 2026 года. Первоначальная редакция п. 4 связывала специальное обжалование с решениями и действиями ведомства органов прокуратуры по возврату активов. После преобразования Комитета по возврату активов в Комитет по защите прав инвесторов соответствующие функции по возврату активов переданы Генеральной прокуратуре, а п. 4 ст. 43 изложен

[249] Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 17 января 2023 года № 29 «О некоторых вопросах рассмотрения обращений и личного приема физических лиц и представителей юридических лиц в органах прокуратуры Республики Казахстан» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2300031715

применительно непосредственно к решениям, действиям (бездействию) и актам прокурора по вопросам возврата активов**.**

Специальный Закон регулирует выявление и возврат государству незаконно приобретенных активов, предусматривает добровольный и принудительный механизмы возврата и устанавливает специальные процедуры в данной сфере.

Значение специальных гарантий обжалования было отдельно отмечено Конституционным Судом при предварительной проверке законодательства о возврате активов. В нормативном постановлении Конституционного Суда РК от 11 июля 2023 года № 20-НП Суд указал, что решения, акты и действия, затрагивающие права и обязанности лиц в сфере возврата активов, могут быть обжалованы вышестоящему должностному лицу и в судебном порядке, связав данный механизм с конституционной гарантией судебной защиты.

Поэтому п. 4 следует рассматривать не как ограничение права на обжалование**,** а как законодательное установление специальной процедуры его реализации применительно к отношениям по возврату активов.

Ст. 43 Конституционного закона формирует взаимосвязанную систему контроля за законностью решений и действий прокурора. Она включает ведомственное обжалование вышестоящему прокурору, судебную защиту в порядке, установленном процессуальным законодательством, возможность приостановления исполнения обжалуемого акта, а также полномочия вышестоящего прокурора по отмене, отзыву, приостановлению и изменению актов нижестоящего прокурора.

При этом статья не устанавливает единой универсальной процедуры для всех прокурорских актов. Способ, последовательность и процессуальная форма обжалования определяются характером правоотношения и специальным законодательством. Именно поэтому положения ст. 43 необходимо применять во взаимосвязи с Конституцией РК, АППК, УПК, иными

процессуальными законами, Приказом № 29[250], а применительно к возврату активов - с Законом РК «О возврате государству незаконно приобретенных активов».

Глава 6. КАДРЫ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ И ИХ ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ

Статья 44. Состав кадров органов прокуратуры

1. Кадры органов прокуратуры составляют прокуроры и иные работники.

2. Прокурором является гражданин Республики Казахстан, состоящий на службе в системе органов прокуратуры, которому присвоен классный чин или воинское звание офицерского состава.

3. К иным работникам относятся административные государственные служащие, военнослужащие рядового и сержантского составов, гражданские служащие.

4. Перечень должностей системы органов прокуратуры, которым присваиваются классные чины или воинские звания, а также соответствующие им предельные классные чины или воинские звания, утверждается Президентом Республики Казахстан.

5. Прокуроры проходят службу в соответствии с законодательством Республики Казахстан о правоохранительной службе с особенностями, предусмотренными настоящим Конституционным законом.

6. Прокуроры органов военной прокуратуры, военнослужащие рядового и сержантского составов проходят службу в соответствии с законодательством Республики Казахстан о воинской службе и статусе военнослужащих с особенностями, предусмотренными настоящим

[250] Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 17 января 2023 года № 29 «О некоторых вопросах рассмотрения обращений и личного приема физических лиц и представителей юридических лиц в органах прокуратуры Республики Казахстан» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2300031715

Конституционным законом, обладают статусом и пользуются правами и льготами, установленными для военнослужащих Вооруженных Сил Республики Казахстан.

7. Административные государственные служащие органов прокуратуры осуществляют деятельность в соответствии с законодательством Республики Казахстан о государственной службе.

8. Военнообязанные прокуроры состоят на специальном учете в органах прокуратуры.

Ст. 44 Конституционного закона определяет кадровый состав системы органов прокуратуры и разграничивает правовой статус лиц, проходящих службу либо осуществляющих трудовую деятельность в этой системе. В основе такого разграничения лежит не наименование структурного подразделения, в котором работает лицо, а вид его служебного или трудового статуса: прокурор, административный государственный служащий, военнослужащий либо гражданский служащий.

Юридический статус прокурора доктринально определяется через совокупность формальных критериев (прохождение службы в системе органов прокуратуры, присвоение классного чина или воинского звания), а не через фактическое исполнение конкретных обязанностей. Подобное понимание является классическим для теории государственной службы, когда конструкция содержит формально-статусное, а не функциональное определение должностного лица[251]. Отсюда прямо следует методологический вывод – занятие должности в органах прокуратуры само по себе, без присвоения классного чина, не порождает статуса прокурора.

П. 1 ст. 44 Конституционного закона устанавливает общее деление кадров органов прокуратуры на прокуроров и иных

[251] Формально-статусная теория определения должностного лица (статус определяется совокупностью формальных признаков – прохождение службы и присвоение чина/звания, а не фактическим исполнением функций) является устойчивым положением теории государственной службы.

работников. Это деление имеет непосредственные правовые последствия, поскольку для каждой категории применяются различные правила поступления на службу или работу, назначения и освобождения от должности, присвоения чинов и званий, прохождения службы, дисциплинарной ответственности, материального и социального обеспечения.

Практически поэтому принадлежность лица к кадрам прокуратуры сама по себе еще не означает наличие статуса прокурора.

Согласно п. 2 ст. 44 Конституционного закона прокурором является гражданин РК, который одновременно отвечает двум признакам:

1) состоит на службе в системе органов прокуратуры;

2) ему присвоен классный чин либо воинское звание офицерского состава.

Эти признаки должны существовать в совокупности. Следовательно, само занятие должности в органах прокуратуры не позволяет автоматически отнести работника к прокурорам, если по соответствующей должности не предусмотрено присвоение классного чина или офицерского воинского звания.

Данное законодательное определение воспроизводится и в ведомственном кадровом регулировании. Так, п. 3 Правил назначения на должности и освобождения от должностей прокуроров и иных работников, утвержденных приказом Генерального Прокурора РК от 8 февраля 2023 года № 56 (далее - Приказ №56)[252], разграничивает «прокурора» и «иных работников» именно по конструкции ст. 44 Конституционного закона.

Правовой статус прокурора далее конкретизируется Законом РК «О правоохранительной службе». Именно этот Закон регулирует общий порядок поступления на правоохранительную

[252] Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 8 февраля 2023 года № 56 «Об утверждении Правил назначения на должности и освобождения от должностей прокуроров и иных работников, за исключением должностей, назначаемых Президентом Республики Казахстан и (или) по согласованию с ним, а также с Администрацией Президента Республики Казахстан» / https://insecure.zan.kz/rus/docs/V2300031883?utm

службу, прохождения службы, перемещения, аттестации, дисциплинарной ответственности, прекращения службы, присвоения классных чинов и соответствующих гарантий, если специальное правило не установлено Конституционным законом.

При этом содержание конкретных полномочий прокурора определяется уже не кадровым статусом как таковым, а Конституционным законом, процессуальными кодексами и иными законами. Поэтому наличие классного чина подтверждает служебный статус лица, но само по себе не определяет объем его процессуальной компетенции.

П. 3 ст. 44 Конституционного закона относит к иным работникам три категории:

1) административных государственных служащих;
2) военнослужащих рядового и сержантского составов;
3) гражданских служащих.

Перечень сформулирован законом исчерпывающе применительно к данной категории кадров.

Иные работники не приобретают статус прокурора и не могут осуществлять полномочия, которые Конституционным законом или процессуальным законодательством предоставлены именно прокурору. Их должностные функции определяются соответствующим специальным законодательством, должностными инструкциями и актами органов прокуратуры.

Для административных государственных служащих с 2026 года применяется новый Закон РК от 19 мая 2026 года № 290-VIII «О государственной службе Республики Казахстан»[253]. Закон определяет административного государственного служащего как лицо, осуществляющее деятельность на постоянной профессиональной основе на административной государственной должности.

[253] Закон Республики Казахстан от 19 мая 2026 года № 290-VIII «О государственной службе Республики Казахстан» / https://www.adilet.zan.kz/rus/docs/Z2600000290/history?utm

Следовательно, к такой категории работников прокуратуры применяются правила государственной службы, а не законодательства о правоохранительной службе, если специальным законом прямо не предусмотрено иное.

Гражданские служащие состоят с соответствующим государственным учреждением в трудовых отношениях и подчиняются трудовому законодательству и специальным актам, регулирующим труд гражданского персонала.

П. 4 ст. 44 Конституционного закона имеет ключевое значение для практического разграничения кадрового статуса. Он устанавливает, что перечень должностей системы органов прокуратуры, которым присваиваются классные чины либо воинские звания, а также соответствующие им предельные классные чины или воинские звания утверждаются Президентом РК.

Данное полномочие реализовано Указом Президента РК от 13 октября 2017 года № 563 «О некоторых вопросах органов прокуратуры Республики Казахстан»[254].

Практически данный Указ решает три взаимосвязанных вопроса:

1) относит соответствующую должность к установленной категории;

2) определяет, предусматривает ли должность присвоение классного чина либо воинского звания;

3) устанавливает предельный уровень чина либо звания для соответствующей должности.

Поэтому кадровое решение о присвоении чина или звания не может основываться только на названии должности либо внутреннем штатном расписании. Оно должно соответствовать утвержденному Президентом РК реестру.

[254] Указ Президента Республики Казахстан от 17 января 2004 года № 1283; Указ Президента Республики Казахстан от 5 октября 2016 года № 349 «О некоторых вопросах Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции и внесении изменений и дополнений в некоторые акты Президента Республики Казахстан» Утратил силу Указом Президента Республики Казахстан от 22 июля 2019 года № 74 / https://adilet.zan.kz/rus/docs/U1600000349?utm_

Это положение следует рассматривать совместно с действующими Квалификационными требованиями к категориям должностей сотрудников системы органов прокуратуры, которые утверждены приказом Генерального Прокурора РК от 28 августа 2013 года № 90 (далее – Приказ № 90)[255]. В квалификационных требованиях должности прокуратуры систематизированы по установленным категориям, для каждой из которых определяются требования к образованию, стажу, знаниям, умениям и навыкам.

Ст. 44 Конституционного закона должна применяться совместно с Приказом № 56[256].

П. 4 Правил № 56 прямо устанавливает, что занятие вакантной должности прокурора и освобождение от нее осуществляются в соответствии с законодательством о правоохранительной и воинской службе.

Поэтому при назначении лица необходимо последовательно определить:

1) к какой категории относится конкретная должность;

2) предусмотрено ли по ней присвоение классного чина либо воинского звания;

3) какой вид службы применяется к должности;

4) соответствует ли кандидат квалификационным требованиям;

5) какое должностное лицо уполномочено произвести назначение.

Такой алгоритм исключает смешение статуса должности и статуса самого работника.

---

[255] Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 18 февраля 2026 года № 26 «О внесении изменений в приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 28 августа 2013 года № 90 "Об утверждении Квалификационных требований к категориям должностей сотрудников системы органов прокуратуры Республики Казахстан"» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/G26W0000026?utm_

[256] Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 8 февраля 2023 года № 56 «Об утверждении Правил назначения на должности и освобождения от должностей прокуроров и иных работников, за исключением должностей, назначаемых Президентом Республики Казахстан и (или) по согласованию с ним, а также с Администрацией Президента Республики Казахстан» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2300031883/info?utm

П. 5 ст. 44 Конституционного закона устанавливает для прокуроров общий правовой режим правоохранительной службы, но с особенностями, предусмотренными Конституционным законом.

Это означает действие принципа специальной нормы: если определенный вопрос прохождения службы непосредственно урегулирован Конституционным законом, применяется его специальное регулирование. В остальной части действуют нормы Закона РК «О правоохранительной службе».

При этом, Конституционный закон может устанавливать специальный порядок назначения руководителей, подчиненности, присвоения классных чинов, дисциплинарных процедур и иных вопросов.

Аналогично п. 6 ст. 44 Конституционного закона устанавливает иной правовой режим для прокуроров органов военной прокуратуры и военнослужащих рядового и сержантского составов.

Они проходят службу по законодательству РК о воинской службе и статусе военнослужащих, с особенностями, установленными Конституционным законом. Действующий Закон РК «О воинской службе и статусе военнослужащих»[257] применяется к военнослужащим военной прокуратуры наряду со специальными нормами законодательства о прокуратуре.

Практически это означает, что офицер органов военной прокуратуры остается прокурором по смыслу п. 2 ст. 44 Конституционного закона, однако его служебный статус выражается воинским званием, а прохождение службы регулируется военным законодательством.

Военнослужащие рядового и сержантского составов, напротив, относятся к «иным работникам» по п. 3 ст. 44 Конституционного закона и не приобретают статус прокурора.

[257] Закон Республики Казахстан от 16 февраля 2012 года № 561-IV «О воинской службе и статусе военнослужащих» / https://www.adilet.zan.kz/rus/docs/Z1200000561?utm_

Это разграничение принципиально: принадлежность к военной прокуратуре сама по себе не делает любого военнослужащего прокурором.

Закон о воинской службе также специально закрепляет, что служебное удостоверение военнослужащих органов военной прокуратуры подтверждает их право на ношение и хранение оружия, специальных средств и иные предусмотренные законом полномочия.

П. 7 ст. 44 Конституционного закона является прямой отсылочной нормой.

С 2026 года деятельность административных государственных служащих органов прокуратуры регулируется Законом РК от 19 мая 2026 года № 290-VIII «О государственной службе Республики Казахстан»[258].

К этой категории применяются правила поступления на административную государственную службу, оценки деятельности, карьерного продвижения, дисциплинарной ответственности и прекращения государственной службы, если иное прямо не предусмотрено специальным законодательством.

П. 8 ст. 44 Конституционного закона предусматривает, что военнообязанные прокуроры состоят на специальном учете не в территориальных органах военного управления по общему порядку, а в органах прокуратуры.

Это специальная норма воинского учета, обусловленная прохождением лицом службы в органах прокуратуры.

Статья 45. Финансовое обеспечение органов прокуратуры

1. Финансовое обеспечение системы органов прокуратуры осуществляется за счет бюджетных средств, а также Специального государственного фонда в части деятельности,

[258] Закон Республики Казахстан от 19 мая 2026 года № 290-VIII «О государственной службе Республики Казахстан» / https://www.adilet.zan.kz/rus/docs/Z2600000290/history?utm_

касающейся возврата активов, в соответствии с законодательством Республики Казахстан.

2. Органы прокуратуры могут иметь соответствующие счета в органах казначейства.

В настоящей статье законодатель регулирует вопросы финансового обеспечения органов прокуратуры и закрепляет экономическую основу их деятельности. Данная норма имеет принципиальное значение, поскольку стабильное и гарантированное финансовое обеспечение непосредственно связано с независимостью прокуратуры как конституционного органа, а также с возможностью надлежащего выполнения возложенных на нее функций.

В соответствии с п.1 ст.45 Конституционного закона финансовое обеспечение системы органов прокуратуры осуществляется за счет бюджетных средств, а также Специального государственного фонда в части деятельности, касающейся возврата активов, в соответствии с законодательством РК.

Бюджетное финансирование прокуратуры с точки зрения юридической науки – институциональная гарантия ее независимости, а не просто техническая норма о происхождении средств. Финансовая зависимость органа от заинтересованных субъектов (помимо государственного бюджета) создавала бы риск для объективности осуществления надзорной функции.

Финансирование органов прокуратуры за счет бюджетных средств отражает общий принцип государственного обеспечения деятельности органов, осуществляющих публично-правовые функции. Комментируемая статья направлена на исключение зависимости прокуратуры от частных, корпоративных либо иных источников финансирования, не предусмотренных законодательством, и выступает одной из гарантий ее институциональной независимости, объективности и беспристрастности.

Финансирование органов прокуратуры осуществляется в рамках бюджетного законодательства РК, включая положения Бюджетного кодекса РК, регулирующего порядок формирования, утверждения и исполнения бюджета, а также контроль за использованием бюджетных средств. Генеральная прокуратура и подведомственные ей государственные учреждения, финансируются за счет республиканского бюджета, что обусловлено их общегосударственным статусом и характером выполняемых функций. Централизация финансового обеспечения способствует единообразию материально-технического обеспечения органов прокуратуры и исключает зависимость территориальных органов прокуратуры от местных исполнительных органов.

П.1 ст.45 Конституционного закона предусматривает также возможность финансового обеспечения системы органов прокуратуры за счет Специального государственного фонда, но только в части деятельности, касающейся возврата активов. Данное положение связано с развитием специального законодательства РК о возврате государству незаконно приобретенных активов и необходимостью финансового обеспечения соответствующего направления деятельности.

Включение Специального государственного фонда в число источников финансового обеспечения органов прокуратуры не отменяет общего принципа государственного финансирования системы органов прокуратуры за счет бюджетных средств. Данный источник имеет специальный и целевой характер и применяется только в части деятельности, связанной с возвратом активов, в порядке и пределах, установленных законодательством РК.

Такой подход обусловлен особым характером деятельности по возврату активов. Она может включать правовую, аналитическую, организационную, международно-правовую и иную деятельность, направленную на выявление, возврат и сопровождение процессов, связанных с возвращением государству незаконно приобретенных

активов. В связи с этим законодатель предусмотрел специальный финансово-правовой механизм, позволяющий обеспечить реализацию соответствующих полномочий в установленном законом порядке.

При этом использование средств Специального государственного фонда должно осуществляться исключительно в соответствии с законодательством РК. Порядок формирования, распределения, использования и контроля таких средств определяется нормами законодательства, регулирующего вопросы возврата активов, бюджетного законодательства и иных нормативных правовых актов.

П.2 ст.45 Конституционного закона предусматривает, что органы прокуратуры могут иметь соответствующие счета в органах казначейства. Данное положение вытекает из статуса органов прокуратуры как государственных учреждений и связано с казначейской системой исполнения бюджета.

Органы казначейства обеспечивают учет финансовых операций, движение государственных средств, а также контроль за их целевым использованием.

Наличие счетов в органах казначейства позволяет органам прокуратуры осуществлять финансовые операции в пределах утвержденных бюджетных ассигнований и в соответствии с установленными финансовыми процедурами.

Казначейское обслуживание выступает важной гарантией прозрачности, подотчетности и законности использования государственных средств. В части деятельности, касающейся возврата активов, финансовые операции также должны осуществляться с соблюдением специальных правил и процедур, установленных законодательством РК.

Статья 46. Материальное и социальное обеспечение прокуроров и иных работников

1. Оплата труда прокуроров и иных работников устанавливается на основании единой системы финансирования и оплаты труда для всех органов, содержащихся за счет государственного бюджета, в порядке, предусмотренном в пп. 8) ст. 65 Конституции Республики Казахстан.

2. Пенсионное обеспечение прокуроров, выплата государственных социальных пособий по инвалидности и по случаю потери кормильца осуществляются в соответствии с законодательством Республики Казахстан.

3. Пенсионеры органов прокуратуры, уволенные из органов прокуратуры с правом на получение пенсионных выплат за выслугу лет, а также прокуроры, получившие увечье (ранение, травму, контузию) при исполнении служебных обязанностей и признанные не годными к службе, имеют право ношения форменной одежды на торжественных мероприятиях и официальных приемах.

Ст. 46 Конституционного закона определяет основные правовые гарантии материального и социального обеспечения прокуроров и иных работников системы прокуратуры. Она устанавливает общий порядок оплаты труда, отсылает вопросы пенсионного обеспечения и социальных выплат к специальному законодательству, а также закрепляет отдельное право пенсионеров органов прокуратуры и прокуроров, признанных не годными к службе вследствие увечья, полученного при исполнении служебных обязанностей.

П. 1 ст. 46 Конституционного закона устанавливает, что оплата труда прокуроров и иных работников определяется на основании единой системы финансирования и оплаты труда органов, содержащихся за счет государственного бюджета, в

порядке, предусмотренном пп. 8) ст. 65 Конституции. Такое регулирование означает, что размеры и основные параметры оплаты труда работников прокуратуры не устанавливаются самими органами прокуратуры произвольно, а формируются в рамках общегосударственной системы бюджетного финансирования и оплаты труда.

Вместе с тем для сотрудников прокуратуры действует специальный порядок выплаты денежного довольствия, пособий и иных выплат. Он установлен Приказом №55. Правила приняты во исполнение пп. 22) ст. 9 Конституционного закона и распространяются на сотрудников системы прокуратуры, за исключением военнослужащих органов военной прокуратуры, проходящих воинскую службу по специальному законодательству.

В практическом отношении Приказ № 55[259] определяет не размер должностных окладов как таковой, а порядок осуществления предусмотренных законодательством выплат. В частности, денежное довольствие выплачивается сотрудникам, занимающим штатные должности, а также обучающимся в Академии правоохранительных органов; основанием для выплаты является соответствующий приказ о назначении на должность, зачислении на учебу либо в распоряжение. Правила также регулируют выплату надбавки за особые условия службы, денежной компенсации на содержание жилища и коммунальные услуги, выплаты при неполном месяце службы и иные случаи.

Таким образом, при применении п. 1 ст. 46 Конституционного закона необходимо разграничивать нормативное установление системы оплаты труда и ведомственный порядок осуществления конкретных выплат. Первое определяется Конституцией РК и общегосударственными актами, второе - в пределах специальной компетенции Генерального Прокурора РК.

[259] Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 7 февраля 2023 года № 55 «Об утверждении Правил выплаты денежного довольствия, пособий и прочих выплат сотрудникам системы органов прокуратуры Республики Казахстан» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2300031871

Приказом Генерального Прокурора от 21 января 2026 года № 11[260] Правила дополнены новой главой 8-1 о выплате подъемного пособия при перемещении и выдвижении по службе. При переезде сотрудника в другой населенный пункт на расстояние свыше пятидесяти километров предусмотрена выплата подъемного пособия самому сотруднику и переезжающим вместе с ним членам семьи.

Это важно как пример того, что материальное обеспечение сотрудников прокуратуры включает не только ежемесячное денежное довольствие, но и специальные выплаты, обусловленные условиями прохождения службы, перемещением, выдвижением по службе и иными предусмотренными законодательством обстоятельствами.

При этом такие выплаты не следует характеризовать как самостоятельные «льготы» прокуратуры. Они являются частью установленного законом и ведомственными актами механизма материального обеспечения правоохранительной службы.

П. 2 ст. 46 Конституционного закона носит отсылочный характер: он не устанавливает самостоятельных условий назначения пенсии прокурорам, а предусматривает применение общего и специального законодательства РК о пенсионном обеспечении.

В действующей системе основным актом является Социальный кодекс РК. Его параграф 4 главы о пенсионном обеспечении регулирует пенсионные выплаты за выслугу лет: ст. 212 определяет право на такие выплаты, ст. 213 - порядок их исчисления, ст. 214 - исчисление выслуги лет и общего трудового стажа, ст. 215-216 - органы и сроки назначения и осуществления выплат[261].

---

[260] Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 21 января 2026 года № 11 «о внесении дополнения в приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 7 февраля 2023 года № 55 «Об утверждении Правил выплаты денежного довольствия, пособий и прочих выплат сотрудникам системы органов прокуратуры Республики Казахстан» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2300031871

[261] Социальный кодекс Республики Казахстан от 20 апреля 2023 года № 224-VII ЗРК. / https://www.adilet.zan.kz/rus/docs/K2300000224?utm

Пенсионные выплаты за выслугу лет имеют специальную правовую природу и отличаются от обычных пенсионных выплат по возрасту. Социальный кодекс определяет их как выплаты военнослужащим, сотрудникам специальных государственных и правоохранительных органов и другим предусмотренным законом категориям лиц при наличии установленных условий выслуги и увольнения.

Конституционный Суд РК в нормативном постановлении от 27 марта 2023 года № 5[262] прямо указал, что право сотрудников правоохранительных органов на пенсионные выплаты за выслугу лет обусловлено спецификой правоохранительной службы и является одной из форм их социальной защиты за надлежащее несение службы. Суд также подчеркнул, что условия реализации такого права определяются на момент прекращения правоохранительной службы. Отнесение пенсионных выплат за выслугу лет к особой правовой категории, отличной от обычного пенсионного обеспечения, и подтверждение данного права сотрудников правоохранительных органов Конституционным Судом РК, является правовой позицией, которая дает прямое конституционно-правовое основание для приведенного автором разграничения пенсионных выплат за выслугу лет и государственных социальных пособий.

Данное разъяснение имеет прямое значение для ст. 46, подразумевающее, что пенсионное обеспечение прокурора является не продолжением денежного довольствия после увольнения, а самостоятельным видом социальной гарантии, возникающим при наличии предусмотренных законодательством условий.

Для сотрудников прокуратуры специальный организационный порядок установлен приказом Генерального Прокурора РК от 12 декабря 2016 года № 189[263], которым утверждена Инструкция по

[262] Нормативное постановление Конституционного Суда Республики Казахстан от 27 марта 2023 года № 5 / https://www.gov.kz/memleket/entities/ksrk/documents/details/447284?lang=ru&utm

[263] Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 12 декабря 2016 года № 189 «Об утверждении Инструкции по назначению и осуществлению пенсионных выплат за выслугу лет сотрудникам,

назначению и осуществлению пенсионных выплат за выслугу лет сотрудникам, проходившим службу в системе органов прокуратуры, за исключением органов военной прокуратуры. Инструкция возлагает организацию своевременной и полной работы по пенсионному обеспечению на кадровые службы системы прокуратуры.

Практический механизм включает установление выслуги лет, подготовку соответствующих материалов и оформление документов для назначения пенсионной выплаты. В частности, заключение по исчислению выслуги лет и учитываемого трудового стажа утверждается комиссией соответствующего органа прокуратуры, а заявление и документы подаются через кадровую службу по последнему месту службы.

При этом Инструкция № 189[264] должна применяться с учетом действующего Социального кодекса РК и постановления Правительства РК от 29 августа 2023 года № 734[265], которым утверждены актуальные Правила назначения и осуществления пенсионных выплат за выслугу лет. Прежнее постановление Правительства № 1500[266], на которое формально ссылается преамбула Инструкции 2016 года, с 2023 года утратило силу.

проходившим службу в системе органов прокуратуры (за исключением органов военной прокуратуры)» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1600014682/history?utm_

[264] Там же

[265] Постановление Правительства Республики Казахстан от 29 августа 2023 года № 734 «Об утверждении Правил назначения и осуществления пенсионных выплат за выслугу лет военнослужащим, сотрудникам специальных государственных и правоохранительных органов, органов гражданской защиты, государственной фельдъегерской службы, а также лицам, права которых иметь специальные звания, классные чины и носить форменную одежду упразднены с 1 января 2012 года, и лицам, медицинские должности которых сокращены в органах внутренних дел Республики Казахстан с 1 июля 2022 года и 1 января 2023 года, имевшим на момент сокращения должности выслугу лет не менее двенадцати лет и шести месяцев непрерывной воинской службы, службы в специальных государственных и правоохранительных органах, органах гражданской защиты, государственной фельдъегерской службе, при условии продолжения ими работы в медицинских организациях, расположенных в следственных изоляторах и учреждениях уголовно-исполнительной (пенитенциарной) системы, и признании утратившими силу некоторых решений Правительства Республики Казахстан» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/P2300000734/history?utm_

[266] Постановление Правительства Республики Казахстан от 31 декабря 2013 года № 1500 «Об утверждении Правил назначения и осуществления пенсионных выплат военнослужащим, сотрудникам специальных государственных и правоохранительных органов, государственной фельдъегерской службы, а также лицам, права которых иметь специальные звания, классные чины и носить форменную одежду упразднены с 1 января 2012 года…» (утратил силу постановлением Правительства от 29 августа 2023 года № 734.) / https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1300001500?utm_

Это существенное практическое уточнение. Ведомственная Инструкция продолжает регулировать организацию работы внутри системы прокуратуры, однако применяемые материальные условия назначения и выплаты пенсии должны определяться исходя из действующего Социального кодекса РК и актуальных Правил Правительства РК.

В действующем пенсионном регулировании размер пенсионной выплаты за выслугу лет зависит от денежного содержания и продолжительности выслуги. Соответствующий механизм закреплен в ст. 213 Социального кодекса РК[267]. При исчислении учитываются должностной оклад, оклад либо доплата по специальному званию, классному чину или квалификационному классу в установленном законом порядке.

Практически это означает, что размер пенсионной выплаты связан с тем служебным положением и денежным содержанием, которые надлежащим образом подтверждены на момент увольнения. Поэтому правильность учета должности, классного чина и выслуги имеет самостоятельное юридическое значение при оформлении пенсионных материалов.

Правовая позиция Конституционного Суда РК № 5 также требует учитывать, что прекращение уже назначенной пенсионной выплаты за выслугу лет допускается только в случаях, прямо установленных законодательством о пенсионном обеспечении.

П. 2 ст. 46 Конституционного закона отдельно упоминает государственные социальные пособия по инвалидности и по случаю потери кормильца.

Эти выплаты следует отличать от пенсионных выплат за выслугу лет. Они имеют самостоятельные основания назначения и регулируются Социальным кодексом. Наличие у лица статуса прокурора или бывшего сотрудника прокуратуры само по себе не

[267] Социальный кодекс Республики Казахстан от 20 апреля 2023 года № 224-VII ЗРК. / https://www.adilet.zan.kz/rus/docs/K2300000224?utm_

заменяет предусмотренных социальным законодательством оснований для назначения соответствующего пособия.

Следовательно, п. 2 ст. 46 Конституционного закона не создает специальной «прокурорской» системы пособий по инвалидности или потере кормильца. Он закрепляет применение к данной категории лиц общегосударственного механизма социальной защиты с учетом специальных правил правоохранительной службы там, где они прямо предусмотрены законом.

При применении ст. 46 Конституционного закона необходимо отдельно учитывать правовое положение военнослужащих органов военной прокуратуры.

На них не распространяются Правила выплаты денежного довольствия, утвержденные Приказом № 55[268] в той части, в которой они прямо исключены из сферы действия этого приказа. Их материальное и пенсионное обеспечение определяется законодательством о воинской службе, статусе военнослужащих и соответствующими специальными актами.

Аналогично Инструкция № 189 прямо исключает сотрудников органов военной прокуратуры из своего предмета регулирования.

Это разграничение необходимо сохранять, поскольку ст. 46 Конституционного закона распространяется на систему прокуратуры в целом, тогда как механизм реализации отдельных гарантий зависит от правового режима прохождения службы конкретным сотрудником.

П. 3 ст. 46 Конституционного закона устанавливает специальное право двух категорий лиц на ношение форменной одежды на торжественных мероприятиях и официальных приемах:

1. пенсионеров органов прокуратуры, уволенных с правом на получение пенсионных выплат за выслугу лет;

[268]Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 7 февраля 2023 года № 55 «Об утверждении Правил выплаты денежного довольствия, пособий и прочих выплат сотрудникам системы органов прокуратуры Республики Казахстан» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2300031871

2. прокуроров, получивших при исполнении служебных обязанностей увечье - ранение, травму или контузию - и признанных не годными к службе.

Норма сформулирована исчерпывающе применительно как к кругу лиц, так и к случаям ношения формы. Она не означает сохранения действующего служебного статуса прокурора после увольнения и не предоставляет бывшему сотруднику полномочий действующего прокурора. Право ограничивается ношением форменной одежды на торжественных мероприятиях и официальных приемах.

Описание формы, знаков различия и общий порядок ее ношения сотрудниками прокуратуры устанавливаются специальными актами. Действующее Положение о прохождении службы в органах прокуратуры также содержит описание форменной одежды и знаков различия.

Ст. 46 Конституционного закона является специальной нормой Конституционного закона, но применяется во взаимосвязи с Законом РК «О правоохранительной службе»[269].

Этот Закон регулирует прохождение службы, денежное и социальное обеспечение сотрудников правоохранительных органов, а также отдельные гарантии при увольнении и пенсионном обеспечении. В части, не урегулированной Конституционным законом специально, положения Закона о правоохранительной службе применяются к сотрудникам прокуратуры с учетом особенностей их правового статуса.

Такое соотношение означает, что ст. 46 Конституционного закона определяет базовые специальные гарантии для системы прокуратуры, а конкретные основания, размеры, порядок выплаты и процедурные вопросы раскрываются социальным, бюджетным и служебным законодательством и принятыми во исполнение его актами.

[269] Закон Республики Казахстан от 6 января 2011 года № 380-IV «О правоохранительной службе» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 13.08.2026 г.) / https://prg.kz/document/?doc_id=30916594

Для толкования п. 2 ст. 46 Конституционного закона имеет значение нормативное постановление Конституционного Суда РК от 27 марта 2023 года № 5 «О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан подпункта 3) пункта 1 статьи 10, пункта 1 статьи 64 и пункта 2 статьи 65 Закона Республики Казахстан от 21 июня 2013 года "О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан"»[270].

Суд сформулировал несколько принципиальных положений: пенсионные выплаты за выслугу лет являются формой социальной защиты сотрудников правоохранительных органов; право на них производно от прохождения службы; условия возникновения права определяются на момент ее прекращения; прекращение уже назначенных выплат возможно исключительно в случаях, прямо предусмотренных законом.

Эта правовая позиция получила дальнейшее подтверждение в практике Конституционного Суда РК. В нормативном постановлении от 18 мая 2026 года № 79-НП Конституционный Суд[271] вновь сослался на постановление № 5 и подтвердил подход, согласно которому пенсионные права имеют конституционно защищаемый характер и должны реализовываться на основании четких законодательных условий.

П. 3 ст. 46 Конституционного закона устанавливает специальное право отдельных категорий лиц на ношение форменной одежды на торжественных мероприятиях и официальных приемах. К ним относятся пенсионеры органов прокуратуры, уволенные с правом на получение пенсионных выплат за выслугу лет, а также прокуроры, получившие при исполнении служебных обязанностей увечье - ранение, травму или контузию - и признанные не годными к службе.

---

[270] Нормативное постановление Конституционного Суда Республики Казахстан от 27 марта 2023 года № 5 / https://www.gov.kz/memleket/entities/ksrk/documents/details/447284?lang=ru&utm

[271] Нормативное постановление Конституционного Суда Республики Казахстан от 18 мая 2026 года № 79-НП / https://www.gov.kz/memleket/entities/ksrk/documents/details/1013205?lang=ru&utm

Закрепленное право имеет специальный и ограниченный характер. Оно не означает сохранения за лицом после увольнения статуса действующего прокурора и не влечет сохранения служебных полномочий. Закон сохраняет исключительно возможность ношения установленной форменной одежды в прямо предусмотренных им случаях.

Положения п. 3 ст. 46 применяются во взаимосвязи с законодательством о правоохранительной службе и актами, регулирующими форменную одежду сотрудников органов прокуратуры. В соответствии со ст. 21 Закона РК «О правоохранительной службе» форменная одежда и знаки различия по классным чинам относятся к установленным признакам принадлежности сотрудника к правоохранительной службе.

Порядок ношения форменной одежды в системе органов прокуратуры определяется Генеральным Прокурором РК. Во исполнение соответствующих положений Указа Президента РК от 20 октября 2011 года № 166 «О некоторых вопросах органов прокуратуры Республики Казахстан» приказом Генерального Прокурора Республики Казахстан от 1 декабря 2011 года № 130 «О форменной одежде» утверждены Правила ношения форменной одежды сотрудниками органов прокуратуры РК.

Указанные Правила определяют виды форменной одежды, случаи ее использования, порядок ношения знаков различия, государственных наград и иных установленных элементов, а также требования к внешнему виду и соблюдению установленного образца формы. В частности, Правила разграничивают особо-парадную и парадно-выходную форменную одежду и определяют случаи их ношения при государственных и ведомственных торжественных мероприятиях, официальных приемах, вручении государственных наград, международных мероприятиях и иных предусмотренных случаях.

Следовательно, предусмотренное п. 3 ст. 46 право реализуется не произвольно, а в рамках общего режима ношения форменной

одежды, установленного для системы органов прокуратуры. Сохранение такого права после увольнения распространяется только на определенную законом категорию лиц и только на прямо обозначенные мероприятия.

При этом правовое значение данной нормы следует разграничивать с вопросами прохождения правоохранительной службы. Увольнение прекращает служебные правоотношения и полномочия прокурора. Ношение форменной одежды в предусмотренных п. 3 ст. 46 случаях имеет самостоятельное правовое основание и не свидетельствует о продолжении правоохранительной службы либо сохранении полномочий должностного лица.

Ст. 46 Конституционного закона в этой части выступает специальной нормой по отношению к общему законодательству о правоохранительной службе. Конституционный закон непосредственно определяет круг лиц, за которыми сохраняется соответствующее право, тогда как законодательство о правоохранительной службе и ведомственные акты регулируют характеристики форменной одежды и порядок ее ношения.

Статья 47. Служебные удостоверения и печать

1. Генеральному Прокурору, заместителям Генерального Прокурора, первым руководителям ведомств органов прокуратуры служебные удостоверения установленного образца выдаются Администрацией Президента Республики Казахстан.

2. Генеральный Прокурор, руководители органов прокуратуры выдают служебные удостоверения установленного образца подчиненным прокурорам.

3. Служебное удостоверение является документом, подтверждающим личность прокурора, его классный чин или воинское звание, должность, право на ношение и хранение огнестрельного и иного оружия.

4. Органы прокуратуры имеют печати с изображением Государственного Герба Республики Казахстан и своим наименованием на государственном и других языках.

Ст. 47 Конституционного закона регулирует два самостоятельных вопроса организационно-правового обеспечения деятельности органов прокуратуры: порядок удостоверения служебного статуса прокурора и использование органами прокуратуры печатей с изображением Государственного Герба РК.

Положения статьи конкретизируются Законом РК «О правоохранительной службе» и приказом Генерального Прокурора РК от 20 февраля 2026 года № 28 «О некоторых вопросах кадровой службы» (далее -Приказ №28)[272], которым утверждены Описание служебного удостоверения сотрудников системы органов прокуратуры и удостоверений пенсионеров системы органов прокуратуры и Правила выдачи служебных удостоверений сотрудников и удостоверений пенсионеров системы органов прокуратуры. Приказ принят на основании пп. 15) ст. 9 Конституционного закона, предоставляющего Генеральному Прокурору РК полномочие издавать акты по вопросам организации и деятельности системы прокуратуры.

П. 1 ст. 47 Конституционного закона устанавливает специальный порядок выдачи удостоверений Генеральному Прокурору РК, его заместителям и первым руководителям ведомств органов прокуратуры – их служебные удостоверения выдаются Администрацией Президента РК. Тем самым закон непосредственно определяет субъект, уполномоченный удостоверять служебный статус указанных должностных лиц.

П. 2 закрепляет иной порядок для подчиненных прокуроров: служебные удостоверения выдаются Генеральным Прокурором РК и руководителями соответствующих органов прокуратуры.

[272] Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 20 февраля 2026 года № 28 «О некоторых вопросах кадровой службы» / https://prg.kz/document/?doc_id=35041222

Конкретное распределение этой компетенции раскрыто Приказом № 28[273].

В частности, действующее Описание предусматривает оформление удостоверений от имени Генерального Прокурора РК, председателей ведомств, ректора Академии, ГВП, ГТП, прокуроров областей в зависимости от организационной принадлежности сотрудника. После подписания удостоверения на фотографию накладывается оттиск гербовой печати соответствующего органа, ведомства либо организации образования прокуратуры, поверх которого размещается специальная голографическая наклейка.

Практически это означает, что действительность служебного удостоверения определяется не только наличием бланка установленного образца. Оно должно быть оформлено уполномоченным должностным лицом, содержать предусмотренные сведения и реквизиты и быть выдано в порядке, установленном Приказом № 28[274].

П. 3 ст. 47 Конституционного закона определяет непосредственно законодательное назначение удостоверения. Оно подтверждает личность прокурора, занимаемую должность, классный чин либо воинское звание, право на ношение и хранение огнестрельного и иного оружия.

Эта норма корреспондирует с Законом РК «О правоохранительной службе». В соответствии с его положениями служебное удостоверение подтверждает принадлежность лица к правоохранительному органу, занимаемую им должность, специальное звание либо классный чин, а также право сотрудника на ношение и хранение огнестрельного и иного оружия и специальных средств в предусмотренных законом случаях.

Следовательно, служебное удостоверение одновременно выполняет идентификационную и статусную функции. При его предъявлении подтверждается не только личность владельца, но и

[273] Там же.
[274] Там же

наличие у него действующего служебного статуса в системе прокуратуры.

Однако из этого не следует, что удостоверение само по себе является источником всех полномочий прокурора. Конкретные права прокурора возникают непосредственно из Конституционного закона, процессуальных кодексов и иных законов. Удостоверение подтверждает служебное положение лица, наделенного такими полномочиями, но не заменяет предусмотренного законом процессуального либо организационного основания для совершения конкретного действия.

Например, наличие удостоверения подтверждает статус прокурора, однако проведение проверки, истребование материалов, участие в процессуальном действии или внесение акта прокурорского надзора осуществляются только при наличии оснований и в порядке, установленных соответствующими нормами Конституционного закона и отраслевого законодательства.

Приказ №28[275] детализирует предусмотренные п. 3 ст. 47 Конституционного закона сведения и устанавливает единое описание удостоверения для системы прокуратуры.

В удостоверении размещаются сведения о владельце, его должности, классном чине либо воинском звании, номере удостоверения, дате выдачи и сроке его действия. Форма удостоверения также содержит реквизиты должностного лица, уполномоченного его подписывать. Сам бланк имеет установленный цифровой индекс и серийный номер, что обеспечивает индивидуальный учет документа.

Приказом установлена централизованная система учета бланков. Они изготавливаются в соответствии с установленными требованиями, распределяются кадровым службам органов, ведомств и Академии, а их выдача и возврат отражаются в специальной книге учета. Форма книги предусматривает фиксацию

[275] Там же

номера удостоверения, данных сотрудника, должности, классного чина или воинского звания, даты выдачи, срока действия и даты возврата.

Такой учет имеет практическое значение при назначении сотрудника на другую должность, изменении служебного статуса, прекращении службы, утрате либо замене удостоверения: документ должен соответствовать актуальному правовому положению его владельца.

Служебное удостоверение используется для подтверждения статуса сотрудника в тех случаях, когда законодательство или характер совершаемого служебного действия требует идентификации прокурора.

При этом предъявление удостоверения не заменяет иных обязательных документов.

Так, если Конституционным законом или приказом Генерального Прокурора для проведения соответствующего мероприятия требуется постановление, поручение, требование, решение о проведении проверки или иной документ, одного служебного удостоверения недостаточно. Оно подтверждает личность и статус прокурора, тогда как специальный документ подтверждает правовое основание конкретного действия.

Поэтому разграничение служебного удостоверения (формального документа, подтверждающего статус) и объёма процессуальных полномочий прокурора (материального содержания статуса) имеет для правоприменительной практики значимый характер. Например, при возникновении сомнений проверяемый субъект вправе требовать также предъявления постановления о назначении проверки или иного документа, прямо предусмотренного законом для конкретного действия (см. комментарий к ст.19). Это разграничение особенно важно при непосредственном взаимодействии прокурора с гражданами, организациями и государственными органами.

Указание в п. 3 ст. 47 Конституционного закона на право ношения и хранения огнестрельного и иного оружия необходимо рассматривать во взаимосвязи с законодательством о правоохранительной службе.

Закон РК «О правоохранительной службе»[276] прямо предусматривает, что служебное удостоверение сотрудника правоохранительного органа подтверждает его право на ношение и хранение огнестрельного и иного оружия и специальных средств, если иное не предусмотрено законом.

Однако удостоверение также не является самостоятельным основанием для произвольного применения оружия. Основания и порядок его применения устанавливаются специальными нормами законодательства о правоохранительной службе. Поэтому ст. 47 Конституционного закона подтверждает наличие соответствующего служебного права, но условия его реализации определяются другими нормами закона.

Для военнослужащих органов военной прокуратуры следует учитывать особенности их статуса.

Специальное регулирование также исходит из того, что служебное удостоверение подтверждает принадлежность лица к органам военной прокуратуры, его должность и воинское звание, а также право на ношение и хранение огнестрельного оружия и специальных средств.

Соответственно, термин «классный чин или воинское звание» в п. 3 ст. 47 Конституционного закона учитывает наличие в системе прокуратуры различных правовых режимов прохождения службы.

П. 4 ст. 47 Конституционного закона устанавливает право органов прокуратуры иметь печати с изображением Государственного Герба Республики Казахстан и своим наименованием на государственном и других языках.

---

[276] Закон Республики Казахстан от 6 января 2011 года № 380-IV «О правоохранительной службе» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 13.08.2026 г.) / https://prg.kz/document/?doc_id=30916594

Эту норму необходимо раскрывать прежде всего через Конституционный закон РК «О государственных символах Республики Казахстан»[277].

В соответствии со ст. 6 Конституционного закона РК «О государственных символах Республики Казахстан» изображение Государственного Герба в обязательном порядке размещается на печатях государственных органов, непосредственно подчиненных и подотчетных Президенту РК, их ведомств и территориальных подразделений, а также иных государственных организаций. Государственный Герб независимо от размера должен соответствовать национальному стандарту.

Поскольку Генеральная прокуратура является государственным органом, непосредственно подотчетным Президенту РК, а ее ведомства и территориальные органы входят в соответствующую централизованную систему, п. 4 ст. 47 Конституционного закона конкретизирует это общее правило применительно к органам прокуратуры.

Следовательно, наличие изображения Государственного Герба на печати - не элемент оформления по усмотрению органа прокуратуры, а установленный законодательством обязательный реквизит.

Печать используется для удостоверения документов в случаях, когда законодательство, правила делопроизводства либо форма соответствующего документа предусматривают скрепление подписи или документа гербовой печатью.

Сам Приказ № 28 хорошо иллюстрирует такой механизм: подпись должностного лица на служебном удостоверении сопровождается наложением оттиска гербовой печати на фотографию владельца. Здесь печать используется для удостоверения оформления служебного документа и защиты его от неправомерной замены либо изменения.

[277] Конституционный закон Республики Казахстан от 4 июня 2007 года № 258 «О государственных символах Республики Казахстан» / https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z070000258_?utm_

Использование изображения Государственного Герба на печатях должно соответствовать также требованиям Правил использования государственных символов. Действующее регулирование предусматривает обязательность размещения Государственного Герба на соответствующих государственных объектах и документах и устанавливает требования к его воспроизведению.

Хотя ст. 47 Конституционного закона непосредственно регулирует служебные удостоверения действующих прокуроров, Приказ № 28 одновременно устанавливает отдельный институт удостоверений пенсионеров системы органов прокуратуры.

Это разграничение важно сохранить в комментарии. Удостоверение пенсионера не является служебным удостоверением и не подтверждает наличие действующих прокурорских полномочий. Его назначение связано с подтверждением соответствующего статуса пенсионера системы прокуратуры.

Следовательно, совпадение отдельных элементов оформления служебного удостоверения и удостоверения пенсионера – в том числе использование символики и подписи руководителя – не означает тождества их юридического содержания.

Ст. 47 и Приказ № 28 регулируют разные уровни одного правового механизма.

Ст. 47 Конституционного закона устанавливает кто уполномочен выдавать удостоверения; что удостоверение юридически подтверждает; наличие у органов прокуратуры гербовых печатей.

Приказ № 28 конкретизирует описание удостоверения и его защитные элементы; порядок оформления и выдачи; компетенцию кадровых служб; учет и движение бланков; возврат и уничтожение удостоверений и бланков; оформление удостоверений пенсионеров системы прокуратуры.

Такое соотношение соответствует пп. 15) ст. 9 Конституционного закона, согласно которому Генеральный Прокурор вправе нормативно урегулировать организационный порядок реализации уже установленного Конституционным законом института, не изменяя предусмотренного ст. 47 Конституционного закона юридического назначения удостоверения.