

**Академия правоохранительных органов  
при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан**

**АЙКЕНОВА КАРИНА МЕЙРАМҚЫЗЫ**

**ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА  
СОБЛЮДЕНИЕМ ЗАКОННОСТИ В СФЕРЕ ПРОФИЛАКТИКИ  
БЫТОВОГО НАСИЛИЯ**

Магистерский проект на соискание степени магистра национальной безопасности  
и военного дела

по направлению образовательной программы послевузовского образования  
7М12301 «Правоохранительная деятельность»  
(профильное)

**Научный руководитель:**  
Директор 3-Института, к.ю.н.,  
старший советник юстиции

---

Сапаралиева С.М.

Косшы, 2021

## Резюме

В настоящей работе автор рассматривает проблемные вопросы осуществления прокурорского надзора за соблюдением законности в сфере профилактики бытового насилия.

Автором проведена работа по изучению особенностей осуществления прокурорского надзора по профилактике бытового насилия. Также с учетом анализа действующего законодательства Республики Казахстан по профилактике бытового насилия предложены пути решения проблемных вопросов осуществления высшего надзора по профилактике бытового насилия, в том числе применения индивидуальных мер профилактики бытового насилия субъектами профилактики.

Структура проекта обусловлена целью и задачами, поставленными в исследовании, и состоит из введения, 2 разделов, включающих 5 подразделов, заключения, списка использованных источников и приложения.

## Түйіндеме

Осы жұмыста автор тұрмыстық зорлық-зомбылықтың алдын алу саласындағы заңдылықтың сақталуына прокурорлық қадағалауды жүзеге асырудың проблемалық мәселелерін қарайды.

Автор тұрмыстық зорлық-зомбылықтың алдын алу бойынша прокурорлық қадағалауды жүзеге асыру ерекшеліктерін зерттеу бойынша жұмыс жүргізді. Сондай-ақ, Қазақстан Республикасының Тұрмыстық зорлық-зомбылық профилактикасы жөніндегі қолданыстағы заңнамасын талдауды ескере отырып, тұрмыстық зорлық-зомбылық профилактикасы бойынша жоғары қадағалауды жүзеге асырудың проблемалық мәселелерін шешу, оның ішінде тұрмыстық зорлық-зомбылық профилактикасының жеке шараларын қолдану жолдары ұсынылды.

Жобаның құрылымы зерттеуде қойылған мақсаттар мен міндеттерге негізделген және кіріспеден, 5 бөлімнен тұратын 2 бөлімнен, қорытындыдан және пайдаланылған көздер тізімінен тұрады.

## Summary

In this paper, the author examines the problematic issues of the prosecutor's supervision over the observance of the rule of law in the field of prevention of domestic violence.

The author conducted a study of the peculiarities of the implementation of prosecutor's supervision for the prevention of domestic violence. Also, considering the analysis of the current legislation of the Republic of Kazakhstan on the prevention of domestic violence, the ways of solving problematic issues of the implementation of higher

supervision for the prevention of domestic violence, including the application of individual measures for the prevention of domestic violence by prevention subjects, are proposed.

The structure of the project is determined by the purpose and objectives set in the study, and consists of an introduction, 2 sections, including 5 subsections, conclusions, and a list of sources used.

## СОДЕРЖАНИЕ

ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ.....	5
ВВЕДЕНИЕ.....	6
<b>Раздел 1. Сущность и правовое регулирование осуществления прокурорского надзора за соблюдением законности в сфере профилактики бытового насилия</b>	
1.1. История развития и становления законодательства о профилактике бытового насилия.....	12
1.2. Правовое регулирование деятельности органов прокуратуры по осуществлению надзора за соблюдением законности в сфере профилактики бытового насилия.....	19
<b>Раздел 2. Организационные основы прокурорского надзора за соблюдением законности в сфере профилактики бытового насилия</b>	
2.1. Предмет, объекты и пределы прокурорского надзора за соблюдением законности в сфере профилактики бытового насилия.....	28
2.2. Планирование и организация работы прокурора по осуществлению надзора за соблюдением законности в сфере профилактики бытового насилия.....	44
2.3. Выбор мер прокурорского реагирования на нарушения законодательства в сфере профилактики бытового насилия и пути повышения эффективности их применения.....	55
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	63
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	67
ПРИЛОЖЕНИЕ.....	76

**ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ**

РК	Республика Казахстан
РФ,	Россия Российская Федерация
США	Соединенные Штаты Америки
ФРГ	Федеративная Республика Германия
ООН	Организация Объединенных Наций
Евросоюз	Европейский союз
МВД	Министерство внутренних дел
УК	Уголовный кодекс
УПК	Уголовно-процессуальный кодекс
КоАП	Кодекс об административных правонарушениях
Комитет	Комитет по правовой статистике и специальным учетам
ФЗ	Федеральный закон
разд.	Раздел
гл.	Глава
ст.	Статья
ч.	Часть
п.	Пункт
МРП	месячный расчетный показатель
в т.ч.	в том числе
и т.д.	и так далее
т.е.	то есть
г.	год

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы исследования.** В своем ежегодном послании народу Казахстана Касым-Жомарт Токаев к одному из одних приоритетных направлений деятельности государственных органов определил вопросы противодействия бытовому насилию [1].

В соответствии со статьей 14 Конституции Республики Казахстан, никто не может подвергаться какой-либо дискриминации по мотивам происхождения, социального, должностного и имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, места жительства или по любым иным обстоятельствам.

В статье 17 Конституции также закреплено, что достоинство человека неприкосновенно и никто не должен подвергаться пыткам, насилию и другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению [2].

Соответственно, любое насилие в отношении человека – явление, противоречащее общечеловеческим принципам и нарушающее нормы как международного, так и отечественного законодательства.

Общие принципы и нормы Конституции Республики Казахстан и международных актов нашли свою конкретизацию и развитие в нормативных правовых актах, направленных на предупреждение и профилактику бытового насилия.

В статье 1 Закона Республики Казахстан «О профилактике бытового насилия» дается понятие бытового насилия под которым понимается умышленное противоправное деяние (действие или бездействие) одного лица в сфере семейно-бытовых отношений в отношении другого (других), причиняющее или содержащее угрозу причинения физического и (или) психического страдания, а также классифицированы его виды (физическое, психологическое, сексуальное и (или) экономическое)[3].

Насилие в семье не является просто правонарушением личного характера, а рассматривается как серьезное преступление против личности. Вот почему государство принимает соответствующие законы, а правоохранительные органы уполномочены бороться с этим явлением.

Елбасы Нурсултан Назарбаев в своих выступлениях неоднократно отмечало необходимости вернуть безусловное уважение к женщине и оберегать материнство. «Неуважительного отношения к женщине не должно быть. Насилие должно пресекаться предельно жестко. Необходимо ужесточить наказание за преступления, направленные против материнства и детства, а также за нарушения законодательства в этой сфере, вплоть до самых мелких. Государство должно особенно жестко пресекать совсем уже вопиющие случаи сексуального рабства, отношения к женщине, как к товару», - говорил он в одном из Посланий народу [4].

Необходимо отметить, что бытовое насилие причиняет значительный ущерб благосостоянию нашего общества, ведь оно первостепенно оказывает негативное влияние на формирование несовершеннолетних, что в последующем сказывается на их полноценном развитии, помимо того оно приводит к распаду семьи.

В Законе Республики Казахстан «О прокуратуре», координация деятельности правоохранительных и иных государственных органов по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью является одной из основных задач органов прокуратуры и отнесена к иным направлениям деятельности [5].

Деятельность органов прокуратуры в соответствии с Законом Республики Казахстан «О профилактике бытового насилия» определена осуществлением высшего надзора за соблюдением законности в сфере профилактики бытового насилия [3, ст.24].

Как показывает практика реализации прокурорами координационных полномочий, оказывает положительное влияние на состояние законности и правопорядка, вносит существенный вклад в повышение эффективности борьбы с преступностью в республике.

Анализ научной литературы и правоприменительной практики показал, что тема профилактики правонарушений в сфере семейно-бытового насилия достаточно изучена, вместе с тем комплексного исследования деятельности органов прокуратуры при осуществлении высшего надзора по профилактике правонарушений данной категории отсутствует. На сегодняшний день имеется ряд проблемных вопросов с эффективностью применения мер профилактики бытового насилия.

Имеющиеся отечественные исследования, проведенные в последнее время, посвящаются, зачастую, отдельным аспектам высшего надзора, осуществляемой прокуратурой в Республике Казахстан, в частности, применительно к деятельности правоохранительных органов по предупреждению правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений.

В этой связи, полагаем необходимым подробнее раскрыть роль органов прокуратуры, осуществляющего высший надзор за соблюдением законности и как координирующего звена по профилактике правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений.

Перечисленные, а также ряд других обстоятельств обуславливают актуальность темы настоящего исследования.

**Научная разработанность темы исследования.** Изучением проблем бытового насилия в целом занимались как зарубежные ученые, так и представители отечественной науки. При этом как отмечено выше количество научных исследований по вопросам деятельности органов прокуратуры при осуществлении высшего надзора по профилактике бытового насилия отсутствуют.

Рост научных публикаций, в различных юридических журналах и сборниках конференций отражают интерес практических и научных исследователей к анализируемому вопросу в казахстанском праве. К таким можно отнести труды: С.М. Сапаралиевой, М.Н. Абдирова, Е.О. Алауханова, Ж.К. Асанова, Г.Е. Аубакировой, К.Ж. Балтабаева и других ученых Казахстана.

Всесторонним изучением общих проблем прокурорской и правоохранительной деятельности занималось и занимается, большое количество зарубежных практических и научных работников.

К ним можно отнести: Д.А. Шестакова, А.И. Алексеева, В.И. Баскова, С.Г. Березовскую, В.П. Божьева, Ю.Е. Винокурова, В.Н. Галузо, К.Ф. Гуценко, Ю.А. Дмитриева, А.И. Долговую, В.В. Долежана, Е.Р. Ергашева, А.Ф. Козлова, А.П. Кизлыка, В.Д. Ломовского, В.В. Лунеева, М.Н. Маршунова, И.А. Мирошниченко, С.К. Журсимбаева, М.Ю. Рагинского, Е.В. Ремизову, Ю.М. Антонян, В.М., Семенова, А.Ф. Смирнова, В.М. Спиридонова, А.А. Чувилева, М.А. Шапкина, В.Б. Ястребова и других.

**Целью** настоящего исследования является разработка теоретических положений и практических рекомендаций для сотрудников органов прокуратуры при осуществлении высшего надзора за соблюдением законности по профилактике правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений.

Для достижения поставленной цели определены следующие **задачи**:

- проанализировать состояние законности в сфере семейно-бытовых отношений;
- проанализировать деятельность органов внутренних дел и местных исполнительных органов, как основных субъектов профилактики бытового насилия, а также деятельность органов прокуратуры, в том числе по осуществлению координационных полномочий в анализируемой сфере;
- по результатам проведенного анализа раскрыть значение понятия высший надзор и предложить пути решения проблемы определения предмета и пределов высшего надзора за соблюдением законности в сфере семейно-бытовых отношений.

**Объектом** исследования настоящего магистерского проекта являются правовые отношения, складывающиеся в процессе организации и осуществления прокуратурой Республики Казахстан высшего надзора за соблюдением законности в сфере семейно-бытовых отношений.

**Предметом** исследования являются теоретические основы организации и осуществления высшего надзора, а также координационной деятельности органов прокуратуры Республики Казахстан в сфере профилактики правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений.

**Методологической основой** исследования явились общенаучные и конкретно-научные методы познания: исторический, логический, системный, конкретно-



социологический, статистический, сравнительно-правовой, формально-юридический и другие методы.

**Научная новизна** исследования заключается в том, что в нем впервые рассмотрены теоретические и прикладные проблемы осуществления высшего надзора органами прокуратуры Республики Казахстан за соблюдением законности в сфере семейно-бытовых отношений, сформулированы рекомендации, имеющие существенное практическое значение для повышения эффективности осуществления высшего надзора и реализации координационных полномочий прокуроров в сфере укрепления законности в данной сфере.

**На защиту выносятся следующие положения:**

- проанализировав состояние законности в сфере семейно-бытовых отношений, автор, приходит к выводу о необходимости комплексной работы всех субъектов профилактики бытового насилия путем совершенствования механизмов их межведомственного взаимодействия. По мнению, диссертанта, такое взаимодействие можно выстроить при четком распределении задач, а также разделения субъектов профилактики бытового насилия на основных и вспомогательных. При этом, к основным субъектам, автор, относит: органы внутренних дел, Комиссию по делам женщин и семейно-демографической политике и Комиссию по делам несовершеннолетних и защите их прав, к вспомогательным – местные исполнительные и представительные органы, уполномоченные органы в области образования и здравоохранения;

- проанализировав деятельность основных субъектов профилактики бытового насилия, в том числе органов прокуратуры, автор, полагает необходимым рассмотреть вопрос о нормативном закреплении в действующем законодательстве о профилактике бытового насилия, за органами прокуратуры функцию координации деятельности субъектов профилактики бытового насилия;

- изучив значение понятия «высший надзор», автором определены предмет и пределы высшего надзора за соблюдением законности в сфере профилактики бытового насилия. Так, предметом прокурорского надзора в сфере профилактики бытового насилия отнесены – соблюдение Конституции Республики Казахстан, законов в сфере профилактики бытового насилия, а также ведомственных правовых актов, регулирующих деятельность субъектов профилактики бытового насилия. Пределами высшего надзора в сфере профилактики бытового насилия, автором, отнесены законы и подзаконные акты, регулирующие деятельность субъектов профилактики бытового насилия, а также иные правовые акты, которые регламентируют указанную сферу правоотношений;

- проведенный анализ, показал на необходимость совершенствования законодательных основ организации и осуществления профилактики бытового насилия в Республике Казахстан, в том числе путем, внесения изменений и дополнений в некоторые законодательные акты, в частности:

1) статью 24 Закона Республики Казахстан «О профилактике бытового насилия», путем дополнения и закрепления за органами прокуратуры функции по координации деятельности субъектов профилактики бытового насилия;

2) статью 9 Закона Республики Казахстан «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции», изложить в следующей редакции: «запрещается розничная реализация алкогольной продукции, за исключением реализации в ресторанах, барах и кафе (без выноса за пределы заведения): - с 23 до 8 часов следующего дня, - с объемной долей этилового спирта свыше тридцати процентов с 21 до 12 часов следующего дня». Вместе с тем установить время реализации алкогольной продукции в увеселительных заведениях до 02:00 часов.

- в рамках магистерского проекта, диссертантом, разработаны Методические рекомендации для сотрудников органов прокуратуры при осуществлении высшего надзора в сфере профилактики бытового насилия, где выработан алгоритм проведения анализа состояния законности и проверок в сфере профилактики бытового насилия (Приложение 1).

**Практической ценностью** проекта является то, что материалы проекта могут быть использованы в практической деятельности сотрудников органов прокуратуры, в учебной деятельности высших учебных заведений по предмету «прокурорский надзор», при разработке научно-методических рекомендаций.

Результаты магистерского проекта могут быть использованы в дальнейшем при совершенствовании методических рекомендации по вопросам осуществления высшего надзора в сфере профилактики бытового насилия, а также при повышении квалификации практических работников.

Автором получен акт внедрения результатов магистерского проекта в практическую деятельность прокуратуры Бурлинского района Западно-Казахстанской области.

**Теоретической основой магистерского проекта** являются научные труды отечественных и зарубежных авторов, которые отражены в публикациях и научных журналах, монографиях, диссертациях, авторефератах, учебниках и иных пособиях.

**Нормативная база исследования** основывается на Конституция Республики Казахстан, ратифицированных международных договорах, законах Республики Казахстан, указах Президента Республики Казахстан, приказах и иных организационно-распорядительных документах Генерального прокурора Республики Казахстан и других правовых актах, относящихся к предмету исследования.

**Апробация итогов магистерского проекта** осуществлялась путем разработки методических рекомендаций для сотрудников органов прокуратуры при проведении анализа состояния законности и проверок в сфере профилактики

бытового насилия, а также в научных публикациях и докладах международных научных конференции.

**Структура** магистерского проекта определена в соответствии с целью и задачами, поставленными в исследовании. Магистерский проект состоит из введения, двух разделов, включающих пять подразделов, заключения, списка использованных источников и приложения.

## **РАЗДЕЛ 1. Сущность и правовое регулирование осуществления прокурорского надзора за соблюдением законности в сфере профилактики бытового насилия**

### **1.1 История развития и становления законодательства о профилактике бытового насилия**

Начиная со второй половины XX века, на международном уровне серьезно обеспокоились проблемами насилия в семье. Во многих странах мира жестокое обращение в семейно-бытовых правоотношениях зачастую отрицается, сводится к минимуму по своей значимости, к нему проявляется терпимость, и оно толкуется как приемлемые культурные нормы и традиции.

На сегодняшний день бытовое насилие представляет серьезную угрозу прежде всего правам человека. Бытовое насилие усугубляется социальным давлением, главным образом чувством стыда, которое не позволяет жертвам сообщать об определенных действиях, совершенных по отношению к ним; безграмотности в правовом поле; отсутствии информации о существующих правовых нормах и обеспечению их соблюдения государственными органами, а также малочисленностью просветительских и других мер по устранению причин и последствий бытового насилия.

С момента обретения независимости Казахстан выступает в поддержку общепризнанных принципов защиты прав человека, которые провозглашены в Уставе ООН и Всеобщей декларации прав человека.

Конституция Республики Казахстан высшими ценностями страны провозглашает человека, его права и свободы [2].

Одним из ключевых моментов в области защиты прав человека является противодействие бытовому насилию.

Отечественное законодательство в части профилактики бытового насилия приведено в соответствие с общепризнанными принципам и нормам международного права, международным договорам с участием Казахстана и международным стандартами в этой области.

Необходимо отметить, что международные договоры, ратифицированные Республикой Казахстан, имеют приоритет перед ее законами и применяются непосредственно, кроме случаев, когда из международного договора следует, что для его применения требуется издание закона [6].

Действующее отечественное законодательство содержит достаточное количество разнообразных нормативных актов, которые различны по юридической силе, объему регулируемых отношений, уровню, степени регламентации вопросов профилактики правонарушений.

Источниками правового регулирования профилактики в целом являются Конституция Республики Казахстан, административное, уголовное, уголовно-

процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство, законы и подзаконные акты, определяющие цели и задачи профилактики правонарушений, круг субъектов, осуществляющих данную деятельность, их компетенцию, основные формы и методы осуществления профилактических мер.

В целом профилактика правонарушений в значительном объеме ведется правоохранительными и государственными органами.

Можно выделить две группы правовых актов, содержащих вопросы профилактики правонарушений.

В первую группу входят правовые акты, регулирующие комплексное предупреждение преступных деяний. Так, 29 апреля 2010 года впервые в отечественном законодательстве принят Закон Республики Казахстан «О профилактике правонарушений» [7].

Вторую группу, составляют акты, регулирующие предупреждение отдельных видов преступного поведения. К примеру, 9 июля 2004 года в Республике Казахстан принят Закон «О профилактике правонарушений среди несовершеннолетних и предупреждении детской безнадзорности и беспризорности» [8]. Вместе с тем, впервые до уровня закона в Казахстане поднята проблема бытового насилия— 4 декабря 2009 года был принят Закон Республики Казахстан «О профилактике бытового насилия» [3].

В котором введено понятие «бытовое насилие», определены основные формы его проявления, а также ограничительные меры, применяемые к лицам, совершающим «бытовое насилие». Также определен круг субъектов по профилактике бытового насилия, с обозначением их компетенции.

Так, согласно положениям Закона: «Бытовое насилие определено как умышленное противоправное деяние (действие или бездействие) одного лица в сфере семейно-бытовых отношений в отношении другого (других), причиняющее или содержащее угрозу причинения физического и (или) психического страдания» [3, ст.1, п.п.3].

Ж.К.Асанов дает следующее определение бытового насилия: «совокупность насильственных преступлений (убийство, нанесение телесных повреждений, изнасилование и др.) в сфере бытовых отношений (непроизводственных отношений семейно-бытового, коммунально-бытового, досугово-бытового и производственно-бытового характера)» [9].

По мнению В.В. Козыревой и С.Н. Савинкова: «бытовое насилие представляет собой, повторяющиеся во времени инциденты множества видов физического, сексуального, психологического и экономического насилия» [10].

Закон РК «О профилактике бытового насилия» выделяет физическое, сексуальное, экономическое и психологическое бытовое насилие.

Вопросы бытового насилия впервые подняты в Концепции государственной политики улучшения положения женщин в Республике Казахстан, которая была одобрена распоряжением Президента РК от 5 марта 1997 года №3395 [11].

Данная Концепция определила общую стратегию, а также приоритетные направления государственной политики в отношении женщин и была нацелена на создание равных возможностей для женщин и мужчин в соответствии с действующим законодательством, международными обязательствами Республики Казахстана и в первую очередь рекомендациями IV Всемирной конференции по положению женщин «Действия в интересах равенства, развития и мира».

Согласно данной Концепции к наиболее ярким формам насилия в отношении женщин можно отнести: изнасилования, бытовое насилие и принуждение к проституции и сожительству.

Необходимо отметить, что формирование стратегии и приоритетных направлений государственной политики в отношении женщин было начато еще в 1995 году, когда при Президенте страны был создан Совет по проблемам женщин, семьи и демографической политики.

Постановлением Правительства Республики Казахстан от 19 июля 1999 года был утвержден Национальный план действий по улучшению положения женщин. Реализация Национального плана способствовала расширению возможностей женщин развитию, женского потенциала республики, и формированию качественно новых отношений социального партнерства, между гражданским обществом и органами власти [12].

Указом Президента Республики Казахстан, «в целях защиты интересов семьи, обеспечения необходимых условий для участия женщин в политической, социальной, экономической и культурной жизни страны», была создана Национальная Комиссия по делам семьи и женщин при Президенте страны [13].

Впоследствии Указом Президента РК от 1 февраля 2006 года она преобразована в Национальную комиссию по делам семьи и гендерной политике при Президенте Республики Казахстан, а затем Указом Президента РК от 15 мая 2008 года — в Национальную комиссию по делам женщин и семейно-демографической политике при Президенте Республики Казахстан [14-15].

Комиссия по делам женщин и семейно-демографической политике является консультативно-совещательным органом при Президенте Республики Казахстан.

Примечательно то, что национальный статус данной комиссии позволяет ей заслушивать на своих заседаниях руководителей государственных органов, непосредственно подчиненных и подотчетных Главе государства, руководителей центральных и местных исполнительных органов по вопросам защиты прав семьи, женщин и детей, а также привлекать к диалогу представителей гражданского общества.

Республики Казахстан с момента присоединения в 1998 году к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и в 2001 году Факультативному Протоколу к Конвенции, начала работу по осуществлению законодательства и обеспечения его эффективности в деле искоренения бытового насилия [17-18].

Кроме того, в целях принятия эффективных и действенных мер по профилактике всех форм бытового насилия 19 февраля 1999 года в системе органов внутренних дел были созданы специализированные подразделения по борьбе с проявлениями насилия в отношении женщин [19].

Приоритетным направлением деятельности которых является защита конституционных прав, свобод и законных интересов женщин от противоправных посягательств, а также анализ и обобщение данных о насилии.

В том же году Приказом Министра внутренних дел Республики Казахстан была утверждена Инструкция «Об организации работы подразделений органов внутренних дел Республики Казахстан по борьбе с проявлениями насилия в отношении женщин» (далее – Приказ МВД).

Согласно Приказу МВД РК, деятельность данных подразделений строится в соответствии с принципами законности, гласности, уважения конституционных прав и свобод личности [19].

28 февраля 2006 года Постановлением Правительства РК в целях реализации Указа Президента Республики Казахстан от 1 февраля 2006 года, было утверждено Типовое положение о комиссии по делам женщин и семейно-демографической политике при акимах областей, городов Астаны и Алматы [20].

Вместе с тем разработаны Планы взаимодействия региональных групп по организации работы органов внутренних дел по защите женщин от насилия и кризисных центров.

12 марта 2001 года Правительством утверждены Правила взаимодействия государственных органов, организаций и общественных объединений, занимающихся проблемами насилия в отношении женщин [21].

19 сентября 2002 года Указом Президента Республики Казахстан была учреждена должность Уполномоченного по правам человека, в аппарате которого имеется специалист по гендерным вопросам [22].

Уполномоченный по правам человека наблюдает за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, вместе с тем принимает меры для восстановления нарушенных прав и свобод человека и гражданина.

В соответствии с поручением Главы государства прорабатывается вопрос создания специального подразделения по защите прав женщин в Национальном центре по правам человека. Во всех правительственных органах назначены координаторы по гендерной проблематике.

Международные стандарты нашли свою реализацию в отечественном законодательстве, параллельно проводится гендерная экспертиза законодательства на предмет определения уровня обеспечения гендерного равенства.

Значительную помощь в реализации гендерной политики на территории Республики Казахстан оказали международные организации ЮНИФЕМ, ПРООН и ОБСЕ.

Помимо всего прочего осуществляется работа по повышению информированности населения о правах женщин. Так, с 2004 года отдельной строкой в тематический перечень государственного заказа стало освещение гендерной политики государства. С 1999 года выпускается статистический сборник «Женщины и мужчины Казахстана», в котором ежегодно увеличивается гендерный индикатор [23].

21 ноября 2001 года утверждена Концепция нравственно-полового воспитания в Республике Казахстан, целью которой определено формирование социально активной личности, развитие правового просвещения, способной отстаивать свою позицию и добиваться уважительного отношения к своим правам. Ведь действительно, приоритет и защита прав человека в значительной степени зависят от того, насколько хорошо люди осведомлены о своих правах и механизмах, которые имеются для их соблюдения. Их утверждение не только узко юридическая категория, она гораздо шире и в значительной степени наполнена психолого-педагогическим содержанием [24].

Вместе с тем в период 2002–2003 годах были приняты такие законы, как «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты по вопросам незаконной миграции», «О внесении дополнений в Уголовный кодекс Республики Казахстан», также внесены изменения в Закон РК «О туристской деятельности в Республике Казахстан» [25–27].

Принятие данных законов помогло решить ряд проблемных вопросов, которые играют важную роль в борьбе с таким антисоциальным явлением как торговля людьми с целью сексуальной эксплуатации.

Вместе с тем, 29 ноября 2005 года Президентом страны была утверждена Стратегия гендерного равенства в Республике Казахстан на 2006–2016 годы [28].

Каждый раздел Стратегии содержит индикаторы по достижению гендерного равенства, которые соотносятся с положениями Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин.

Указанная Конвенция дает определение понятию «дискриминация в отношении женщин», так дискриминацией в отношении женщин считается любое различие по признаку пола, которое направлено на ослабление или сводит на нет признание женщин в таких отраслях, как политической, экономической, социальной, культурной, гражданской и иных [17].



Помимо того, в разделе 6 Стратегии прописано: «Создание условий для достойной жизни людей без насилия. Не допускать насилия как формы отношений между людьми. Искоренение насилия в его различных проявлениях во всех социальных сферах, включая семью».

Также реализованы рекомендации Комитета по СИДО в области создания кризисных центров по борьбе с насилием в отношении женщин.

На сегодняшний день, в Казахстане с целью реабилитации жертв бытового насилия функционирует 41 кризисный центр, где реализуются стандарты оказания соответствующей помощи.

Многие из них созданы неправительственными организациями и финансируются за счет средств международных грантов. Направлениями работы кризисных центров выступают: конфиденциальность и комплексная поддержка в плане жилья, оказывают медицинскую, психологическую, юридическую и социальную помощь, а также обеспечивают жертвам анонимность.

Необходимо отметить, что в сентябре 2015 года Республика Казахстан присоединилась к целям устойчивого развития ООН (далее - ЦУР).

В ЦУР 12 из 17 целей являются гендерно-чувствительными. Эти цели требуют национальной адаптации и учета в рамках всех стратегических направлений и задач государства.

Существенное влияние на уровень функциональной устойчивости семьи оказывают модели гендерных отношений. Таким образом, «чем выше уровень гендерного равенства, тем больше ответственности, паритетности и результативности в выполнении членами семей своих бытовых, экономических, нравственно-воспитательных, защитных и других важных функций».

На сегодняшний день развитие гендерной политики на территории Республики находит свое отражение в Концепции гендерной и семейной политики в Республике Казахстан до 2030 года, которая стала логическим продолжением завершенной Стратегии гендерного равенства на 2006–2016 годы.

В данной Концепции отмечено: «В период становления Казахстана как демократического государства были сформированы первые общественно-значимые структуры по вопросам женщин, материнства и детства. Казахстан присоединился к основополагающим документам ООН в области расширения и защиты прав и возможностей женщин».

В соответствии с Концепцией, целями государственной гендерной политики являются достижение паритетных прав, выгод, обязанностей и возможностей мужчин и женщин во всех сферах жизнедеятельности общества, преодоление всех форм и проявлений дискриминации по половому признаку.

В концепции вопрос искоренения бытового насилия определен в качестве основной задачи социальной политики [17].

Началом пути к искоренению бытового насилия в стране можно считать 2017 год, когда были декриминализованы составы уголовных правонарушений, предусмотренных статьями 108 (Умышленное причинение легкого вреда здоровью) и 109 (Побои) Уголовного Кодекса РК, указанное направлено на профилактику правонарушений в сфере семейно-бытовых правоотношений [30].

Соответственно, в Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях введены два новых состава административных правонарушений - статья 73–1 (умышленное причинение легкого вреда здоровью) и статья 73–2 (побои) [31].

Как показывает практика, профилактика бытовой преступности малоэффективна без привлечения средств неправительственных организаций. На сегодняшний день местные исполнительные органы вправе создавать специальные организации по оказанию помощи жертвам бытового насилия.

Согласно Закону РК «О специальных социальных услугах», «лицу (семье), находящемуся в трудной жизненной ситуации и потерпевшему от бытового насилия, предоставлена возможность получать данные услуги за счет бюджетных средств» [32].

В 2016 году Приказом Министра здравоохранения и социального развития Республики Казахстан утвержден Стандарт оказания специальных социальных услуг жертвам бытового насилия, который устанавливает условия, при которых возможно предоставление услуг.

Идентификация жертв бытового насилия определяется с учетом установленных в Стандарте критериев оценки наличия жестокого обращения, который в результате привел к социальной дезадаптации и депривации [33].

В рамках данного Стандарта в целях оказания экстренной правовой и психологической помощи детям, попавшим в трудную жизненную ситуацию, действуют круглосуточная единая телефонная линия доверия «150», а также круглосуточный call-center «111» Уполномоченного по правам ребенка в Республике Казахстан.

Как отмечалось ранее, в декабре 2009 года принят Закон Республики Казахстан «О профилактике бытового насилия», который направлен на снижение уровня правонарушений, совершаемых в сфере семейно-бытовых отношений [3].

В целях профилактики бытового насилия был принят ряд законодательных мер.

К примеру, по инициативе Министерства внутренних дел Республики Казахстан в период с 2010 по 2018 годы в Закон РК «О профилактике бытового насилия» было внесено порядка 12 изменений и дополнений.

А именно:

- срок действия защитного предписания продлен с 10 до 30 суток;

- правом вынесения защитных предписаний наделены участковые инспектора полиции, инспектора по делам несовершеннолетних, инспектора по защите женщин от насилия;

- введена возможность при наличии у семейного дебошира другого жилья выселять его до 30 суток.

Кроме того, предусмотрено в судебном порядке установление особых требований к поведению правонарушителя (запрет на употребление алкогольных напитков, наркотических средств и психотропных веществ, на использование и хранение любого вида оружия и т. д.).

В случае нарушения лицом, установленных особых требований в отношении него возбуждается административное дело, предусмотренное статьей 669 КоАП(Неисполнение приговора суда, решения суда или иного 43 судебного акта и исполнительного документа). Санкцией данной статьи предусмотрены штраф в размере 5 месячных расчетных показателей, либо административный арест до 5 суток[31].

Вместе с тем необходимо заметить, что в рамках гражданского, административного и уголовного законодательства предусмотрена ответственность, связанная с защитой прав и свобод граждан, в том числе женщин, подвергшихся насилию.

Подводя итоги, можно уверенно отметить, что Республика Казахстан является полноправным субъектом международного права. За годы независимости наша страна стала участником более 60 многосторонних универсальных международных договоров в области прав человека, в том числе Всеобщей декларации прав человека и 7 правозащитных конвенций ООН, так называемых «международных инструментов защиты прав человека». Республика Казахстан демонстрирует приверженность гендерного равенства, в том числе искоренения бытового насилия. Был принят ряд основополагающих правовых актов в области профилактики правонарушений, в том числе бытового насилия и в первую очередь Закона Республики Казахстан «О профилактике бытового насилия».

## **1.2 Правовое регулирование деятельности органов прокуратуры по осуществлению надзора за соблюдением законности в сфере профилактики бытового насилия**

С момента образования органов прокуратуры особое внимание и значение в деятельности указанного органа всегда было отведено профилактике правонарушений.

На сегодня органы прокуратуры Республики Казахстан являются правоохранительным государственным органом, непосредственно подотчетным Президенту Республики Казахстан [34].

Как отмечено в Законе РК «О прокуратуре», прокуратура от имени государства осуществляет высший надзор за соблюдением законности на территории Республики Казахстан, а также представляет интересы государства в суде и от имени государства осуществляет уголовное преследование [5].

Для того чтобы раскрыть правовую основу деятельности органов прокуратуры в сфере профилактики бытового насилия необходимо остановиться на истории становления прокуратуры, ее функциях и задачах.

Началом становления и развития прокуратуры Казахстана можно считать учреждение 13 июля 1922 года государственной прокуратуры в составе Народного комиссариата юстиции.

В том же году решением второго созыва третьей сессии КазЦИКа было утверждено «Положение о прокурорском надзоре» [35].

В то время в работе прокуратуры большое значение придавалось борьбе с пережитками родового быта, а именно принуждением женщины к супружеству, многоженством, куном, барымтой.

Следующим этапом становления органов прокуратуры можно считать принятие Конституции Каз ССР.

Так, 11 ноября 1937 года прокуратуры вышла из состава Народного комиссариата юстиции и стала подчиняться напрямую прокурору СССР. В целом на тот момент основные функции и задачи прокуратуры не изменились.

В 1979 году полномочия прокуроров значительным образом были расширены, путем включения координации деятельности правоохранительных органов в борьбе с преступлениями и иными правонарушениями, а также участие в нормотворческой деятельности и пропаганде советских законов [36].

Следующим этапом можно считать обретение Казахстаном независимости, тогда и наступило реформирование системы органов прокуратуры.

Структура и функции прокуратуры практически не подверглись изменениям, вместе с тем главным направлением деятельности осталось соблюдение прав человека и гражданина.

Так, 6 декабря 1991 года была образована единая система органов прокуратуры, подчиненная Генеральному Прокурору Казахской ССР [37].

Современная история деятельности органов прокуратуры Республики Казахстан берет свое начало с 17 января 1992 года, когда был подписан первый закон «О прокуратуре Республики Казахстан».

В соответствии с положениями которого, прокуратура Республики Казахстан и стала государственным органом высшего надзора за исполнением законов [38].

Правовое положение Прокуратуры нашло свое отражение в Конституции, а также в Указе Президента РК от 21 декабря 1995 года, имеющим силу Закона «О прокуратуре Республики Казахстан» [39].

На современном этапе Прокуратура Республики Казахстан не относится ни к одной из ветвей государственной власти, так как является надзорным органом, подотчетным напрямую Президенту Республики Казахстан.

Ее можно охарактеризовать как некий элемент системы сдержек и противовесов между законодательной, исполнительной и судебной ветвями государственной власти. Помимо того, прокуратура является одним из наиболее эффективных инструментов в руках Президента Республики Казахстан по обеспечению законности и правопорядка на территории нашей республики.

Как видно из истории становления органов прокуратуры, на первоначальных этапах функция профилактики была одной из самых приоритетных. Однако по прошествии времени профилактика, а также предварительное следствие отошли к иным государственным органам. Прокуратура же в свою очередь стала правоохранительным органом, осуществляющим высший надзор за соблюдением законности на территории нашей Республики.

Основу правового регулирования деятельности системы органов прокуратуры по осуществлению надзора за соблюдением законности в сфере профилактики бытового насилия составляют Конституция Республики Казахстан, правовые акты Республики Казахстан, международные договоры и соглашения, ратифицированные Парламентом, акты Президента Республики Казахстан, приказы Генерального прокурора Республики Казахстан и руководителей других государственных органов и иные правовые акты в сфере профилактики бытового насилия.

Как отмечено в Законе РК «О профилактике бытового насилия», деятельность органов прокуратуры заключается лишь в осуществлении высшего надзора за соблюдением законности в сфере профилактики бытового насилия [3, ст.25].

Вместе с тем, необходимо учитывать, что в соответствии с положениями Закона РК «О прокуратуре», при осуществлении надзора органы прокуратуры не вправе подменять функции иных государственных органов [5, ст.6, п.6].

Таким образом немаловажное значение имеют законы и иные правовые акты, регламентирующие деятельность правоохранительных и других государственных органов, которые являются субъектами профилактики бытового насилия.

Основные, наиболее важные задачи прокурорского надзора за законностью деятельности государственных, местных представительных и исполнительных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, иных организаций независимо от формы собственности, а также принимаемых ими актов и решений, в том числе в сфере профилактики бытового насилия прежде всего определены в приказе Генерального прокурора РК от 02.05.2018 № 60 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора»(далее – Инструкция) и других документах Генеральной прокуратуры РК [40].

Инструкция входит в систему правовых актов прокуратуры, регулирующих вопросы организации и деятельности органов прокуратуры [5, ст.23, п.п.3].

Данная Инструкция регламентирует организацию надзора в деятельности государственных органов и их должностных лиц, иных организаций независимо от формы собственности, а также принимаемых ими актов и решений судебных актов, вступивших в законную силу.

Кроме того, вопросы исполнительного производства, а также участие в суде по гражданским и административным делам.

Иными словами, в Инструкции прописаны основные направления деятельности органов прокуратуры, вне рамок уголовного судопроизводства, то есть своеобразный, так называемый в народе «общий надзор».

Первостепенной задачей для органов прокуратуры в сфере профилактики бытового насилия является защита и восстановление прав и свобод человека и гражданина.

Соответственно в целях реализации указанной задачи, органам прокуратуры нацелены на выявление и устранение нарушений законности, причин и условий, им способствующих, а также их последствий.

В этой связи для достижения указанных целей органы прокуратуры проводят:

- анализы состояния законности;
- оценивают акты и решения государственных, органов и их должностных лиц, а также иных организаций;
- проводят проверки соблюдения законности в деятельности субъектов профилактики бытового насилия.

Вместе с тем органы прокуратуры представляют интересы государства в суде по делам об административных правонарушениях.

Что соответствует положениям Закона РК «О прокуратуре», так как прокурорский надзор в Республике Казахстан имеет 3 формы осуществления – это проведения проверок и анализа состояния законности, а также оценки актов, вступивших в силу [5, ст.6, п.2].

Как было отмечено ранее, органы прокуратуры при осуществлении своей деятельности не вправе подменять функции уполномоченных государственных органов, в данном случае субъектов профилактики бытового насилия.

То есть при осуществлении высшего надзора органы прокуратуры лишь дают правовую оценку деятельности субъектов профилактики бытового насилия.

В этой связи необходимо раскрыть деятельность субъектов профилактики бытового насилия для более точного определения правового регулирования деятельности органов прокуратуры по осуществлению надзора за соблюдением законности в указанной сфере.

Субъекты профилактики бытового насилия перечислены в Главе 2 Закона РК «О профилактике бытового насилия» [3, ст.ст.6-15].

Отметим основных, на наш взгляд, субъектов профилактики бытового насилия.

К таковым в первую очередь следует отнести органы внутренних дел.

Согласно статье 4 Закона «Об органах внутренних дел Республики Казахстан», органы внутренних дел в целях обеспечения общественной безопасности осуществляют следующие задачи: профилактику правонарушений, охрану общественного порядка, борьбу с преступностью [41].

Как видно из Закона РК «Об органах внутренних дел в Республике Казахстан», профилактика правонарушений является одной из главных задач, стоящих перед сотрудниками полиции.

Компетенция органов внутренних дел в сфере профилактики бытового насилия прописана в статье 10 Закона РК «О профилактике бытового насилия».

При организации своей деятельности в сфере профилактики бытового насилия сотрудники органов внутренних дел основываются на ведомственных приказах Министра внутренних дел.

Первостепенно работа по профилактике бытового насилия основывается на Правилах по организации работы подразделений органов внутренних дел Республики Казахстан по защите женщин от насилия, утвержденных Приказом Министра внутренних дел от 29 декабря 2015 года №1097.

Целью данных подразделений является в первую очередь защита прав, свобод и законных интересов женщин, а также снижение уровня правонарушений в отношении них.

Основным принципом деятельности является оказание правовой помощи каждой женщине, обратившейся за помощью в органы внутренних дел.

Указанный Приказ Министра внутренних дел содержит основные задачи и мероприятия, которые необходимо осуществлять сотрудникам подразделения по защите женщин от насилия. Вместе с тем закрепляет за сотрудниками органов внутренних дел проводить анализ по административным правонарушениям, совершаемым в сфере семейно-бытовых отношений и принимаемых профилактических мер в отношении лиц, посягающих на права, интересы и свободы женщин и ежеквартально предоставлять в вышестоящие Департаменты информацию о проделанных мероприятиях [42].

К ведомственным актам, регламентирующим деятельность органов внутренних дел в указанной сфере, также относятся Правила организации деятельности участковых инспекторов полиции, ответственных за организацию работы участкового пункта полиции, участковых инспекторов полиции и их помощников, которые утверждены Приказом Министра внутренних дел Республики Казахстан от 29 декабря 2015 года № 1095[43].

Указанные Правила определяют порядок деятельности участковых инспекторов полиции и их помощников.

Ведь участковый инспектор является представителем территориального органа внутренних дел на определенном административном участке.

Участковый инспектор полиции должен владеть информацией о своем административном участке, количестве лиц, проживающих на территории участка, вести журнал учета лиц, состоящих на профилактическом и списочном учетах в соответствии с положениями Правил осуществления профилактического контроля за лицами, состоящими на профилактическом учете в органах внутренних дел [44].

Вышеназванные Правила определяют порядок осуществления профилактического контроля за лицами, состоящими на профилактическом учете.

Необходимо заметить, что постановке на профилактический контроль подлежат лица, в отношении которых вынесено защитное предписание, к поведению которых установлены особые требования и иные лица, указанные в пункте 2 вышеназванных Правил осуществления профилактического контроля.

Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан от 29 декабря 2015 года № 1098 «Об утверждении Правил организации деятельности участковых инспекторов полиции по делам несовершеннолетних органов внутренних дел», определяет порядок организации деятельности участковых инспекторов полиции по делам несовершеннолетних органов внутренних дел [45].

Одной из основных задач участковых инспекторов по делам несовершеннолетних относится выявление родителей или законных представителей учащихся организации образования, не выполняющих обязанности по содержанию, воспитанию, обучению, жестоко обращающихся с детьми или вовлекающих их в совершение уголовных правонарушений и антиобщественных действий. Указанное можно отнести к профилактике бытового насилия в отношении несовершеннолетних.

Все вышеперечисленные ведомственные акты органов внутренних дел является составляющей правовой основой деятельности сотрудников полиции в сфере профилактики бытового насилия.

Помимо органов внутренних дел к субъектам профилактики бытового насилия относятся местные представительные и исполнительные органы.

Их деятельность в сфере профилактики бытового насилия основывается на Законе РК «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан».

Согласно положениям Закона РК «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан», в компетенцию акиматов входит принятие нормативных правовых актов, обеспечивающих решение задач местного значения и реализацию государственной политики на соответствующей территории [46].

В систему субъектов профилактики бытового насилия также водят Комиссии по делам женщин и семейно-демографической политике.



В своей деятельности Комиссии основывается на Указе Президента Республики Казахстан «О Национальной комиссии по делам женщин и семейно-демографической политике при Президенте Республики Казахстан» [14].

Работа Комиссии по профилактике и предупреждению правонарушений и преступлений в сфере семейно-бытовых отношений, оказанию правовой помощи жертвам бытового насилия и торговли людьми строится во взаимодействии с органами внутренних дел, государственными органами, международными организациями и общественными объединениями, кризисными центрами и приютами для жертв бытового насилия, а также с иными правоохранительными органами и судебной системой, деятельность которых также направлена на защиту прав и политическое продвижение женщин.

Правовой основой деятельности Комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав является Типовое положение о деятельности Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав [47].

Основываясь на положениях Закона Республики Казахстан «О профилактике бытового насилия», к одной из задач КДН относится взаимодействие с субъектами профилактики бытового насилия по вопросам правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений среди несовершеннолетних, а также оказание помощи несовершеннолетним пострадавшим от бытового насилия [3, ст.9].

Правовую основу деятельности уполномоченного органа в области образования составляет Закон РК «Об образовании».

В соответствии с положениями Закона РК «Об образовании», организации образования обязаны информировать уполномоченные и заинтересованные органы о выявлении ребенка, находящегося в трудной жизненной ситуации [48].

Деятельность уполномоченного органа в области здравоохранения и организаций здравоохранения основывается на ведомственных актах соответствующих руководителей и Законе РК «О специальных социальных услугах» [32].

В соответствии с положениями которого организация здравоохранения, реализует государственную политику в сфере предоставления специальных социальных услуг в области здравоохранения, а также разрабатывает стандарты оказания специальных социальных услуг жертвам бытового насилия [32, ст.8-1].

Все вышеперечисленные ведомственные акты относятся к правовой основе, регулирующей деятельность субъектов профилактики бытового насилия.

Необходимо отметить, что, прежде всего основным правовым актом для всех субъектов профилактики бытового насилия и органов прокуратуры в том числе является Закон Республики Казахстан «О профилактике бытового насилия» [3].

Учитывая, что органы прокуратуры в рамках своей деятельности осуществляют лишь высший надзор в сфере профилактики бытового насилия.

В этой связи, как отмечалось ранее органы прокуратуры в праве лишь осуществлять высший надзор за соблюдением законности субъектами профилактики в сфере бытового насилия. То есть сотрудники органов прокуратуры уполномочены давать правовую оценку деятельности субъектов профилактики.

Вместе с тем насилие в семье является предметом регулирования на глобальном уровне через законодательную деятельность специальных органов ООН, а на региональном уровне-через деятельность Совета Европы. «Конвенция Совета о предупреждении и борьбе с насилием в отношении женщин и насилием в семье», так называемая Стамбульская Конвенция является наиболее значительным правовым документом из этих международно-правовых документов. Республика Казахстан ратифицировала указанную Конвенцию, тем самым взяв на себя обязательства соблюдать обязательные правовые нормы.

Таким образом, осуществление должной профилактической работы требует, чтобы субъекты профилактики бытового насилия знали соответствующие международные стандарты, могли применять правовые нормы, а также выявлять сильные и слабые стороны подходов к фактам бытового насилия.

Помимо осуществления высшего надзора за органами прокуратуры также закреплена координация деятельности правоохранительных и иных государственных органов в сфере профилактики правонарушений. Данная норма нашла свое отражение и в Законе РК «О профилактике правонарушений» [7, ст.10, п.п.2].

Однако в Законе РК «О профилактике бытового насилия», отсутствует положение о координации деятельности субъектов профилактики бытового насилия со стороны органов прокуратуры.

Полномочия по наделению прокуратуры координационными функциями нормативно закреплены в пункте 3 статьи 4 Закона РК «О Прокуратуре», согласно которой одной из задач органов прокуратуры является осуществление координации деятельности правоохранительных и иных государственных органов по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью [5, ст.4, п.3].

А также в статье 20 указанного Закона, которая гласит, что: «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» [5, ст.20].

При этом в органах прокуратуры созданы постоянно действующие координационные совет в целях координация деятельности правоохранительных и иных государственных органов по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью.

Деятельность указанных советов регламентирована Положением о Координационном совете Республики Казахстан по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью [49].

На наш взгляд, можно обоснованно предположить, что такая норма будет способствовать улучшению качества и эффективности работы субъектов профилактики бытового насилия.

Соглашаясь с мнением Н.М. Абдирова, который отмечает: «...традиционно понятие «координация» является категорией науки управления и рассматривается в качестве одного из обязательных элементов внутрисистемной и внесистемной (межведомственной) организационно управленческой деятельности государственных структур, в том числе правоохранительных органов, прокуратуры, суда» [50].

Как показывает практический опыт, реализация сотрудниками органов прокуратуры своих координационных полномочий оказывает положительное влияние на состояние законности, а также вносит значительный вклад в повышение эффективности борьбы с преступностью в Республике.

В этой связи, полагаем необходимым закрепить в действующем законодательстве функцию координации деятельности субъектов профилактики бытового насилия за органами прокуратуры.

## **Раздел 2. Организационные основы прокурорского надзора за соблюдением законности в сфере профилактики бытового насилия**

### **2.1 Предмет, объекты и пределы прокурорского надзора за соблюдением законности в сфере профилактики бытового насилия**

К одной из основных функций правового государства относятся гарантированная охрана, защита и реализация прав и свобод человека и гражданина.

Согласно пункту 1 статьи 1 Конституции РК высшими ценностями государства являются жизнь человека его права и свободы [2].

Соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина является неотъемлемой обязанностью государства.

В соответствии с пунктом 1 статьи 12 Конституции РК, Республика Казахстан признает и гарантирует защиту прав и свобод человека и гражданина [2, ст.12, п.1].

В этой связи права и свободы человека и гражданина, установленные Конституцией РК и иными международными договорами должны быть соблюдены всеми органами государственной власти и их должностными лицами, гражданами и иными организациями независимо от формы собственности.

Необходимо отметить, что на сегодняшний день нашему государству нужно больше внимания уделять профилактики правонарушений, в том числе в сфере бытового насилия.

А органам государственной власти необходимо уделять особое внимание проблемам отдельного человека, отдельной семьи, а также модернизировать работу по профилактике правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений с учетом ошибок прошлого и успехов международного опыта.

С.С. Еримбетов дал следующее определение: «надзор – это целенаправленная деятельность прокурора с использованием всех предоставленных ему полномочий на предотвращение правонарушений с целью правильного и единообразного применения законов» [51].

Осуществление высшего надзора органами прокуратуры является одним из важнейших институтов государственной власти.

В соответствии с положениями Закона РК «О прокуратуре» одной из основных задач деятельности органов прокуратуры является защита прав и свобод человека и гражданина наряду с защитой охраняемых законом интересов юридических лиц, общества и государства [5, ст.5].

Вопросы профилактики бытового насилия отнесены к приоритетному направлению работы государственных органов.

В соответствии с положениями вышеназванного Закона РК, органы прокуратуры осуществляют высший надзор за законностью деятельности государственных органов и их должностных лиц, иных организаций независимо от

формы собственности, а также принимаемых ими актов и решений, судебных актов, вступивших в законную силу, представительства интересов государства в суде по гражданским и административным делам [5].

Прокурорский надзор в Республике Казахстан имеет 3 формы осуществления – это проведения проверок и анализа состояния законности, а также оценки актов, вступивших в силу [5, ст.6, п.2].

Для того чтобы раскрыть содержание прокурорского надзора в сфере профилактики бытового насилия, необходимо рассмотреть характерные признаки, которые присущи прокуратуре.

Как нам известно, надзор осуществляется от имени государства, органы прокуратуры действуют на всей территории Республики Казахстан, обеспечивая единое соблюдение законности. Осуществляемый прокуратурой высший надзор за соблюдением законности в сфере профилактики бытового насилия распространяется на всех субъектов профилактики бытового насилия. Прокуроры, реализуя свои надзорные полномочия, оценивают деятельность органов и должностных лиц и принимаемые ими решения только с позиции соответствия закону, при этом осуществляют надзор лишь в пределах своей компетенции, независимо от других государственных органов и должностных лиц.

Функционально прокурорский надзор за соблюдением законности в сфере профилактики бытового насилия можно разделить на 2 стадии:

- стадия выявления нарушений.

На данном этапе сотрудники органов прокуратуры выявляют нарушения Конституции РК, законов, действующих на территории Республики Казахстан и регулирующих эту сферу правоотношений, устанавливают обстоятельства, способствующие этим нарушениям, а также лиц, нарушивших законы;

- стадия устранения нарушений.

Данная стадия заключается в устранение выявленных нарушений законов и обстоятельств, способствующих этим нарушениям, а также их последствий.

В этом выражается сущность и основное содержание прокурорского надзора в сфере профилактики бытового насилия.

В рамках магистерского проекта нами проведен анализ состояния законности в сфере профилактики бытового насилия за последние 3 года.

Так, анализ и обобщение материалов прокурорской деятельности, статистических данных правоохранительных органов свидетельствуют о том, что в целом состояние законности и правопорядка в сфере профилактики бытового насилия на протяжении последних нескольких лет продолжает оставаться весьма сложным, нарушения отмеченных прав все еще носят довольно распространенный и устойчивый характер, что требует от прокуроров выработки дополнительных эффективных мер по их защите.

Необходимо отметить, что Законом «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам совершенствования уголовного, уголовно-процессуального законодательства и усиления защиты прав личности» №292-VI от 27 декабря 2019 года, усилена ответственность в сфере бытового насилия [52].

Указанные нормы, в первую очередь, направлены на защиту граждан, подвергающихся насилию в сфере семейно-бытовых отношений.

Вместе с тем изучение сведений Комитета по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры Республики Казахстан показало, что, несмотря на усиление ответственности за правонарушения в данной сфере, количество зарегистрированных фактов не снизилось.

Статистика административных правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений за последние 3 года и истекший период 2021 года представлена в диаграмме ниже [53].

Диаграмма 1 – Статистика административных правонарушений в сфере бытового насилия.



Как видно из диаграммы ежегодно на территории Республики в среднем регистрируется более 32 тыс. административных правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений.

К административной ответственности за совершение правонарушений по статье 73 КоАП («Противоправные действия в сфере семейно-бытовых

отношений»), привлекаются в среднем 25 тыс. чел. (за 2020 год привлечено 25 028 чел.).

Следует учитывать, что правонарушения в сфере бытового насилия чаще всего носят латентный характер, поскольку потерпевшие либо стыдятся, либо боятся, либо просто не могут заявить о нем в правоохранительные органы. И есть все основания полагать, что статистика отражает не реальный уровень бытового насилия в Республике Казахстан, а те данные, о которых потерпевшие сообщили в органы внутренних дел. На наш взгляд, данные сведения являются лишь верхушкой айсберга.

В этой связи при осуществлении высшего надзора органам прокуратуры необходимо обращать особое внимание на меры индивидуальной профилактики, применяемые субъектами профилактики бытового насилия.

Меры индивидуальной профилактики перечислены в статье 17 Закона.

Как отмечено в Законе, «меры индивидуальной профилактики бытового насилия применяются для систематического целенаправленного воздействия на правосознание и поведение лица, совершившего бытовое насилие, в целях предупреждения совершения новых правонарушений с его стороны и обеспечения безопасности потерпевшего» [3].

На сегодня имеется ряд проблем с эффективностью применения мер индивидуальной профилактики.

Одной из основных задач органов внутренних дел является профилактика правонарушений [41, ст.4].

Так, основными мерами, принимаемыми по профилактике бытового насилия, является установление особых требований к поведению правонарушителя.

При этом вынесение данных требований, особенно в части «вопреки воле потерпевшего разыскивать, преследовать, посещать, вести устные, телефонные переговоры и вступать с ним в контакты иными способами, включая несовершеннолетних и (или) недееспособных членов его семьи», носит формальный характер поскольку как правило лица в отношении которых они вынесены проживают вместе, запретить проживание правонарушителя не возможно в виду отсутствия другого места жительства [3, ст.22].

Согласно официальной статистике в 2020 году, особые требования предъявлялись к поведению более 7,8 тыс. правонарушителей, в том числе запрет на употребление алкогольных напитков и наркотических средств установлен в отношении более 5,4 тыс. правонарушителей.

При установлении особых требований не отражены такие обязанности правонарушителя как трудоустроится, в случае нахождения на учете как лицо злоупотребляющего алкогольные напитки пройти добровольный курс лечения.

Установлено, что семейно-бытовое насилие чаще всего правонарушения латентного характера, поскольку потерпевшие либо стыдятся, либо боятся, либо просто не могут заявить о нем в правоохранительные органы.

Жертве после того, как она напишет заявление, нужно будет прийти в ту же квартиру или дом, где она живет с правонарушителем.

В этой связи, с целью реальной профилактической работы и соблюдения всех требований защитного предписания предлагаем в Законе предусмотреть для правонарушителя запрет на определенный срок появляться в жилом помещении с потерпевшей стороны (вне зависимости от того, кто является собственником).

В качестве предложения предлагаем рассмотреть организацию запретов в отношении этой категории правонарушителей в зарубежных странах.

В частности, на территории Федеративной Республике Германия действует Закон «О судебных мерах по защите жертв от насилия и преследования». Согласно положениям которого, в случае если правонарушитель является индивидуальным собственником жилого дома, то помимо того, что он продолжает нести расходы по содержанию жилого дома, еще и материально обеспечивает жертву, если она находится на его обеспечении.

Решения принимаются без участия сторон в ускоренном судопроизводстве, на основании заявления потерпевшей стороны, подтвержденного свидетелями. Указанное решение принимается в течение 24 часов [54].

Помимо установления особых требований к поведению правонарушителя к мерам индивидуальной профилактики также относятся вынесение защитного предписания. Так, сотрудниками органов внутренних дел в 2020 году вынесено более 61,7 тыс. защитных предписаний.

Анализ данной нормы показывает, что защитное предписание выносится с учетом мнения потерпевшего, что позволяет правоприменителям в нарушение прав потерпевшего не уведомлять их о данной мере профилактики.

Вместе с тем не исключается наличие фактов незнания потерпевших о возможности получить защитное предписание при первом обращении в полицию.

За нарушения защитного предписания по статье 461 КоАП судом к административной ответственности за 2020 год на территории Республики Казахстан привлечено 4 251 (3 718) лиц (2 468 (2 149) предупреждений, 1 620 (1 568) арест) прекращено 158 (145) дел [53].

В разрезе по регионам количество лиц, привлеченных к административной ответственности по статье 461 КоАП, выглядит следующим образом (таблица №1).

Таблица №1 – Статистика привлеченных к административной ответственности по ст.461 КоАП

№	Регион	Количество лиц, привлеченных к	Количество лиц, привлеченных к
---	--------	--------------------------------	--------------------------------



		<b>административной ответственности по статье 461 КоАП в 2019 году</b>	<b>административной ответственности по статье 461 КоАП в 2020 году</b>
1	г.Нур-Султан	182	209
2	г.Алматы	79	146
3	г.Шымкент	18	54
4	Акмолинская область	155	182
5	Актюбинская область	128	160
6	Алматинская область	155	158
7	Атырауская область	164	129
8	Восточно-Казахстанская область	823	861
9	Жамбылская область	169	168
10	Западно-Казахстанская область	94	97
11	Карагандинская область	596	698
12	Костанайская область	293	375
13	Кызылординская область	98	121
14	Мангистауская область	89	121
15	Павлодарская область	466	568
16	Северо-Казахстанская область	101	109
17	Туркестанская область	108	95

К примеру, в г.Нур-Султан гражданин И. нарушил требования, вынесенного органом внутренних дел защитного предписания от 24 марта 2020 года по запрету вести устные и телефонные разговоры с потерпевшей А.

Вину в совершении административного правонарушения последний признал, однако в связи с истечением срока привлечения лица к ответственности, постановлением суда от 14.10.2020 года производство по делу было прекращено.

Необходимо отметить, что доля привлеченных лиц судом за нарушение защитных предписаний в соотношении с вынесенными предписаниями ничтожна мала.

Указанное свидетельствует о том, что обязательства, установленные в защитных предписаниях, не контролируются участковыми инспекторами полиции, и соответственно эффективности при их вынесении не имеется.

Защитным предписанием запрещается совершать бытовое насилие, разыскивать, преследовать, посещать потерпевшего независимо от его воли,

включая несовершеннолетних и (или) недееспособных членов его семьи, общаться с ним устно, по телефону и иными способами. Вместе с тем правонарушитель, в отношении которого вынесено защитное предписание, ставится на профилактический учет и в последующем за ним осуществляется профилактический контроль сотрудниками органов внутренних дел.

Срок действия защитного предписания составляет тридцать суток с момента его вручения правонарушителю. Профилактический контроль должен осуществляться не реже 1 раза в неделю [3, ст.20].

Согласно Правил организации деятельности участковых инспекторов полиции, ответственных за организацию работы участкового пункта полиции, участковых инспекторов полиции и их помощников, при постановке на профилактический учет, лица, в отношении которых вынесено защитное предписание, регистрируются в журнале учета лиц, состоящих на профилактическом учете [43].

К примеру, в Западно-Казахстанской области при сверке профилактических дел с журналом учета лиц, состоящих на профилактическом учете Отдела полиции установлено, что в отношении гр.Е. 1967 г.р., Ш. 1977 г.р., В. 1968 г.р., И. 1987г.р., Л. 1974 г.р., Л. 1969 г.р. заведены профилактические дела с вынесением защитных предписаний в журнале учета лиц, состоящих на профилактическом учете, указанные лица не зарегистрированы.

Кроме того, в соответствии со ст.20 Закона РК «О профилактике бытового насилия» защитное предписание вручается для исполнения лицу, совершившему бытовое насилие либо от которого исходит угроза его совершения, под расписку. В случае отказа от подписания в защитном предписании делается запись об этом [3, ст.20].

Потерпевшему должна быть предоставлена копия защитного предписания под расписку в день его вынесения с разъяснением его прав, а также правовых последствий в случае нарушения защитного предписания лицом, в отношении которого оно вынесено. Однако при изучении профилактических дел установлено нарушение указанной нормы.

Так, 11.07.2019 года в отношении гр.Л. 25.03.1969 г.р. вынесено защитное предписание, однако его копия потерпевшей гр.Н. не вручена.

Имеются факты несвоевременного ознакомления с защитным предписанием, повлекшее совершение правонарушения в сфере семейно-бытового насилия.

07.02.2019 года УИП ОП района Алматы г.Нур-Султан вынес защитное предписание в отношении гр.К. которому запрещалось разыскивать, преследовать, посещать, вести устные и телефонные переговоры с супругой гр.А. вопреки ее воле, вступать в контакты с ней иными способами, а также совершать умышленные противоправные деяния, причиняющие или содержащие угрозу причинения физического и (или) психического страдания.

18 февраля 2019 года, гр.К. находясь в своей квартире, устроил скандал с супругой, выражаясь в адрес последней нецензурной бранью.

Изучение материалов дела показало, что с вынесенным защитным предписанием гр.К. ознакомлен лишь 20.02.2019 года, т. е. после совершения им правонарушения, что подтверждается показаниями УИП, который в случае своевременного ознакомления гр.К. с требованиями защитного предписания и наступлением административной ответственности в случае его несоблюдения, могло бы предотвратить совершение очередного правонарушения.

Специфика работы участкового инспектора полиции по профилактике правонарушений, совершенных на почве бытовых отношений, заключается не только в организации эффективной системы реагирования на сообщения об уже совершенных правонарушениях, но и в проведении упреждающих мероприятий, по выявлению «проблемных» связей, острых бытовых конфликтов, последствия которых выражаются в насилия, наконец, в осуществлении воспитательной работы с лицами, в отношении которых прогнозируется возможность преступного поведения в быту.

Для положительного разрешения конфликта участковым инспекторам полиции необходимо установление психологического контакта с конфликтующими сторонами.

Для участкового, как непосредственного исполнителя профилактической деятельности, возникает необходимость в психологической и педагогической подготовке. Не во всех случаях органами внутренних дел проводятся профилактические беседы с семьями, отдельные члены которых склонны к совершению бытового насилия.

Не на должном уровне ведется работа органов внутренних дел поведению профилактического учета и осуществлению контроля за лицами, состоящими на профилактическом учете.

Данная работа сводится к шаблонному заполнению рапортов о проведенной проверке по месту жительства поднадзорного.

В профилактических делах отсутствуют соответствующие документы, систематический характер носят нарушения сроков направления защитных предписаний прокурору, отсутствие даты ознакомления и вручения защитного предписания лицу, в отношении которого оно вынесено.

Одним из ярких примером несвоевременного оказания профилактического контроля со стороны участковых инспекторов является несвоевременное оказание помощи, так как имеются факты совершения неоднократно одними и теми же лицами правонарушений.

К примеру, в г.Нур-Султан в период с 1 по 9 января 2018 года гр-ка Г. трижды обращалась в органы внутренних дел о привлечении сожителя гр-на К. к ответственности за то, что он, находясь в состоянии алкогольного опьянения,

угрожал ей физической расправой, устраивал скандал и повреждал домашнее имущество.

Трижды этот гражданин был привлечен к административной ответственности.

Но при этом только после третьего факта 10.01.2018 года УИП ОП района было вынесено защитное предписание с целью обеспечения безопасности заявительницы.

Несмотря на неоднократное совершение гр.К. правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений и при непосредственном обнаружении бытового насилия, УИП ОП района не были приняты своевременные меры по предупреждению и пресечению бытового насилия в отношении гр.Г., также не выявлены и не устранены причины и условия их совершению.

Аналогичные факты не единичны.

Необходимо отметить, что в структуре Генеральной прокуратуры Республики Казахстан имеется Комитет по правовой статистике и специальным учетам (далее – Комитет) – ведомство с функциями межведомственного органа.

Указанное ведомство сочетает функций формирования правовой статистики, ведения специальных учетов, а также осуществление контроля и надзора в этой сфере является государственной мерой по систематическому обеспечению государства максимально достоверной информацией о состоянии криминогенной ситуации и количественно-качественных показателях уголовно-процессуальной деятельности органов уголовного преследования и суда, работы государственных органов по защите и поддержке предпринимательства, а также их борьбе с административными правонарушениями, выведению правовой статистики и специальных учетов на совершенно новый уровень [55].

Данное обстоятельство играет немаловажную роль в профилактике правонарушений в целом. Ведь формирование и получение точной и достоверной информации о совершенных правонарушениях позволяет провести научно обоснованный анализ по выявлению причин и условий совершения тех или иных правонарушений, спрогнозировать уровень правонарушений в будущем и, соответственно, осуществлять эффективную профилактическую деятельность.

Разработка и ведение форм электронных информационно-учетных документов №1 (далее – ЭИУД №1) осуществляется Комитетом по согласованию с Генеральной прокуратурой Республики Казахстан.

Учет осуществляется на основании сведений ЭИУД №1, которые заполняют закрепленные сотрудники органов прокуратуры, осуществляющих надзор за законностью в социально-экономической сфере. Указанные сведения подлежат заполнению в информационной системе Генеральной прокуратуры Республики Казахстан «Қадағалау» и направлению в автоматизированную информационную систему «Единой унифицированной статистической системы» (далее – АИС ЕУСС).

В последующем формирование заполненных сведений осуществляется Комитетом в АИС ЕУСС.

Территориальные органы Комитета осуществляют контроль за полнотой заполнения ЭИУД №1, достоверностью отражаемых в нем сведений.

Вместе с тем, ответственными за полноту и достоверность сведений, содержащихся в ЭИУД №1, своевременность их ввода в ИС «Қадағалау» и представления в АИС ЕУСС являются прокуроры, которые заполняют и подписывают ЭИУД №1.

В соответствии с Законом, органы внутренних дел при вынесении защитного предписания в течение двадцати четырех часов обязаны направить копию прокурору. Данное требование, предусмотренное законодательством, на практике зачастую не исполняется или же носит запоздалый характер. Бланк строгой отчетности позволит сотрудникам органов прокуратуры вести учет самостоятельно и координировать работу участковых инспекторов по профилактике правонарушений в сфере бытового насилия.

В этой связи следует согласиться с мнениями Сапаралиевой С.М., Куатовой А.С. и Аубакировой Г.Е., которые полагают, что форму защитного предписания необходимо определить, как бланк строгой отчетности, что позволит усилить контроль и вести более строгий учет по вынесенным защитным предписаниям [56].

Вышеперечисленное не только позволит усилить институт защитного предписания, а также обеспечит должную защиту прав потерпевших.

Вместе с тем действенной мерой профилактики правонарушений в сфере профилактики бытового насилия можно назвать ведение органами прокуратуры правовой статистики по вынесенным защитным предписаниям.

Нередко несвоевременное принятие профилактических мер органами полиции влекут совершение правонарушений в сфере семейно-бытового насилия, которые широко освещаются в СМИ и могут спровоцировать общественный резонанс.

Каждое второе преступление анализируемой категории совершается в состоянии алкогольного опьянения, а именно 62% от общего удельного веса правонарушений совершены в состоянии алкогольного опьянения.

Обусловленное также свидетельствует о ненадлежащем проведении сотрудниками полиции профилактических работ в данном направлении.

Как показал анализ, органы полиции зачастую не устанавливают места реализации алкогольной продукции в запрещенное время, вследствие чего после приобретения в ночное время спиртных напитков подозреваемыми совершаются преступления.

К примеру, в 2018 году ОП района Алматы г.Нур-Султан начато досудебное расследование по статьям 24 часть 3, 99 часть 2 пункт 1 УК РК в отношении гр.Л. по факту убийства гр.К., а также покушение на убийство гр-ки С.

В ходе досудебного производства установлено, что гр.Л. не имел постоянного места жительства, злоупотреблял спиртными напитками, не работал, ранее судимый, неоднократно привлекался к административной ответственности, систематически приходил домой к гр.К., где они совместно распивали спиртные напитки.

После возникшего конфликта и распития напитков гр.Л. нанес около пяти колото-резанных ножевых ранений в область груди и шеи К., который скончался на месте.

Указанное обстоятельство свидетельствует о ненадлежащей профилактической работе и непринятии мер к лицам, злоупотребляющими спиртными напитками, со стороны УИП МПС.

Однако, имеют место факты, когда правонарушения анализируемой категории совершаются лицами, имеющими не снятую и непогашенную судимость и состоящих на пробационном контроле.

Анализ преступлений, совершенных судимыми лицами, показал, что их число составляют единичный характер.

К примеру, 11.03.2018 года гр.А. (*ранее осужденный в 2013 году к 8 годам лишения свободы и находившийся под пробационным контролем с 2015 года до 2021 года*), в ночное время, по месту жительства родственников своей сожительницы гр-ки М. распивал с последней спиртные напитки и на этой почве нанёс ей удар складным ножом в область грудной клетки.

Приговором специализированного межрайонного суда по уголовным делам г.Астаны от 19 июня 2018 года гр.А. признан виновным в умышленном причинении тяжкого вреда здоровью своей беременной сожительнице гр-ки М.

В другом случае 31.05.2018 года гр.В. (*находившийся под пробационным контролем с 20.04.2018 г. по 20.06.2019 г.*), находясь у своих знакомых в состоянии наркотического опьянения совершил покушение на убийство гр-ки Л. и несовершеннолетней М. (нанес многочисленные ножевые ранения), однако по независящим от него обстоятельствам не довел преступный умысел до конца.

Приговором специализированного межрайонного суда по уголовным г.Астаны от 30.11.2018 года гр.В. признан виновным, с назначением наказания в виде лишения свободы сроком на 15 лет 3 месяца.

С учетом изложенного, полагаем необходимо внести соответствующие изменения в действующее законодательство.

Как показывают результаты проведенных прокурорами анализов, большинство правонарушений совершаются в состоянии алкогольного опьянения.

Как правило алкогольная продукция свободно реализуется, как в из «под прилавков», так и в торговых магазинах круглые сутки.

В соответствии с пунктом 2 статьи 32–1 Закона Республики Казахстан от 12.04.2004 года «О регулировании торговой деятельности» субъект торговой деятельности самостоятельно определяет режим работы [57].

В свою очередь согласно статье 9 Закона Республики Казахстан от 16.07.1999 года «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции», запрещается розничная реализация алкогольной продукции, за исключением реализации в ресторанах, барах и кафе: с 23 до 8 часов следующего дня, с объемной долей этилового спирта свыше тридцати процентов с 21 до 12 часов следующего дня [58].

В обход вышеуказанного законодательства сеть торговых центров (в том числе мелкие магазины) устанавливают барные стойки и под видом баров реализуют алкогольную продукцию.

В этой связи полагаем законодательство изложить в следующей редакции:

<b>Действующая редакция</b>	<b>Предлагаемая редакция</b>
<p>Запрещается розничная реализация алкогольной продукции, за исключением реализации в ресторанах, барах и кафе, а также на пассажирских воздушных судах, пассажирских судах морского транспорта, в вагонах-ресторанах пассажирских поездов:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- с 23 до 8 часов следующего дня;</li> <li>- с объемной долей этилового спирта свыше тридцати процентов с 21 до 12 часов следующего дня.</li> </ul>	<p>запрещается розничная реализация алкогольной продукции, за исключением реализации в ресторанах, барах и кафе (без выноса за пределы заведения):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- с 23 до 8 часов следующего дня,</li> <li>- с объемной долей этилового спирта свыше тридцати процентов с 21 до 12 часов следующего дня.</li> </ul>

При этом установить время реализации алкогольной продукции в питейных заведениях до 02:00 часов.

В основе оптимальной организации работы органов прокуратуры лежит точное соблюдение требований закона о недопустимости подмены прокуратурой функций государственных органов и должностных лиц, осуществляющих профилактику бытового насилия.

Вместе с тем необходимо совершенствование механизма межведомственного взаимодействия между всеми субъектами профилактики бытового насилия. В том числе путем разделения субъектов профилактики бытового насилия на основных и

вспомогательных, для более четкого определения задач. Для этого необходимо рассмотреть вопрос о внесении изменений в действующее законодательство.

Согласно Инструкции №60 работа в органах прокуратуры строится на основе зонально-предметного принципа. Указанное направлено на прогнозирование состояния законности и совершенствование прокурорской практики.

Работа по данному принципу основана на закреплении за сотрудниками органов прокуратуры отдельных сфер правоотношений или так называемое «предметное» деление.

Предметные направления определяются, исходя из состояния законности и особенностей поднадзорного региона [40, п.62].

Вместе с тем необходимо заметить, что отдельно обособленного предмета по профилактике бытового насилия в органах прокуратуры нет, данные правоотношения входят в равной степени в блок по осуществлению надзора за применением законодательства о профилактике правонарушений и за применением административного законодательства.

На основании вышеизложенного необходимо определить предмет прокурорского надзора в рассматриваемой сфере.

К сожалению, до настоящего времени, комплексные исследования, касающиеся прокурорского надзора в нашей стране, не проводились. По данной тематике имеется лишь общая информация зарубежных авторов.

А.Ф.Козусев в своей диссертации определил, «отрасль прокурорского надзора, как самостоятельную подфункцию функции надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, регулирующую отдельными правовыми нормами, имеющую свои объекты и предмет надзора, направления деятельности, решающую общие и специальные задачи для достижения целей прокурорского надзора путем реализации как общих, так и специфических полномочий с использованием соответствующих форм, средств и методов деятельности» [59].

Б.М.Спиридонов под отраслью прокурорского надзора понимает: «...регулируемую нормами права специализированную деятельность органов прокуратуры, которая имеет родовый объект надзора и предмет. Под родовым объектом понимается точное исполнение законов, а под предметом— его конкретное выражение или акты (действия) органов и лиц, подлежащие проверке с точки зрения соответствия их закону» [60].

Резюмируя изложенное, можно предположить, что отраслью прокурорского надзора является нормативно обособленная деятельность органов прокуратуры, которая имеет определенный предмет надзора и родовый объект, а также общие и специфические цели и задачи прокурорского надзора.

Статья 5 Закона РК «О прокуратуре» содержит основные направления прокурорского надзора [5, ст.5].



Отрасль прокурорского надзора за соблюдением законности в деятельности государственных, местных представительных и исполнительных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, иных организаций независимо от формы собственности, а также принимаемых ими актов и решений прав и свобод человека и гражданина охватывает довольно объемный круг относительно самостоятельных надзорных направлений в деятельности органов прокуратуры.

Для определения сущности прокурорского надзора за соблюдением законности в сфере профилактики бытового насилия необходимо определить предмет прокурорского надзора.

В.И.Басков и Б.В. Коробейников определили предмет прокурорского надзора: «как сферы общественных отношений, на регулирование которых направлена деятельность прокурора, представляющей собой соответствие закону действий (бездействия) поднадзорных органов и лиц, а также издаваемых ими актов» [61].

На наш взгляд, перечень правовых актов, составляющих предмет прокурорского надзора за соблюдением законности в сфере профилактики бытового насилия:

- Конституция Республики Казахстан;
- ратифицированные Республикой Казахстан международные договоры, регламентирующие вопросы реализации и защиты прав человека и гражданина;
- конституционные Закона Республики Казахстан;
- Кодексы Республики Казахстан;
- Законы Республики Казахстан;
- нормативные правовые приказы министров Республики Казахстан и иных руководителей центральных государственных органов.

Исходя из вышеуказанного, полагаем, что предметом надзора является соблюдение Конституции Республики Казахстан, законов в сфере профилактики бытового насилия, а также ведомственных правовых актов, регулирующих деятельность субъектов профилактики бытового насилия.

Вместе с тем, с учетом предмета надзора за соблюдением законности в сфере профилактики бытового насилия необходимо определить объект, под которым, как правило, понимают то, на что направлена надзорная деятельность, то есть это государственные органы и их должностные лица.

Подготовленность прокурора за соблюдением законности в сфере профилактики бытового насилия, заключается в правовом статусе объектов прокурорского надзора и их предметной компетенции, указанное позволит в полной мере реализовать предоставленные прокурорам полномочия, направленные на выявление и устранение нарушений законности в рассматриваемой сфере.

С учетом изложенного к объектам прокурорского надзора в исследуемой сфере можно отнести все уполномоченные органы, которые являются субъектами профилактики бытового насилия.

Субъекты профилактики бытового насилия перечислены в Главе 2 Закона РК «О профилактике бытового насилия».

В соответствии с положениями вышеуказанного Закона РК к субъектам профилактики бытового насилия относятся:

- Правительство РК;
- местные представительные и исполнительные органы;
- комиссии по делам женщин и семейно-демографической политике;
- комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав;
- органы внутренних дел;
- уполномоченный орган в области образования;
- уполномоченный орган в области здравоохранения;
- организации здравоохранения;
- уполномоченный орган в области социальной защиты населения;
- организации по оказанию помощи [3 ст.ст.6-15].

Вместе с тем, перечисленные государственные органы в пределах своей компетенции издают правовые акты по вопросам профилактики бытового насилия.

Рассмотрение компетенции государственных органов, а также иных организаций независимо от формы собственности, являющихся субъектами профилактики бытового насилия имеет важное практическое значение в рамках настоящего проекта, поскольку позволяет избежать дублирования прокуратурой функций уполномоченных государственных органов, а также позволяет выявить существующие пробелы в рассматриваемой сфере.

С учетом изложенного к объектам прокурорского надзора за соблюдением законности в сфере профилактики бытового насилия также относятся и руководители некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в сфере оказания социальной помощи жертвам. К их числу относятся кризисные центры.

На наш взгляд данные организации по своей природе не могут быть субъектами профилактики бытового насилия.

Во-первых, в понятийном аппарате Закона РК «О профилактике бытового насилия», прописано: «профилактика бытового насилия - комплекс правовых, экономических, социальных и организационных мер, осуществляемых субъектами профилактики бытового насилия, направленных на защиту конституционных прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в сфере семейно-бытовых отношений, предупреждение и пресечение бытового насилия, а также на выявление и устранение причин и условий, способствующих их совершению» [3, ст.1 п.п.4].

В соответствии с их компетенцией, предусмотренной законодательством, они осуществляют помощь жертвам бытового насилия, в том числе и социальную, и юридическую и др.

То есть какой-либо профилактической работы с их стороны не проводится. В этой связи, полагаем необходимым исключить их из состава субъектов профилактики бытового насилия.

Осуществляя свою деятельность в сфере профилактики бытового насилия сотрудникам органов прокуратуры необходимо четко определять пределы своих полномочий для того, чтобы, не оставив без прокурорского реагирования установленные нарушения закона и не допустить вмешательства в те сферы правоотношений, на которые прокурорский надзор не распространяется, а также подмены функций субъектов профилактики бытового насилия.

То есть сотрудники органов прокуратуры при осуществлении надзора, должны действовать строго в пределах предоставленной им компетенции.

При этом следует отметить, что вопрос о пределах прокурорского надзора за соблюдением законности является весьма сложным и слабо разработанным в теории прокурорского надзора.

На практике указанное обстоятельство зачастую приводит к необоснованному сужению или же расширению сферы надзора.

Предмет прокурорского надзора представляет собой самостоятельную правовую категорию, то есть определенные правоотношения. В нем содержится и выделяется как важная составляющая свойство объекта.

Предмет соотносится с последним как часть с целым, причем границами, которые очерчивают предмет по отношению к объекту, являются пределы прокурорского надзора.

То есть решение вопроса о пределах прокурорского надзора в сфере профилактики бытового насилия взаимосвязано с содержанием предмета надзора.

В этой связи, необходимо определить границы надзора и обеспечить единые подходы сотрудников органов прокуратуры в работе по его осуществлению, в чем, собственно, и заключается смысл обозначения пределов прокурорского надзора в этой сфере.

По мнению А.Х. Казариной: «пределы прокурорского надзора, как правовая категория определяют границы должного, возможного и запрещенного при выборе прокурором объектов предстоящей проверки, применении полномочий и средств прокурорского реагирования на выявленные факты нарушения закона» [64].

В Законе РК «О прокуратуре» закреплены следующие пределы прокурорского надзора: при осуществлении надзора органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы; проверки деятельности государственных органов и их должностных лиц проводятся для защиты прав, свобод и законных интересов 3 категорий граждан указанных в пункте 4 статьи 6 Закона, а также в исключительных случаях указанных в пункте 5 статьи 6 Закона.

Пределы предмета надзора также прописаны в пункте 1 статьи 6 вышеуказанного Закона: «При осуществлении надзора органы прокуратуры не подменяют функции иных государственных органов» [5, ст.6].

Органы государственного контроля в отличие от органов прокуратуры ориентированы не только на проверку деятельности организаций, но и физических лиц.

Вместе с тем необходимо отметить, что в число поднадзорных субъектов не входят граждане. Соблюдение гражданами законодательства, действующего на территории нашего государства, обеспечивается системой органов исполнительной власти и их должностными лицами. В случае если граждане являются членами профессиональных организаций или должностными лицами, то при наличии сведений о нарушениях закона прокурор вправе проверить, соблюдение ими законодательства.

Таким образом, пределами прокурорского надзора в сфере профилактики бытового насилия являются:

- правовые акты, регламентирующие деятельность данной сферы правоотношений;
- необходимо строго соблюдать установленные требования законодательства в части не подмены функций иных государственных органов;
- перечень правовых актов за соблюдением законности, которых осуществляется высший надзор органами прокуратуры;

Вместе с тем сотрудникам органов прокуратуры необходимо исключить допущение ухудшения правового положения физических лиц, формальный подход к внесению актов прокурорского реагирования и попыток необоснованного завышения показателей своей работы.

## **2.2 Планирование и организация работы прокурора по осуществлению надзора за соблюдением законности в сфере профилактики бытового насилия**

Эффективность работы органов прокуратуры тесно взаимосвязано с организацией надзорной деятельности и правильным планированием, общие требования к которым установлены Законом РК «О прокуратуре» и правовыми актами Генерального прокурора Республики Казахстан.

Если обратиться к толковому словарю Ожегова «Организация»это: «Организованность, планомерное, продуманное устройство, внутренняя дисциплина» [16].

Б.А.Райзберг, Л.Ш.Лозовский, Е.Б.Стародубцева полагают что «организация» это: «составная часть управления, суть которой заключена в координации действий отдельных элементов системы, достижении взаимного соответствия функционирования ее частей» [62].

В.П.Рябцев в своей работе выделяет 6 основных функций управления: «...аналитическая работа; прогнозирование; планирование; взаимодействие органов и структурных подразделений прокуратуры; контроль исполнения и руководство» [63].

Ф.М.Кобзарева полагает: «...организация работы в органах прокуратуры представляет комплекс взаимосвязанных между собой действий, направленных на оптимизацию функционирования прокурорской системы по реализации целей и задач прокуратуры» [64].

В надзорной деятельности же органов прокуратуры необходимо разграничивать два понятия «организация работы в органах прокуратуры» и «организация направления деятельности».

В теории прокурорского надзора нет одного определенного мнения по поводу соотношения понятий «организация работы по надзору», «организация работы в органе прокуратуры» и «организация надзора».

Организация работы органов прокуратуры по каждой из отраслей прокурорского надзора тесно взаимосвязана с особенностями предмета и полномочиями, которыми наделены сотрудники органов прокуратуры для реализации задач, поставленных перед органами прокуратуры.

На сегодняшний день прокурорский надзор за соблюдением законности в сфере профилактики бытового насилия, как и было, отмечено выше не выделяется в отдельный предметный состав, а входит в обобщенный круг предмета по профилактике правонарушений.

В связи, с чем особенности организации работы сотрудников органов прокуратуры в сфере профилактики бытового насилия в научной и методической литературе не раскрыты.

Вопросы организации работы сотрудников органов прокуратуры в сфере профилактики бытового насилия не имеют предназначенной ведомственной регламентации и рассматриваются в рамках организации осуществления высшего надзора в деятельности государственных, местных представительных и исполнительных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, иных организаций независимо от формы собственности, а также принимаемых ими актов и решений, общие начала которой определены приказом Генерального прокурора Республики Казахстан №60 от 2 мая 2018 года «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора»(далее – Инструкция №60).

В соответствии с указанной Инструкцией, деятельность органов прокуратуры по организации надзора в обозначенной сфере включает в себя:

«1) высший надзор за законностью деятельности государственных органов и их должностных лиц, иных организаций независимо от формы собственности, а также принимаемых ими актов и решений;

2) представительство интересов государства в суде по гражданским делам и делам об административных правонарушениях;

3) надзор за законностью вступивших в законную силу судебных актов по гражданским делам и делам об административных правонарушениях;

4) надзор за законностью исполнительного производства по гражданским, уголовным делам (за исключением взыскания уголовных штрафов и конфискации имущества) и делам об административных правонарушениях» [40].

К деятельности органов прокуратуры в сфере профилактики бытового насилия относятся осуществление высшего надзора за законностью деятельности государственных органов и их должностных лиц (субъекты профилактики бытового насилия), представительство интересов государства в суде по административным делам.

Стоит отметить, что для всех отраслей надзора задачи одинаковы:

- защита и восстановление прав и свобод человека и гражданина;
- законных интересов юридических лиц, общества и государства;
- а также выявление и устранение нарушений законности, причин и условий, им способствующих вместе с тем и их последствий.

Сотрудники органов прокуратуры в целях реализации указанных задач анализируют состояние законности в сфере профилактики бытового насилия.

Относительно анализа состояния законности в сфере профилактики бытового насилия.

Порядок проведения анализа состояния законности и оценки актов и решений Правительства и иных государственных органов и их должностных лиц, а также иных организаций регламентированы Правилами, содержащимися в Инструкции №60.

Лишь при создании оптимальных условий для деятельности сотрудников органов прокуратуры, приводя ее в строгую систему, можно обеспечить надлежащую организацию направлений надзорной деятельности органов прокуратуры и нацелить их на достижение задач, стоящих перед органами прокуратуры.

Как отмечает Ю.Е. Винокуров, «деятельность по организации прокурорского надзора имеет свое содержание, а именно:

- информационно-аналитическую работу в прокуратуре,
- прогнозирование и планирование работы в прокуратуре,
- руководство деятельностью органов прокуратуры,
- стимулирование (мотивацию) работы в органах прокуратуры,
- контроль» [65].

В литературе по прокурорскому надзору подчеркивается особая важность информационно-аналитической работы в органах прокуратуры [66].

Необходимо отметить, что специфика организации того или иного направления прокурорского надзора по соблюдению законности на территории нашей страны выражается в информационно-аналитической работе. Как правило планирование работы органов прокуратуры осуществляется на основе анализа состояния законности.

Понятие «информация» с латинского «informatio» переводится как разъяснение, изложение, осведомлённость. С.И. Ожегов определяет слово «информация» как «сведения об окружающем мире и протекающих в нем процессах или как сообщения, осведомляющие о положении дел, о состоянии чего-нибудь» [16]. А основатель кибернетики Н.Винер под информацией понимает: «обозначение содержания, полученного из внешнего мира в процессе нашего приспособления к нему и приспособления к нему наших чувств» [67].

На территории Республики Казахстан законодательно определенный термин «информация» отсутствует. Так, в понятийном аппарате Закона РК «Об информатизации» отсутствует значение термина «информация» [68]. Стоит отметить, что в соседнем государстве – Российской Федерации значение определения информации можно найти в Федеральном законе от 27.07.2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», информация – это сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления [72].

Вместе с тем необходимо дать понятие термина «анализ». С древнегреческого анализ – это разложение, расчленение.

В своем толковом словаре С.И. Ожегов определяет анализ «как метод исследования путем рассмотрения отдельных сторон, свойств, составных частей чего-нибудь; всесторонний разбор, рассмотрение» [16]. По мнению А.Г.Спиркина анализ – это: «мысленное разложение предмета на составляющие его части или стороны» [73].

С учетом вышеизложенного, информацию можно определить как определенные сведения, выраженные в любой форме, а анализ — это метод исследования, который заключается в разложении целого на части для изучения последних.

Ю.Е. Винокуров информационно-аналитическую работу в органах прокуратуры понимает, как деятельность по сбору, накоплению и анализу информации об исполнении законов, выявленных нарушениях, а также о состоянии борьбы с преступностью, прокурорской и следственной практики [74].

А.Я.Мацыков информацию, используемую в органах прокуратуры условно делит на три вида:

- статистическую, которая формируется в органах статистики в установленные сроки и по определенной форме;

- оперативную, которая представляет собой определенные сводки в самой различной форме;

- справочную, которая формируется в органах прокуратуры постепенно и используется при необходимости [75].

По мнению В.П.Рябцева: «объекты аналитической работы – оперативная обстановка состояния законности в регионе на определенный момент; состояние законности в регионе в целом, в его различных частях, по отдельным видам преступлений и иных правонарушений за определенный период; состояние работы органа прокуратуры, как во всем комплексе, так и по выполнению отдельных функций прокуратуры, ее деятельности в отдельных сферах правовых отношений (экология, внешнеэкономическая деятельность, налоговые, кредитно-финансовые и иные отношения)» [76,с.141].

Э.Б. Хатов считает, что целью анализа деятельности контролирующих органов, является обобщение и оценка результатов деятельности государственных органов по профилактике правонарушений, деятельность органов контроля анализируется в первую очередь по числу соответствующих жалоб, заявлений и иных обращений, содержащих информацию о совершаемых нарушениях закона, поступающих в органы прокуратуры, также анализируются результаты предыдущих прокурорских проверок органов контроля и практика согласования проведения внеплановых выездных проверок [77, с.11-12].

Одним из самых наиболее эффективных правовых средств сотрудников органов прокуратуры является – анализ.

И так, анализ состояния законности в сфере профилактики бытового насилия проводится прокурорами без посещения субъектов, путем сбора, изучения и обработки информации и сведений, документов и материалов о состоянии законности, в том числе с использованием доступа к информационным системам и ресурсам, интегрированным с системой информационного обмена правоохранительных, специальных государственных и иных органов.

Прогнозирование состояния законности в будущем сотрудниками прокуратуры осуществляется на основе аналитических инструментов.

Стандартное прогнозирование ситуации в органах прокуратуры можно разделить на несколько этапов:

- оценка ситуации, предшествовавшей нарушениям законности;
- динамика нарушений законности, установление наличия факторов, влияющих на ход развития ситуации;
- изучение непосредственных причин и условий, явившихся предпосылками развития той или иной ситуации;
- выведение среднего значения, применительно к рассматриваемой ситуации (количество нарушений закона их качественных состав);
- определение возможного сценария развития дальнейших событий.



Прогнозирование позволяет прокурорам применять превентивные меры по профилактике нарушений законности, и соответственно по защите личных прав граждан.

Весьма интересной особенностью анализа является возможность применения результатов предметного исследования одних вопросов для решения проблемных вопросов других.

К примеру, анализ мер, принимаемых уполномоченными органами в сфере обеспечения законности в деятельности субъектов профилактики бытового насилия, существенно повлияет на вопросы бытового насилия, а также позволит снизить количество фактов бытового насилия.

Более того данные проведенного анализа можно в дальнейшем использовать как при проведении проверок, так и при анализе иных вопросов касающихся смежных областей.

Поводом для начала анализа могут служить сведения о нарушениях законности, полученные из различных источников информации, а также поручения Главы государства или Генерального Прокурора Республики.

При проведении анализа состояния законности в указанной сфере сотрудники органов прокуратуры должны подготовить рапорт, который согласовывается с руководителем структурного подразделения. Реквизиты, которые должен содержать рапорт указаны в Инструкции. Указанный рапорт в течение 24 часов следует зарегистрировать в ИС «Қадағалау».

Организация надзора в сфере профилактики бытового насилия основывается на аналитической работе прокурора, которая важна для планирования осуществления высшего надзора, выбора его приоритетных направлений, объектов, в которых следует провести проверку. Прокурором анализируется состояние законности в сфере профилактики бытового насилия.

При проведении анализа состояния законности в сфере профилактики бытового насилия сотрудники органов прокуратуры используют статистические данные Комитета и уполномоченных органов в сфере профилактики бытового насилия, информацию о выделенных средствах из государственного бюджета, обращения физических и юридических лиц, итоги встреч с населением, открытые информации государственных органов из их баз данных, публикации в средствах массовой информации, на интернет-ресурсах различных пабликов, а также информационные системы правоохранительных и специальных органов, материалы предыдущих проверок органов прокуратуры и государственных органов, уголовных дел, административных производств, а также другие источники.

Вместе с тем имеется специальная статистическая отчетность, отражающая данные об административных правонарушениях в сфере семейно-бытовых

отношений, с которой прокурорам обязательно нужно ознакомиться, поскольку административные правонарушения нередко перерастают в уголовные.

Вместе с тем сотрудники органов прокуратуры могут истребовать документы и иные материалы о состоянии законности и принимаемых мерах по ее обеспечению из государственных органов. В этой связи необходимо изучать отчеты органов внутренних дел, их документацию по анализируемой теме.

При анализе состояния преступности в сфере бытового насилия прокурор должен учитывать количество лиц, совершивших уголовные правонарушения, которые ранее попадали в поле зрения органов внутренних дел, то есть были привлечены к административной ответственности и поставлены на учет органов внутренних дел.

Например, в соответствии со статьей 200 Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан, лица, осуществляющие досудебное расследование по уголовному делу в случае установления обстоятельств, способствовавших совершению уголовного правонарушения, вправе внести в соответствующие государственные органы, организации или лицам, исполняющим в них управленческие функции, представление о принятии мер по устранению этих обстоятельств или других нарушений закона [78].

Так, при проведении анализа в рамках проекта нами были изучены представления в порядке статьи 200 УПК Республики Казахстан.

К примеру, следователем Южного отдела полиции УП г. Костаная Ивановой И.И. в рамках уголовного дела по факту изнасилования несовершеннолетней потерпевшей гр.А. внесено представление по устранению причин и условий, способствующих совершению преступлений и иных правонарушений в отдел местной полицейской службы Южного отдела полиции УП г.Костанай.

При изучении указанного представления установлена формальность его внесения, конкретные обстоятельства, послужившие совершению уголовного правонарушения гр.Б. не установлены в рамках производства уголовного дела. Представление содержит лишь формальные причины, которые способствовали совершению гр.Б. указанного уголовного правонарушения, выразившиеся в отсутствии должной профилактической работы участковых инспекторов полиции.

Вместе с тем следователь по уголовному делу указывает на слабый контроль сотрудников местной полицейской службы Южного отдела полиции УП г.Костанай за лицами, проживающими на административных участках, отсутствие профилактики разъяснения проживающим лицам, норм уголовного законодательства, а также на низменные наклонности подозреваемого. Однако конкретные причины, которые послужили совершению уголовного правонарушения гр.Б. не установлены. Помимо того, резолютивная часть представлений содержит шаблонные предложения, которые копируются и вставляются в каждом

последующем представлении по устранению причин и условий, способствующих совершению преступлений и иных правонарушений.

Так, следователи предлагают рассмотреть указанные представления с вверенными подразделениями, с целью выработки мер, направленных на недопущение и устранение обстоятельств совершения аналогичных преступлений. Усилить ведомственный контроль и активизировать работу с личным составом участковым инспекторам ОМПС, а также составить планы по профилактике правонарушений на указанных административных участках.

В этой связи полагаем необходимым рассмотреть вопрос о разработке формата, указанных представлений в порядке статьи 200 УПК.

Срок проведения анализа составляет тридцать календарных дней и в случае необходимости, может быть, продлен, но не более чем на тридцать календарных дней.

Перед проведением анализа сотрудникам органов прокуратуры необходимо ознакомиться с правовыми актами, регламентирующими деятельность субъектов профилактики бытового насилия, а также установить проблемные вопросы и их влияние на соблюдение прав граждан в указанной сфере.

Дать правовую оценку деятельности субъектов профилактики бытового насилия. Предложить механизмы устранения выявленных нарушений законности, причин и условий, способствующих им.

Вместе с тем органам прокуратуры в случае выявления системных нарушений законности в указанной сфере необходимо принимать комплексные меры организационного и законодательного характера.

По результатам проведенного анализа составляется справка, которая содержит предмет, период, охваченный анализом, статистические сведения указанной сферы, характер выявленных нарушений законности, а также предложения о способах разрешения и устранения выявленных нарушений (Приложение 2).

По сведениям Комитета сотрудниками органов прокуратуры в сфере профилактики правонарушений за 2020 год проведено 161 анализ (за 2019 год – 147), за 1 квартал 2021 года – 48 (за 1 квартал 2020 года – 37).

По результатам проведенных проверок в сфере профилактики правонарушений прокурорами в 2020 году выявлено 367 нарушений законности из них по результатам рассмотрения актов прокурорского надзора устранено 285 (в 2019 году выявлено – 301, устранено – 233). За 1 квартал 2021 года выявлено 93 нарушений из них устранено 67 (за 1 квартал 2020 года выявлено – 108, устранено – 65) [53].

Помимо того, органы прокуратуры в рамках своей деятельности осуществляют надзор за соответствием Конституции, законам и актам Президента Республики Казахстан актов и решений Правительства, иных государственных,

местных представительных и исполнительных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, а также иных организаций.

Указанный надзор осуществляется путем оценки нормативных правовых актов, правовых актов индивидуального применения, решений государственных органов и иных организаций, а также вступивших в законную силу судебных актов по уголовным делам и делам об административных правонарушениях.

При изучении актов и решений государственных органов необходимо обращать внимание на наличие компетенции и полномочий по их принятию, соответствия установленным законами требованиям, противоречий нормативным правовым актам, в том числе вышестоящих уровней, наличия государственной регистрации и опубликования в установленном законом порядке.

В случае выявления указанных нарушений необходимо вносить акты прокурорского надзора.

В целях организации надзора в сфере профилактики бытового насилия органы прокуратуры представляют интересы государства в суде по делам об административных правонарушениях.

Так, в соответствии с пунктом 42 Инструкции, органы прокуратуры до внесения изменений в вышеназванную Инструкцию, участвовали по делам об административных правонарушениях, по которым санкция статьи Особенной части КоАП предусматривала наложение взыскания в виде административного ареста.

Под указанные обстоятельства попадали статьи 73, 73–1, 73–2, 461 КоАП [31].

Однако, после издания Приказа Генерального Прокурора Республики Казахстан от 12 мая 2020 года №62 «О внесении изменений в приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 2 мая 2018 года № 60 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора», в пункт 42 были внесены изменения в соответствии с которыми, прокуроры принимают участия по делам об административных нарушениях, где санкция статьи Особенной части КоАП предусматривает безальтернативное наложение взыскания в виде административного ареста.

В настоящее время прокуроры могут принимать участие по административным делам, где санкции статей КоАП предусматривают альтернативное наложение административного ареста, но только в том случае если одним из участников процесса будет заявлено ходатайство о необходимости участия прокурора.

Вместе с тем настоящая Инструкция обязывает прокуроров в течение суток проверить законность вынесенного судебного акта о наложении административного ареста. И в случае выявления нарушений законности опротестовать его.

Относительно проверок в сфере профилактики бытового насилия.

В целях реализации задач органов прокуратуры прокуроры проводят проверки соблюдения законности в различных сферах правоотношений.

Необходимо отметить, с принятием нового Закона РК «О прокуратуре» от 30 июня 2017 года новшеством является уменьшение количества проводимых прокурорами проверок.

Исключены такие основания, как:

- «1) заявления, жалобы, сообщения и другие данные о нарушениях законодательства;
- 2) непосредственное выявление признаков нарушения законодательства;
- 3) полугодовые сводные графики проведения проверок регулирующих государственных органов и местных исполнительных органов;
- 4) поручения или запросы вышестоящего прокурора» [79, ст.5 п.2].

Произошло это за счет поручения проверок непосредственно контролирующим органам.

Вместе с тем, проверки деятельности государственных органов и их должностных лиц осуществляются на основании решений заместителей Генерального Прокурора, прокуроров областей и приравненных к ним прокуроров, прокуроров районов и приравненных к ним прокуроров.

Вышеназванная Инструкция предусматривает проведение проверок в деятельности государственных органов и их должностных лиц в исключительных случаях, а именно для защиты прав, свобод и законных интересов следующих лиц:

- дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, дети с ограниченными возможностями, а также дети, находящиеся в специальных организациях образования, организациях образования с особым режимом содержания, центрах адаптации несовершеннолетних;
- лица, признанные вступившим в законную силу решением суда недееспособными или ограниченно дееспособными;
- иные лица, не способные самостоятельно осуществлять защиту своих прав, свобод и законных интересов;
- неограниченного круга лиц;
- лиц, общества и государства, если это необходимо для предотвращения необратимых последствий для жизни, здоровья людей либо безопасности Республики Казахстан.

Прокуроры могут самостоятельно проводить проверки только в случаях установления факта невыполнения или ненадлежащего выполнения своих полномочий иными уполномоченными государственными органами контроля и надзора, к компетенции которых отнесены соответствующие вопросы.

Как мы видим новый Закон «О прокуратуре» не предусматривает проведение проверок по вопросам профилактики бытового насилия.

Подобные проверки могут проводиться лишь в исключительных случаях, по поручению Главы государства или Генерального прокурора Республики Казахстан.

Согласно официальной статистике за 2020 год прокурора в сфере профилактики правонарушений проведено 113 проверок (за 2019 год – 77), за 1 квартал 2021 года – 6 (за 1 квартал 2020 года – 7) [53].

Вместе с тем не следует забывать, что особое значение должно придаваться постоянному контролю руководства за деятельностью подчиненных сотрудников в ходе проведения проверок.

В этой связи, необходимо на систематической основе практиковать доклад промежуточных результатов на оперативных совещаниях и планерках, совместное обсуждение для возможной корректировки привлекаемых сил и средств, определения приоритетов и задач, выработки стратегии и тактики.

Как было отмечено, Генеральным прокурором РК на заседании коллегии Генеральной прокуратуры РК по итогам работы 2019 года более 100 прокурорских проверок в сфере защиты общественных интересов в 2019 году были абсолютно безрезультативными, что свидетельствует о недостаточности мер по предварительному планированию и анализу [80].

В этой связи необходимо заблаговременно подготовить перечень вопросов.

Так, при наличии указанных поручений прокурорам при проведении необходимо вынести постановление о производстве проверки.

Указанное постановление подлежит обязательной регистрации в территориальном подразделении Комитета, после чего руководитель или же представитель проверяемого субъекта должен быть ознакомлен с постановлением о производстве проверки.

В указанное постановление также вписываются лица, которые будут осуществлять проверку.

Срок проведения проверки не должен превышать тридцати календарных дней.

В исключительных случаях срок проведения проверки может быть продлен, но лишь по согласованию с вышестоящим прокурором и не более чем на тридцать календарных дней.

К указанным обстоятельствам относится истребование дополнительных материалов, а также значительный объем проверки.

И так перед проведением проверки сотрудники органов прокуратуры так же должны ознакомиться с нормативно-правовой базой, регламентирующей правоотношения в сфере профилактики бытового насилия.

Проверка зачастую охватывает те вопросы, которые указаны в поручении.

По результатам проверки прокурорами составляется справка.

Нами в рамках магистерского проекта разработан шаблон Справки в соответствии с указанной Инструкцией (Приложение 1).

Вместе с тем в течение пяти рабочих дней после окончания проверки проверяемый субъект должен быть ознакомлен со справкой.

Все вышеперечисленное непременно должно сопровождаться отражением сведений в электронных информационно учетных документах в ИС «Қадағалау».

Начиная с регистрации проверки в сфере бытового насилия и заканчивая внесенными актами прокурорского надзора и реагирования.

По окончании проверок прокуроры принимают одно из следующих решений:

- проведение межведомственных совещаний с обсуждением результатов проверки;
- направление информационных писем в вышестоящую прокуратуру;
- регистрация рапорта в ЕРДР об обнаружении признаков уголовного правонарушения;
- предложения по совершенствованию законодательства РК;
- внесение актов прокурорского надзора и реагирования и иные меры, предусмотренные законодательством Республики Казахстан [40, п.24].

На основании вышеизложенного имеется ряд предложений по укреплению законности в сфере профилактики бытового насилия, улучшению деятельности субъектов профилактики бытового насилия, а также усилению профилактической составляющей прокурорского надзора:

- по проведению мероприятий по пропаганде права с населением, тренингов с должностными лицами субъектов профилактики бытового насилия;
- по планированию работы субъектов профилактики бытового насилия, а также органов прокуратуры.

### **2.3 Выбор мер прокурорского реагирования на нарушения законодательства в сфере профилактики бытового насилия и пути повышения эффективности их применения**

В соответствии с положениями действующего законодательства прокуроры по результатам проведенных проверок и анализа состояния законности принимают решения о внесении актов надзора и реагирования.

Систему правовых актов прокуратуры составляют акты:

- прокурорского надзора, которые делятся на протест, санкцию, указание, представление, постановление;
- прокурорского реагирования: ходатайство, заявление, обращение, разъяснение закона;
- а также регулирующие вопросы организации и деятельности прокуратуры: приказы, распоряжения, положения, инструкции, регламенты и другие [5, ст.23].

Между тем необходимо разобрать понятие акта прокурорского надзора, в котором, по точному замечанию А.Ю. Винокурова, материализуется волеизъявление прокуроров [80].

Следует отметить, что в литературе по прокурорскому надзору используется два схожих термина «акт прокурорского надзора» и «акт прокурорского реагирования», которые, по сути, составляют одну правовую категорию.

Б.В. Коробейников дает следующее определение: «акт прокурорского реагирования – широко распространенное в теории и практике прокурорского надзора понятие, означающее закрепленное в специальном документе решение прокурора, с помощью которого он реагирует на выявленные вследствие применения правовых средств надзора правонарушения» [81].

К примеру, выявив незаконный правовой акт в сфере профилактики бытового насилия, изданный субъектами профилактики, прокурор в праве опротестовать его.

В соответствии со статьей 24 Закона РК «О прокуратуре», прокурор приносит протест на противоречащие Конституции, законам, актам Президента Республики Казахстан и ратифицированным Республикой международным договорам нормативные и иные правовые акты и действия (бездействие) государственных органов и должностных лиц [5, ст.24].

То есть в данном случае прокурор готовит протест, в котором изложит требование об отмене незаконного акта.

По мнениям авторов учебника прокурорского надзора, акты прокурорского надзора – «это документы властно-распорядительного характера, обязательные для исполнения соответствующими государственными и негосударственными органами. К таким актам они относят постановления, протесты, представления, предостережения о недопустимости нарушения закона» [82].

И так обобщая мнения различных авторов по исследуемой теме можно предположить, что акт прокурорского надзора – это правовая позиция сотрудников органов прокуратуры, выраженная в письменной форме, которая направлена на понуждение объектов прокурорского надзора к устранению и недопущению ими нарушений законности, а также привлечение виновных лиц к установленной законодательством ответственности.

К такому можно отнести правовые акты органов прокуратуры, перечисленные в подпунктах 1,2 пункта 1 статьи 23 Закона РК «О прокуратуре» [5, ст.23].

Разберем некоторые особенности правовых актов, принимаемых в процессе осуществления высшего надзора в сфере профилактики бытового насилия.

Первое упоминание о протесте имеется в Указе Петра I от 27 апреля 1722 года «О должности генерал-прокурора», где прописывалось: «а ежели не послушают, то должен в тот час протестовать и оное дело остановить» [83].



Протест приносится в орган или должностному лицу, принявшему незаконный акт, решение, или в вышестоящий орган либо вышестоящему должностному лицу. В таком же порядке опротестовываются незаконные действия (бездействие) органа или должностного лица [5, ст.23].

При этом необходимо отметить, что прокуроры не вправе опротестовывать акты Президента Республики Казахстан, Администрации Президента Республики Казахстан, Конституционного Совета, акты Высшего Судебного Совета, нормативные постановления Верховного Суда, Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета (по итогам проведенных проверок), а также нормативные акты технического характера.

Протесты сотрудников органов прокуратуры подлежат рассмотрению в десятидневный срок.

Применительно к сфере профилактики бытового насилия протесты могут приноситься прокурорами на правовые акты, издаваемые субъектами профилактики бытового насилия.

Так, в ходе надзора по соблюдению законности в сфере профилактики правонарушений в целом, на противоречащие закону правовые акты прокурорами в 2020 году принесен 1 протест (2019 год – 3). За 1 квартал 2021 года принесено 6 протестов (1 квартал 2020 года – 0).

Помимо протеста к правовым актам прокурорского надзора относится постановление.

Как правило, постановления прокурорами выносятся в соответствии с уголовно-процессуальным и административным законодательством, также при возбуждении дисциплинарного производства, проведении проверки, а также в других случаях, предусмотренных законодательством [5, ст.28].

Остановимся на тех постановлениях, которые прокурор вправе выносить в сфере профилактики бытового насилия.

Как отмечалось ранее, сотрудники органов прокуратуры при проведении проверки выносят постановление о назначении проверки, которое подлежит обязательной регистрации в Комитете правовой статистике и специальных учетов.

Вместе с тем в случае выявления нарушений законности со стороны должностных лиц субъектов профилактики бытового насилия, сотрудники органов прокуратуры вправе выносить постановления о возбуждении дисциплинарного производства. При этом постановление прокурора подлежит обязательному исполнению уполномоченным органом или должностным лицом [5, ст.28].

В соответствии со статьей 802 КоАП к поводам и основаниям для возбуждения дела об административном правонарушении относится вынесение прокурором постановления о возбуждении дела об административном правонарушении [31, ст.802].

Однако, несмотря на возможность прокурорами самостоятельного возбуждения дела об административном правонарушении, путем вынесения постановления, на сегодняшний день не представляется возможным возбуждать административные дела в сфере семейно-бытовых правоотношений без заявления потерпевших.

Затруднением в применении административных мер является то, что административное производство по статье 73 КоАП (противоправные действия в сфере семейно-бытовых отношений) возбуждается только по заявлению потерпевшего.

Как правило, потерпевшие просят принять незамедлительные разовые меры по пресечению противоправного поведения нарушителя, но писать заявление, в большинстве случаев отказываются, а если пишут, то в последующем примиряются.

Как показывает практика, за 2020 г. по статье 73 КоАП на территории Республики Казахстан зарегистрировано 25 844 правонарушений, при этом 13 447 материалов или 52% прекращены судом за примирением сторон. В 1 квартале 2021 года зарегистрировано 7 834 правонарушений, при этом 3 530 материалов или 45% прекращены судом за примирением сторон (1 квартал 2020 года – 6 489, из них 3310 прекращены). Как правило, примирившиеся женщины неоднократно обращаются за помощью, но в итоге примиряются с обидчиком, тем самым правонарушитель избегает наказания, что создает почву для совершения им более серьезных проступков.

В этой связи предлагаем, предусмотреть возможность возбуждения административного производства по статье 73 КоАП при наличии достаточных оснований от третьих лиц (соседи, родственники, дети, совместно проживающие лица).

На сегодняшний день особого внимания заслуживают некоторые аспекты привлечения по инициативе прокуроров правонарушителей к административной ответственности по статье 73 КоАП.

В соответствии с нормами КоАП, правом возбуждения дел об административных правонарушениях по названной статье обладают лишь должностные лица органов внутренних дел. Вместе с тем указанные дела об административных правонарушениях рассматривается лишь судом.

Вынесение постановлений прокурорами о возбуждении дел об административном правонарушении, предусмотренной статьей 73 КоАП способствовало бы усилению профилактической составляющей проводимых прокурорами проверок и анализов состояния законности в сфере профилактики бытового насилия, восстановлению нарушенных прав граждан и недопущению их впредь.

Постановления, как и иные правовые акты прокуратуры, подлежат обязательному исполнению всеми должностными лицами.

Вместе в систему правовых актов прокуратуры входит ходатайство.

В соответствии со статьей 29 Закона РК «О прокуратуре», прокурор вправе принести ходатайство о пересмотре не вступивших в законную силу судебных актов, предусмотренных уголовно-процессуальным, гражданским процессуальным законодательством и законодательством об административных правонарушениях [5, ст.29].

Также полномочия прокурора в рамках производства по делам об административных правонарушениях прописаны КоАП [31, ст.760].

Так, по результатам оценки законности постановлений по делам об административных правонарушениях прокурор вправе вносить ходатайства на судебные акты, которые не вступили в законную силу.

Согласно официальным данным Комитета правовой статистики и специальных учетов прокурорами за 2020 год внесено 567 ходатайств (2019–564).

К примеру, в Западно-Казахстанской области сотрудниками прокуратуры г.Уральск принесено апелляционное ходатайство на постановление судьи Специализированного административного суда г.Уральск.

25 ноября 2019 года правонарушитель гр.З., находясь у себя в доме, устроил скандал и с целью умышленного причинения легкого вреда здоровью ударил кулаком свою супругу гр-ку М. в область правого уха.

Действия гр.З. участковым инспектором полиции Зачаганского ОП УП г.Уральск квалифицированы по части 1–1 статьи 73-1 КоАП.

В соответствии с частью 1 статьи 4 КоАП, лицо, совершившее административное правонарушение, подлежит ответственности на основании законодательства, действовавшего во время совершения этого правонарушения.

Согласно части 1–1 статьи 73–1 КоАП, действия правонарушителя квалифицируются по признакам умышленного причинения легкого вреда здоровью, повлекшее кратковременное расстройство здоровья, совершенное в отношении лица, состоящего с ним в семейно-бытовых отношениях [31].

Следует отметить, что данная квалификация предусмотрена с учетом внесения изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования уголовного, уголовно-процессуального законодательства и усиления защиты прав личности [52].

Как предусмотрено в действующем законодательстве, Закон вводится в действие по истечении десяти календарных дней после дня его первого официального опубликования, а официальное опубликование от 31.12.2019 года.

Противоправные же действия гр.З., повлекшие причинение легкого вреда здоровью гр-ки М. совершены 25.11.2019 года. Таким образом, действия гр.З. необходимо квалифицировать по части 1 статьи 73–1 КоАП, то есть теми

положениями КоАП, которые действовали на момент совершения им административного правонарушения.

Таким образом, суд согласившись с квалификацией участкового инспектора полиции неправильно применил закон, то есть нарушил нормы материального права.

По результатам рассмотрения указанного акта прокурорского реагирования прокуратуры г.Уральск, постановление суда приведено в соответствии нормам действующего законодательства.

В практической деятельности сотрудников органов прокуратуры представление является часто применяемым средством реагирования прокурора на выявленные нарушения законности.

Так, сотрудники органов прокуратуры в соответствии со статьей 27 Закона РК «О прокуратуре» вносят следующие виды представлений:

- об устранении нарушений законности;
- об устранении причин и условий, способствующих совершению уголовных и иных правонарушений;
- по вопросам лишения неприкосновенности лиц, обладающих этим правом в соответствии с Конституцией Республики Казахстан;
- в иных случаях, установленных законом [5, ст.27].

Необходимо принимать во внимание, что несмотря на то, что представление и протест являются актами прокурорского надзора, в случае, когда нарушение закона выражено в виде противоречащего закону правового акта применяется протест, а не представление.

Таким образом, представление – это акт прокурорского надзора, который содержит в себе требование прокурора об устранении нарушения закона.

Представление подлежит обязательному рассмотрению в месячный срок со дня его внесения, а в случаях, если могут наступить необратимые последствия для жизни и здоровья человека и гражданина, безопасности государства, в установленный прокурором срок [5, ст.27, п.2].

Кроме того, законодательством предусмотрено участие прокурора при рассмотрении представления государственным органом или должностным лицом, о чем прокурор должен быть уведомлен за три рабочих дня до рассмотрения представления. О результатах рассмотрения представлений и принятых мерах сотрудники органов прокуратуры должны быть уведомлены в течение трех рабочих дней со дня его рассмотрения.

В случае непринятия мер по представлению прокурора предусмотрена административная ответственность по статье 664 КоАП (Непринятие мер по частному определению, постановлению суда, представлению прокурора, следователя или дознавателя) [31].

Так, на территории Республики Казахстан за допущенные нарушения к административной ответственности по статье 664 КоАП за 2020 год привлечено 15 лиц (2019 год – 18 лиц). За первый квартал 2021 года к административной ответственности привлечено 6 лиц (1 квартал 2020 года – 10 лиц).

Указанное свидетельствует о том, что должностные лица на местах не реагируют должным образом на внесенные акты прокурорского надзора.

В этой связи предлагаем рассмотреть вопрос об увеличении размера кратного штрафа, налагаемого на правонарушителей, а таковыми зачастую выступают должностные лица государственных органов.

На сегодняшний день штраф по статье 664 КоАП составляет 8 МРП.

Согласно сведениям Комитета по результатам анализов и проверок состояния законности в сфере профилактики правонарушений в 2020 году прокурорами внесено 185 представлений об устранении нарушений законности (2019–135).

Вместе с тем, ввиду отсутствия в статистическом отчете отрасли законодательства «профилактика бытового насилия» точных статистических данных по количеству, внесенных органами прокуратуры актов прокурорского надзора и реагирования в анализируемой сфере, не имеется.

Как отмечалось, ранее предлагаем выделить профилактику бытового насилия в обособленный предмет прокурорского надзора. За, которым в соответствии с зонально-предметным принципом на местах будут закреплены зональники. Что также усилит профилактическую составляющую органов прокуратуры в рассматриваемом вопросе.

Прокурорам при внесении актов прокурорского надзора и реагирования необходимо проводить тщательные проверки и анализ состояния законности в сфере профилактики бытового насилия для усиления профилактической составляющей в указанной области правоотношений, а также внесению законных и обоснованных актов прокурорского надзора.

Вместе с тем необходимо выяснять позицию проверяемых субъектов по выявленным нарушениям законности, путем ознакомления со справкой или же отбиранием объяснений.

Необходимо отметить, что Закон РК «О профилактике правонарушений» наделяет органы прокуратуры и иными полномочиями в сфере противодействия деликтам различного уровня, при этом подробно не раскрывает содержания данных полномочий [7, ст.10].

Несмотря на имеющуюся неопределенность указанной правовой нормы, можно утвердительно заявить, что профилактическая деятельность прокуратуры может осуществляться в различных формах. Ввиду многообразия, которых не представляется возможным нормативно их закрепить.

Примером может служить законодательно закрепленная возможность прокуроров в целях обеспечения законности и общественной безопасности,

предупреждения правонарушений, а также защиты прав и свобод человека и гражданина выступить с публичным обращением к физическим, юридическим и должностным лицам, государственным органам.

Однако на практике прокуроры не пользуются имеющейся возможностью. Так, за 2020 год прокуроры выступили с публичным обращением лишь единожды, а в 2019 году и вовсе не использовали данную возможность. За 1 квартал 2021 года прокуроры выступали 1 раз с публичным обращением (1 квартал 2020 года – 1).

Указанная норма позволит прокурорам оказать противодействие в сфере профилактики бытового насилия. В этой связи необходимо акцентировать особое внимание сотрудников органов прокуратуры на публичные обращения в практической деятельности.

По своей природе обращение, относится к актам прокурорского реагирования [5, ст.31]. Обращение сотрудников органов прокуратуры может быть распространено с использованием СМИ или иным публичным способом.

Вместе с тем, неотъемлемой частью право разъяснительной работы, а также эффективным инструментом сотрудников органов прокуратуры является реализация имиджевых программ. Публикации в социальных сетях, СМИ, всевозможные брифинги и пресс-конференции способны в кратчайшие сроки в той или иной мере повлиять на состояние законности в рассматриваемой сфере надзора, без применения надзорных средств реагирования.

Как верно отмечено в Инструкции акты прокурорского надзора и реагирования должны содержать сущность выявленных нарушений законности с обязательной ссылкой на нормы действующего законодательства, вместе с тем отражены негативные последствия нарушений закона и нормативных правовых актов, причины и условия, которые способствовали, одновременно с этим ставится вопрос об устранении выявленных нарушений законности и ответственности лиц, допустивших выявленные нарушения закона.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Рассмотрение в соответствии с поставленными в работе целями и задачами основных проблемных вопросов, связанных с осуществлением высшего надзора в сфере профилактики бытового насилия позволяет сформулировать следующие выводы.

Предметом прокурорского надзора в сфере профилактики бытового насилия является соблюдение Конституции Республики Казахстан, законов в сфере профилактики бытового насилия, а также ведомственных правовых актов, регулирующих деятельность субъектов профилактики бытового насилия. Как отмечено в законодательстве при осуществлении надзора органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы.

Таким образом, пределами высшего надзора в сфере профилактики бытового насилия являются Законы и подзаконные акты, регулирующие деятельность субъектов профилактики бытового насилия, а также иные правовые акты, которые регламентируют указанную сферу правоотношений.

Вместе с тем усматривается необходимость внесения некоторых изменений в нормы действующего законодательства по профилактике бытового насилия.

Как отмечено выше Республика Казахстан является полноправным субъектом международного права. За годы независимости наша страна стала участником более 60 многосторонних универсальных международных договоров в области прав человека, в том числе Всеобщей декларации прав человека и 7 правозащитных конвенций ООН, так называемых «международных инструментов защиты прав человека». Республика Казахстан демонстрирует приверженность гендерного равенства, в том числе искоренения бытового насилия.

В рамках указанной политики в республике был принят ряд нормативно-правовых актов. Логическим завершением законотворческого процесса в рассматриваемой сфере стало принятие 4 декабря 2009 года Закона Республики Казахстан «О профилактике бытового насилия».

Полагаем необходимым закрепить в действующем законодательстве функцию координации деятельности субъектов профилактики бытового насилия за органами прокуратуры.

Ведь помимо осуществления высшего надзора за органами прокуратуры также закреплена координация деятельности правоохранительных и иных государственных органов в сфере профилактики правонарушений. Данная норма нашла свое отражение и в Законе РК «О профилактике правонарушений». Однако в Законе РК «О профилактике бытового насилия», отсутствует положение о координации деятельности субъектов профилактики бытового насилия со стороны органов прокуратуры.

В этой связи предлагаем дополнить статью 24 Закона РК «О профилактике бытового насилия» положением о закреплении координации правоохранительных и иных государственных органов за органами прокуратуры.

Как показывает практический опыт, реализация сотрудниками органов прокуратуры своих координационных полномочий оказывает положительное влияние на состояние законности, а также вносит значительный вклад в повышение эффективности борьбы с преступностью в Республике.

Помимо того, в целях совершенствования прокурорского надзора в исследуемой сфере установлена необходимость внесения изменений в Закон РК «О профилактике бытового насилия» исключение из состава субъектов профилактики бытового насилия организации по оказанию помощи. Следует заметить, что по своей природе ими не осуществляется профилактическая работа, а ведется лишь борьба с последствиями, они оказывают социальную, юридическую и другую помощь жертвам бытового насилия.

Вместе с тем как показывают результаты проведенных прокурорами анализов, большинство правонарушений совершаются в состоянии алкогольного опьянения. Как показывает, практика алкогольная продукция свободно реализуется круглые сутки.

В соответствии со статьей 9 Закона Республики Казахстан «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции», запрещается розничная реализация алкогольной продукции, за исключением реализации в ресторанах, барах и кафе: с 23 до 8 часов следующего дня, с объемной долей этилового спирта свыше тридцати процентов с 21 до 12 часов следующего дня.

В этой связи полагаем законодательство изложить в следующей редакции: «запрещается розничная реализация алкогольной продукции, за исключением реализации в ресторанах, барах и кафе (без выноса за пределы заведения): - с 23 до 8 часов следующего дня, - с объемной долей этилового спирта свыше тридцати процентов с 21 до 12 часов следующего дня». Вместе с тем установить время реализации алкогольной продукции в увеселительных заведениях до 02:00 часов.

Как отмечалось ранее в основе оптимальной организации работы органов прокуратуры лежит точное соблюдение требований закона о недопустимости подмены прокуратурой государственных органов и должностных лиц, осуществляющих профилактику бытового насилия.

В соответствии с ведомственными актами Генерального прокурора, работа в органах прокуратуры строится на основе зонально-предметного принципа. Указанное направлено на прогнозирование состояния законности и совершенствование прокурорской практики.

Учитывая, что вопросы профилактики бытового насилия отнесены к приоритетным направлениям деятельности государственных органов, а также



отсутствие отдельно выделенного предмета, усматривается необходимость выделения данной отрасли надзора в обособленный предмет.

А также нельзя не согласиться с мнением Сапаралиевой С.М., Куатовой А.С. и Аубакировой Г.Е., которые полагают, что форму защитного предписания необходимо определить, как бланк строгой отчетности, что позволит усилить контроль и вести более строгий учет по вынесенным защитным предписаниям.

Вышеперечисленное не только позволит усилить институт защитного предписания, а также обеспечит должную защиту прав потерпевших.

Помимо того, действенной мерой профилактики правонарушений в сфере бытового насилия можно назвать ведение органами прокуратуры правовой статистики по вынесенным защитным предписаниям. Указанное, позволит усилить профилактический контроль над вынесенными защитными предписаниями.

Нами в рамках магистерского проекта разработаны методические рекомендации для сотрудников органов прокуратуры при осуществлении высшего надзора в сфере профилактики бытового насилия.

В методических рекомендациях выработан алгоритм проведения анализа состояния законности и проверок в сфере профилактики бытового насилия.

Рекомендации предназначены для сотрудников органов прокуратуры, преподавателей и практикующим юристам, обучающихся ВУЗов, а также всем, кто интересуется указанными вопросами.

Органы прокуратуры Республики Казахстан, выполняя свои функции по профилактике правонарушений, всегда находятся в постоянном поиске новых форм деятельности, направленных, прежде всего, на развитие системы общественного контроля, повышение эффективности деятельности всех правоохранительных органов.

Такая работа, несомненно, отражается на общем состоянии законности в стране, способствует укреплению авторитета государства и повышению уровня доверия личности к его органам.

Таким образом, реализация целей по искоренению бытового насилия в нашем обществе требует решительных и последовательных шагов, поэтапного внедрения и распространения передовых, эффективных технологий.

Безусловно, в данной отрасли есть свои специфические проблемы, которыми также нужно заниматься.

В связи с чем, проведенное нами исследование в рамках магистерского проекта не исчерпывает всех возможных ответов и путей решения на имеющиеся проблемные вопросы, что свидетельствует о необходимости продолжения глубоких исследований в этой области.

В целом, результаты, выводы и предложения данного магистерского проекта могут найти свое практическое применение в деятельности работников органов прокуратуры и всех заинтересованных лиц в сфере профилактики бытового

насилия, а также могут быть использованы при подготовке специальных курсов по проблемным вопросам в сфере профилактики бытового насилия.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана: Конструктивный общественный диалог – основа стабильности и процветания Казахстана от 2 сентября 2019г. [http://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses\\_of\\_president/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana](http://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana).

2. Конституция Республики Казахстан принята на Республиканском референдуме 30 августа 1995 года. – Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет» // Режим доступа: <http://www.adilet.zan.kz/kaz/docs/K1400000226> (дата обращения: 27.12.2020) – интернет-источники.

3. Закон Республики Казахстан «О профилактике бытового насилия» // – Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет» // Режим доступа: : [http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z090000214\\_](http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z090000214_) (дата обращения: 28.12.2020) – интернет-источники.

4. Послание Президента Республики Казахстан - Лидера нации Нурсултана Назарбаева народу Казахстана «Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства» от 14 декабря 2014г. [https://www.akorda.kz/ru/events/astana\\_kazakhstan/participation\\_in\\_events/poslanie-prezidenta-respubliki-kazahstan-lidera-nacii-nursultana-nazarbaeva-narodu-kazahstana-strategiya-kazahstan-2050-novy-politicheskii-](https://www.akorda.kz/ru/events/astana_kazakhstan/participation_in_events/poslanie-prezidenta-respubliki-kazahstan-lidera-nacii-nursultana-nazarbaeva-narodu-kazahstana-strategiya-kazahstan-2050-novy-politicheskii-)

5. Закон Республики Казахстан «О прокуратуре» // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет» // Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1700000081> (дата обращения: 28.12.2020) – интернет-источники.

6. Постановление Конституционного Совета РК от 28 октября 1996 года № 6/2 «Об официальном толковании пункта 1 статьи 4 и пункта 2 статьи 12 Конституции Республики Казахстан» // ИПС «Әділет»; Нормативное постановление Верховного Суда РК от 10 июля 2008 года № 1 «О применении норм международных договоров Республики Казахстан // Казахстанская правда. 2008. 9 августа.

7. Закон Республики Казахстан «О профилактике правонарушений» // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет» // Режим доступа: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z100000271\\_](http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z100000271_) (дата обращения: 28.12.2020) – интернет-источники.

8. Закон Республики Казахстан «О профилактике правонарушений среди несовершеннолетних и предупреждении детской безнадзорности и беспризорности» // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет» // Режим доступа:

[http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z040000591\\_](http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z040000591_) (дата обращения: 28.12.2020) – интернет-источники.

9. Асанов Ж.К. Теоретико-прикладные проблемы предупреждения и пресечения бытового насилия (криминологические и уголовно-правовые проблемы) // Дис. ... канд. юрид. наук. – Алматы, 2010.

10. Козырева В.В., Савинков С.Н. Причины насилия в семье, его виды [Электронный ресурс] // Профилактика семейного насилия: рекомендации психолога // Режим доступа: [https://psyera.ru/prichiny-nasiliya-v-seme-egovidy\\_10231.htm](https://psyera.ru/prichiny-nasiliya-v-seme-egovidy_10231.htm).

11. Распоряжение Президента Республики Казахстан от 5 марта 1997 г. №3395 «О концепции Государственной политики улучшения положения женщин в Республике Казахстан».– Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет» // Режим доступа: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/N970003395\\_](http://adilet.zan.kz/rus/docs/N970003395_) (дата обращения: 28.12.2020) – интернет-источники.

12. Постановление Правительства Республики Казахстан от 19 июля 1999 года №999 «О Национальном плане действий по улучшению положения женщин в Республике Казахстан».– Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет» // Режим доступа: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/P990000999\\_](http://adilet.zan.kz/rus/docs/P990000999_) (дата обращения: 28.12.2020) – интернет-источники.

13. Указ Президента Республики Казахстан от 22 декабря 1998 года №4176 «О Национальной комиссии по делам семьи и женщин при Президенте Республики Казахстан» – Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет» // Режим доступа: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/U980004176\\_](http://adilet.zan.kz/rus/docs/U980004176_) (дата обращения: 28.12.2020) – интернет-источники.

14. Указ Президента Республики Казахстан от 1 февраля 2006 года №56 «О Национальной комиссии по делам женщин и семейно-демографической политике при Президенте Республики Казахстан» – Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет» // Режим доступа: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/U060000056\\_](http://adilet.zan.kz/rus/docs/U060000056_) (дата обращения: 28.12.2020) – интернет-источники.

15. Указ Президента Республики Казахстан от 15 мая 2008 года №593 «О внесении изменений и дополнений в некоторые указы Президента Республики Казахстан» – Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет» // Режим доступа: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/U080000593\\_](http://adilet.zan.kz/rus/docs/U080000593_) (дата обращения 28.12.2020).

16. Словарь Ожегова. Толковый словарь русского языка [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ozhegov.com/words/20711.shtml> (дата обращения: 13.02.2021).

17. Закон Республики Казахстан от 29 июня 1998 года № 248 «О присоединении Республики Казахстан к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин» – Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет» // Режим доступа: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z980000248\\_](http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z980000248_) (дата обращения 30.12.2020).

18. Закон Республики Казахстан от 4 июля 2001 года №220 «О ратификации Факультативного протокола к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин» – Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет» // Режим доступа: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z010000220\\_](http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z010000220_) (дата обращения 29.12.2020).

19. Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан от 26 октября 1999 года № 535 «Об объявлении Инструкции «Об организации работы подразделений органов внутренних дел Республики Казахстан по борьбе с проявлениями насилия в отношении женщин» // Режим доступа: [https://online.zakon.kz/document/?doc\\_id=1016516#pos=1;-68](https://online.zakon.kz/document/?doc_id=1016516#pos=1;-68) (дата обращения 29.12.2020).

20. Постановление Правительства Республики Казахстан от 28 февраля 2006 года №138 «О мерах по реализации Указа Президента Республики Казахстан от 1 февраля 2006 года №56» – Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет» // Режим доступа: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/P060000138\\_](http://adilet.zan.kz/rus/docs/P060000138_) (дата обращения 29.12.2020).

21. Постановление Правительства Республики Казахстан от 12 марта 2001 года №346 «Об организации взаимодействия государственных органов, организаций и общественных объединений, занимающихся проблемами насилия в отношении женщин» – Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет» // Режим доступа: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/P010000346\\_](http://adilet.zan.kz/rus/docs/P010000346_) (дата обращения 29.12.2020).

22. Указ Президента Республики Казахстан от 19 сентября 2002 года № 947 «Об учреждении должности Уполномоченного по правам человека – Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет» // Режим доступа: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/U020000947\\_/links](http://adilet.zan.kz/rus/docs/U020000947_/links) (дата обращения 29.12.2020)..

23. Женщины и мужчины Казахстана 2013-2017. Статистический сборник Астана, Комитет по статистике Министерства национальной экономики Республики Казахстан, 2018, 141 с. Режим доступа: <http://www.demoscope.ru/weekly/2018/0793/biblio04.php> (дата обращения 29.12.2020).

24. Постановление Правительства Республики Казахстан от 21 ноября 2001 года №1500 «О Концепции по нравственно-половому воспитанию в Республике Казахстан» – Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет» // Режим доступа: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/P010001500\\_](http://adilet.zan.kz/rus/docs/P010001500_) (дата обращения 29.12.2020).

25. Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам незаконной миграции» от 22 февраля 2002 года № 296– Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет» // Режим доступа: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z020000296\\_](http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z020000296_) (дата обращения 29.12.2020).

26. Закон Республики Казахстан «О внесении дополнений в Уголовный кодекс Республики Казахстан» от 9 июля 2003 года №480– Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет» // Режим доступа: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z030000480\\_](http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z030000480_) (дата обращения 29.12.2020).

27. Закон Республики Казахстан «О внесении изменения в Закон Республики Казахстан «О туристской деятельности в Республике Казахстан» от 4 декабря 2003 года №503– Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет» // Режим доступа: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z030000503\\_](http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z030000503_) (дата обращения 29.12.2020).

28. Указ Президента Республики Казахстан от 29 ноября 2005 года №1677 «Обутверждении Стратегии гендерного равенства в Республике Казахстан на 2006—2016 годы» – Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет» // Режим доступа: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/U050001677\\_](http://adilet.zan.kz/rus/docs/U050001677_) (дата обращения 29.12.2020).

29. Указ Президента Республики Казахстан от 6 декабря 2016 года № 384 «Обутверждении Концепции семейной и гендерной политики в Республике Казахстан до 2030 года» – Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет» // Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1600000384> (дата обращения 29.12.2020).

30. Закон Республики Казахстан от 3 июля 2017 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования правоохранительной системы» – Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет» // Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1600000741> (дата обращения 29.12.2020).

31. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 года № 235-V ЗРК – Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет» // Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000235>.

32. Закон Республики Казахстан от 29 декабря 2008 года № 114-IV «Оспециальных социальных услугах» – Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет» // Режим доступа: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z080000114\\_](http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z080000114_) (дата обращения 29.12.2020).

33. Приказ Министра здравоохранения и социального развития Республики Казахстан от 21 декабря 2016 года № 1079 «Об утверждении стандарта оказания специальных социальных услуг жертвам бытового насилия» – Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет» // Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1600014701> (дата обращения 29.12.2020).

34. Указ Президента Республики Казахстан от 13 октября 2017 года №563 «Онекоторых вопросах органов прокуратуры Республики Казахстан» – Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет» // Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1700000563>.

35. В. Г. Лебединский и Д. И. Орлов История советской прокуратуры вважнейших документах, Москва: Госюриздат, 1952 – 582 с.

36. Закон СССР «ОпрокуратуреСССР» от 30.11.1979 года// Режимдоступа:[https://ru.wikisource.org/wiki/%D0%97%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD\\_%D0%A1%D0%A1%D0%A0\\_%D0%BE%D1%82\\_30.11.1979\\_%D0%9E\\_%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%BA%D1%83%D1%80%D0%B0%D1%82%D1%83%D1%80%D0%B5\\_%D0%A1%D0%A1%D0%A0](https://ru.wikisource.org/wiki/%D0%97%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD_%D0%A1%D0%A1%D0%A0_%D0%BE%D1%82_30.11.1979_%D0%9E_%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%BA%D1%83%D1%80%D0%B0%D1%82%D1%83%D1%80%D0%B5_%D0%A1%D0%A1%D0%A0).

37. Постановление Верховного Совета Казахской ССР от 6 декабря 1991 г. «Обобразовании единой системы органов прокуратуры Казахской ССР, обеспечении их самостоятельности и независимости» – Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет» // Режим доступа: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/P910002000\\_](http://adilet.zan.kz/rus/docs/P910002000_).

38. Закон Республики Казахстан от 17 января 1992 г. № 1146-ХІІ «О ПрокуратуреРеспублики Казахстан» // Режим доступа: [https://online.zakon.kz/document/?doc\\_id=1000955#pos=3;-102](https://online.zakon.kz/document/?doc_id=1000955#pos=3;-102).

39. Указ Президента Республики Казахстан от 21 декабря 1995 г. № 2709имеющий силу Закона «О Прокуратуре Республики Казахстан» – Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет» // Режим доступа: [http://adilet.zan.kz/rus/archive/docs/Z950002709\\_/21.12.1995](http://adilet.zan.kz/rus/archive/docs/Z950002709_/21.12.1995).

40. Приказ Генерального прокурора Республики Казахстан от 2 мая 2018 года№60 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора» – Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет» // Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1800016894#z303>.

41. Закон Республики Казахстан от 23 апреля 2014 года №199-V «Об органах внутренних дел в Республике Казахстан» – Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет» // Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1400000199>.

42. Приказ Министра внутренних дел от 29 декабря 2015 года №1097 «Обутверждении Правил по организации работы подразделений органов внутренних дел Республики Казахстан по защите женщин от насилия» – Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет» // Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1500012948>.

43. Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан от 29 декабря 2015 года № 1095 «Об утверждении Правил организации деятельности участковых инспекторов полиции, ответственных за организацию работы участкового пункта полиции, участковых инспекторов полиции и их помощников» – Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет» // Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1500013004>.

44. Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан от 15 июля 2014 года № 432 «Об утверждении Правил осуществления профилактического контроля за лицами, состоящими на профилактическом учете в органах внутренних дел» – Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет» // Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V14C0009695>.

45. Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан от 29 декабря 2015 года № 1098 «Об утверждении Правил организации деятельности участковых инспекторов полиции по делам несовершеннолетних органов внутренних дел» – Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет» // Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1500012953>.

46. Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года № 148 «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» – Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет» // Режим доступа: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z010000148\\_#z33](http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z010000148_#z33).

47. Постановление Правительства Республики Казахстан от 11 июня 2001 года №789 «Об утверждении Типового положения о деятельности Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав» – Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет» // Режим доступа: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/P010000789\\_](http://adilet.zan.kz/rus/docs/P010000789_).

48. Закон Республики Казахстан от 27 июля 2007 года № 319-III «Обобразовании» - Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет» // Режим доступа: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z070000319\\_](http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z070000319_)



49. Указ Президента Республики Казахстан от 2 мая 2011 года № 68 «Обутверждении Положения о Координационном совете Республики Казахстан по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью» – Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет» // Режим доступа:<http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1100000068>.

50. Абдиров Н.М. Координационная деятельность прокуратуры по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью в Республике Казахстан: дис. канд.юрид. наук. М., 2017. с. 17.

51. Еримбетов С.С. Конституционно-правовые основы деятельности прокуратуры в области надзора за соблюдением прав, свобод и законных интересов человека и гражданина // Междунар. журн. приклад. и фундам. исслед. 2016. № 3-1. С. 182.

52. Закон РК №292-VI от 27 декабря 2019 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам совершенствования уголовного, уголовно-процессуального законодательства и усиления защиты прав личности» – Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет» // Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1900000292>.

53. Сведения Комитета по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры Республики Казахстан. Режим доступа (<http://www.qamqor.gov.kz>). Дата обращения: 19.01. 2021.

54. Информация о Законе о защите насилия [Электронный ресурс]. URL:[https://www.bmjv.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Schutz\\_haeusliche\\_Gewalt.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=22](https://www.bmjv.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Schutz_haeusliche_Gewalt.pdf?__blob=publicationFile&v=22) (дата обращения: 21.02.2021).

55. Комитет по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры Республики Казахстан. Режим доступа (<https://www.gov.kz/memleket/entities/pravstat/about?lang=ru>). Дата обращения: 18.03. 2021.

56. Сапаралиева, С.М., Куатова, А.С., Аубакирова, Г.Е. Проблемы применения индивидуальных мер профилактики бытового насилия // Вестник Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан. 2019. № 4. С.

57. Закон Республики Казахстан от 12 апреля 2004 года № 544 «О регулировании торговой деятельности» – Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет» // Режим доступа: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z040000544\\_](http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z040000544_).

58. Закон Республики Казахстан от 16 июля 1999 года №429 «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции» – Информационно-правовая система нормативных

правовых актов Республики Казахстан «Әділет» // Режим доступа: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z990000429\\_](http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z990000429_).

59. Козусев А.Ф. Проблемы прокурорского надзора за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности. М., 2001. С. 112.

60. Спиридонов Б. М. Понятие отрасли прокурорского надзора // Совершенствование прокурорского надзора в СССР. М., 1973. С. 86.

61. Басков В.И., Коробейников Б.В. Указ. соч. С. 7, 16—20;

62. Субанова Н.В. Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере лицензирования: вопросы теории и практики. М., 2010. с. 92.

63. Казарина А.Х. Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов. М., 2005. С. 99.

64. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный Экономический словарь [Электронный ресурс]. URL: [https://dic.academic.ru/dic.nsf/econ\\_dict/10538](https://dic.academic.ru/dic.nsf/econ_dict/10538) (дата обращения: 21.02.2021).

65. Кобзарев Ф. М. Организация работы в прокуратуре субъекта Российской Федерации: метод. материалы к семинару / ИПК РК Академии Ген. прокуратуры РФ. М., 2010. с. 5.

66. Рябцев В. П. Функции и направления деятельности органов прокуратуры // Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебник. М., 2000. С. 103–110.

67. Прокурорский надзор: курс лекций и практикум. Под ред. Винокурова Ю.Е.М.: Экзамен, 2006. С. 98.

68. Настольная книга прокурора. Под ред. Герасимова С.И., М.: Экслит, 2002. с.64-72; Основы организации и управления в органах прокуратуры Российской Федерации: учебник. Под ред. Смирнова А.Ф., М.: ИПК РК Генеральной прокуратуры РФ, 2005. с. 103; Чурилов А, Титов П. Аналитическая работа в органах прокуратуры // Законность, 1993, № 4. с. 16-17.

69. Винер Н. Кибернетика и общество. М., 1958. С. 31.

70. Закон Республики Казахстан от от 24 ноября 2015 года № 418-V «Об информатизации» – Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет» // Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000418>.

71. Федеральный закон от 27.07.2006 N 149-ФЗ (ред. от 09.03.2021) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 20.03.2021) // Режим доступа: <https://legalacts.ru/doc/FZ-ob-informacii-informacionnyh-tehnologijah-i-o-zawite-informacii/>.

72. Спиркин А.Г. Философия: Учебник. – 2-е изд. – М.: Гардарики, 2004. с. 454-455.

73. Прокурорский надзор: учебник. Под ред. Винокурова Ю.Е., М: Юрайт-Издат, 2008. с. 78.

74. Основы организации и управления в органах прокуратуры Российской Федерации: учебник ... с. 106. Под ред. Мыцыкова А.Я.

75. Прокурорский надзор: учебник / под ред. А.Я. Сухарева. – 3-е изд., перераб.и доп. – М.: Норма, 2009. с. 140-141.

76. Хатов Э.Б. Организация информационно-аналитической работы в прокуратуре субъекта Российской Федерации: методич. материалы к семинару; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2010. с. 5.

77. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 4 июля 2014 года № 231-V ЗРК. – Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет» // Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000231> (дата обращения 27.02.2020).

78. Закон Республики Казахстан от 21 декабря 1995 г. №2709 «О Прокуратуре»(Утратил силу Законом Республики Казахстан от 30 июня 2017 года № 81-VI) – Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет» // Режим доступа: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z950002709\\_](http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z950002709_).

79. В Генпрокуратуре подвели итоги года (заседание Генеральной прокуратуры Республики Казахстан по итогам 2019 года) // сайт Генеральной прокуратуры Республики Казахстан. – Режим доступа: <https://www.gov.kz/memleket/entities/prokurator/press/news/details/38559?lang=ru> (дата обращения: 15.03.2021).

80. Прокурорский надзор: учебник для вузов / О.С. Капинус [и др.]; под общ. ред. О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю. Винокуров. М.: Издательство Юрайт, 2014. с. 203.

81. Прокурорский надзор: учебник. Под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. – 9-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2011. с. 17.

82. Прокурорский надзор: учебник / Под ред. О.А. Галустьяна, А.В. Ендольцевой, И.И. Сыдорука. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2010. с. 131.

83. Указ Петра I от 27 апреля 1722 года «О должности генерал-прокурора» //Режим доступа: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/genprok.htm>.

**МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ**  
для сотрудников органов прокуратуры при осуществлении высшего надзора в  
сфере профилактики бытового насилия

**АКАДЕМИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ  
ПРИ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**



**МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ**  
для сотрудников органов прокуратуры при осуществлении  
высшего надзора в сфере профилактики бытового насилия

Настоящие методические рекомендации, разработаны в рамках магистерского проекта магистрантом Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан Айкеновой К.М. совместно руководителем от базы стажировки старшим помощником прокурора г.Нур-Султан Оракбаевым Т.А., под руководством научного руководителя Директора 3-Института АПО при ГП РК Сапаралиевой С.М.

В методических рекомендациях выработан алгоритм проведения анализа состояния законности и проверок в сфере профилактики бытового насилия.

Рекомендации предназначены для сотрудников органов прокуратуры, преподавателей и практикующим юристам, обучающихся ВУЗов, а также всем, кто интересуется указанными вопросами.

**СОДЕРЖАНИЕ:**

Введение.....	4
Раздел 1. Нормативные правовые акты Республики Казахстан.....	6
Раздел 2. Анализ состояния законности в сфере профилактики бытового насилия .....	12
Раздел 3. Алгоритм проведения проверок.....	14
Заключение.....	18
Список использованных источников.....	19
Приложения.....	20

## **ВВЕДЕНИЕ**

В своем послании народу Казахстана, Главой государства, одним из приоритетных направлений работы государственных органов, определены вопросы противодействия бытовому насилию. [1]

В соответствии со статьей 17 Конституции Республики Казахстан, достоинство человека неприкосновенно, и никто не должен подвергаться пыткам, насилию и другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению. [2]

Общие принципы и нормы Конституции Республики Казахстан и международных актов нашли свою конкретизацию и развитие в нормативных правовых актах, направленных на предупреждение и профилактику бытового насилия.

Как известно, насилие в семье не является просто правонарушением личного характера, а рассматривается как серьезное преступление против личности. В этой связи, государствами принимаются специальные законы, а правоохранительные органы призваны бороться с этим негативным явлением.

Согласно Закону Республики Казахстан «О профилактике бытового насилия» деятельность органов прокуратуры направлена на осуществление высшего надзора за соблюдением законности в сфере профилактики бытового насилия. [3]

В соответствии с положениями Закона Республики Казахстан «О прокуратуре», прокурорский надзор в Республике Казахстан имеет три формы: проведения проверок; анализ состояния законности, а также оценка актов, вступивших в силу. [4]

Вместе с тем необходимо отметить, что при осуществлении надзора органы прокуратуры не вправе подменять функции иных государственных органов, то есть в каждом отдельно взятом случае они уполномочены давать правовую оценку деятельности субъектов профилактики бытового насилия, не подменяя их функций.

Анализ и обобщение материалов прокурорской деятельности, статистических данных правоохранительных органов свидетельствуют о том, что в целом состояние законности и правопорядка в сфере профилактики бытового насилия на протяжении последних нескольких лет продолжает оставаться весьма сложным, нарушения отмеченных прав все еще носят довольно распространенный и устойчивый характер, что требует от прокуроров выработки дополнительных эффективных мер по их обеспечению.

Необходимо отметить, что Законом Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования уголовного, уголовно-процессуального законодательства и усиления защиты прав личности» от 27 декабря 2019 года, усилена ответственность за правонарушения в сфере бытового насилия. [5]

Усиление ответственности, в первую очередь, были направлены на защиту граждан, подвергающихся насилию в семье.

Вместе с тем изучение сведений Комитета по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры Республики Казахстан показало, что, несмотря на усиление ответственности за правонарушения в данной сфере, их количество не снизилось.

Ежегодно в Казахстане в среднем регистрируется более 32 тыс. административных правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений.

К административной ответственности за совершение правонарушений по статье 73 КоАП (*«Противоправные действия в сфере семейно-бытовых отношений»*), привлекаются в среднем 25 тыс. человек (*за 2020 год привлечено 25 028 чел.*). [6]

Следует отметить, что правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений носят латентный характер, поскольку потерпевшие либо стыдятся, либо боятся, либо просто не могут заявить о нем в правоохранительные органы. И есть все основания полагать, что статистика отражает не реальный уровень бытового насилия в Республике Казахстан, а те данные, о которых потерпевшие сообщили в органы внутренних дел.

## **Раздел 1. НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**



Основу правового регулирования деятельности органов прокуратуры по осуществлению надзора за соблюдением законности в сфере профилактики бытового насилия составляют Конституция Республики Казахстан, нормативно-правовые акты Республики Казахстан, международные договоры и соглашения, акты Президента Республики Казахстан, приказы Генерального прокурора Республики Казахстан и руководителей других государственных органов и иные правовые акты в сфере профилактики бытового насилия.

Как отмечено в Законе Республики Казахстан «О профилактике бытового насилия», деятельность органов прокуратуры направлена на осуществление высшего надзора за соблюдением законности в сфере профилактики бытового насилия.

Вместе с тем, необходимо учитывать, что в соответствии с положениями Закона РК «О прокуратуре», при осуществлении надзора органы прокуратуры не вправе подменять функции иных государственных органов.

Таким образом немаловажное значение имеют статусные законы и иные нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность правоохранительных и других государственных органов, которые являются субъектами профилактики бытового насилия.

Основные, наиболее важные задачи прокурорского надзора за законностью деятельности государственных, местных представительных и исполнительных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, иных организаций независимо от формы собственности, а также принимаемых ими актов и решений, в том числе в сфере профилактики бытового насилия прежде всего определены в приказе Генерального прокурора РК от 02.05.2018 № 60 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора» (далее – Инструкция) и других документах Генеральной прокуратуры РК.

Инструкция входит в систему правовых актов прокуратуры, регулирующих вопросы организации и деятельности органов прокуратуры.

Данная Инструкция регламентирует организацию надзора в деятельности государственных органов и их должностных лиц, иных организаций независимо от формы собственности, а также принимаемых ими актов и решений судебных актов, вступивших в законную силу.

Первостепенной задачей для органов прокуратуры в сфере профилактики бытового насилия является защита и восстановление прав и свобод человека и гражданина.

Соответственно в целях реализации указанной задачи, органам прокуратуры необходимо выявлять и устранять нарушения законности, причин и условий, им способствующих, а также их последствий.

В этой связи для достижения указанных целей органы прокуратуры проводят анализы состояния законности; оценивают акты и решения государственных органов и их должностных лиц, а также иных организаций; проводят проверки соблюдения законности в деятельности субъектов профилактики бытового насилия. Вместе с тем органы прокуратуры представляют интересы государства в суде по делам об административных правонарушениях.

Что соответствует положениям Закона РК «О прокуратуре», так как прокурорский надзор в Республике Казахстан имеет 3 формы осуществления – это проведения проверок и анализа состояния законности, а также оценки актов, вступивших в силу.

Как было отмечено ранее, органы прокуратуры при осуществлении своей деятельности не вправе подменять функции иных государственных органов, в данном случае субъектов профилактики бытового насилия.

То есть при осуществлении высшего надзора органы прокуратуры лишь дают правовую оценку деятельности субъектов профилактики бытового насилия.

В этой связи необходимо раскрыть деятельность субъектов профилактики бытового насилия для более точного определения правового регулирования деятельности органов прокуратуры по осуществлению надзора за соблюдением законности в указанной сфере.

Субъекты профилактики бытового насилия перечислены в Главе 2 Закона РК «О профилактике бытового насилия».

Согласно статье 4 Закона «Об органах внутренних дел Республики Казахстан», органы внутренних дел в целях обеспечения общественной безопасности осуществляют следующие задачи: профилактику правонарушений, охрану общественного порядка, борьбу с преступностью.

Как видно из Закона РК «Об органах внутренних дел в Республике Казахстан», профилактика правонарушений является одной из главных задач, стоящих перед сотрудниками полиции.

Компетенция органов внутренних дел в сфере профилактики бытового насилия прописана в статье 10 Закона РК «О профилактике бытового насилия».

При организации своей деятельности в сфере профилактики бытового насилия сотрудники органов внутренних дел основываются на ведомственных приказах Министра внутренних дел.

Первостепенно работа по профилактике бытового насилия основывается на Приказе Министра внутренних дел от 29 декабря 2015 года №1097 «Об утверждении правил по организации работы подразделений органов внутренних дел Республики Казахстан по защите женщин от насилия».

Целью данных подразделений является в первую очередь защита прав, свобод и законных интересов женщин, а также снижение уровня правонарушений в отношении них.

Основным принципом деятельности является оказание правовой помощи каждой женщине, обратившейся за помощью в органы внутренних дел.

Указанный Приказ Министра внутренних дел содержит основные задачи и мероприятия, которые необходимо осуществлять сотрудникам подразделения по защите женщин от насилия. Вместе с тем закрепляет за сотрудниками органов внутренних дел проводить анализ по административным правонарушениям, совершаемым в сфере семейно-бытовых отношений и принимаемых профилактических мер в отношении лиц, посягающих на права, интересы и свободы женщин и ежеквартально предоставлять в вышестоящие Департаменты информацию о проделанных мероприятиях.

К ведомственным Приказам, регламентирующим деятельность органов внутренних дел в указанной сфере, также относятся Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан от 29 декабря 2015 года № 1095 «Об утверждении Правил организации деятельности участковых инспекторов полиции, ответственных за организацию работы участкового пункта полиции, участковых инспекторов полиции и их помощников».

Вышеназванные Правила определяют порядок деятельности участковых инспекторов полиции и их помощников.

Ведь участковый инспектор является представителем территориального органа внутренних дел на определенном административном участке. Участковый инспектор полиции должен владеть информацией о своем административном участке, количестве лиц, проживающих на территории участка, вести журнал учета лиц, состоящих на профилактическом и списочном учетах в соответствии с положениями Приказа Министра внутренних дел от 15 июля 2014 года №432 «Об утверждении Правил осуществления профилактического контроля за лицами, состоящими на профилактическом учете в органах внутренних дел».

Правила осуществления профилактического контроля, определяют порядок осуществления профилактического контроля за лицами, состоящими на профилактическом учете.

Постановке на профилактический контроль подлежат лица, в отношении которых вынесено защитное предписание, к поведению которых установлены особые требования и иные лица, указанные в пункте 2 вышеназванных Правил осуществления профилактического контроля.

Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан от 29 декабря 2015 года № 1098 «Об утверждении Правил организации деятельности участковых инспекторов полиции по делам несовершеннолетних органов внутренних дел», определяет порядок организации деятельности участковых инспекторов полиции по делам несовершеннолетних органов внутренних дел.

Одной из основных задач участковых инспекторов по делам несовершеннолетних относится выявление родителей или законных

представителей учащихся организации образования, не выполняющих обязанности по содержанию, воспитанию, обучению, жестоко обращающихся с детьми или вовлекающих их в совершение уголовных правонарушений и антиобщественных действий. Указанное можно отнести к профилактике бытового насилия в отношении несовершеннолетних.

Все вышеперечисленные ведомственные акты органов внутренних дел является составляющей правовой основой деятельности сотрудников полиции в сфере профилактики бытового насилия.

Помимо органов внутренних дел к субъектам профилактики бытового насилия относятся местные представительные и исполнительные органы.

Их деятельность в сфере профилактики бытового насилия основывается на Законе РК от 23 января 2001 года «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан».

Согласно положениям Закона РК «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан», в компетенцию акиматов входит принятие нормативных правовых актов, обеспечивающих решение задач местного значения и реализацию государственной политики на соответствующей территории.

Комиссии по делам женщин и семейно-демографической политике также относятся к субъектам профилактики бытового насилия.

Деятельность Комиссии регламентируется Указом Президента Республики Казахстан «О Национальной комиссии по делам женщин и семейно-демографической политике при Президенте Республики Казахстан».

Работа по профилактике и предупреждению правонарушений и преступлений в сфере семейно-бытовых отношений, оказанию правовой помощи жертвам бытового насилия и торговли людьми строится во взаимодействии с органами внутренних дел, государственными органами, международными организациями и общественными объединениями, деятельность которых направлена на защиту прав и политическое продвижению женщин, кризисными центрами и приютами для жертв бытового насилия, а также с иными правоохранительными органами и судебной системой.

Деятельность комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее – КДН) регламентируется Постановлением Правительства Республики Казахстан от 11 июня 2001 года №789 «Об утверждении Типового положения о деятельности Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав».

В соответствии с Законом РК «О профилактике бытового насилия», к компетенции КДН относится взаимодействие субъектами по вопросам профилактики бытового насилия среди несовершеннолетних, а также оказывают помощь несовершеннолетним пострадавшим от бытового насилия.

Правовую основу деятельности уполномоченного органа в области образования составляет Закон РК «Об образовании».

В соответствии с положениями Закона РК «Об образовании», организации образования обязаны информировать органы системы профилактики правонарушений, безнадзорности и беспризорности среди несовершеннолетних о выявлении ребенка, находящегося в трудной жизненной ситуации.

Деятельность уполномоченного органа в области здравоохранения и организаций здравоохранения основывается на ведомственных актах соответствующих руководителей и Законе РК «О специальных социальных услугах».

В соответствии с положениями Закона РК «О специальных социальных услугах» организация здравоохранения, реализует государственную политику в сфере предоставления специальных социальных услуг в области здравоохранения, разрабатывает стандарты оказания специальных социальных услуг жертвам бытового насилия.

Все вышеперечисленные ведомственные акты относятся к правовому регулированию деятельности субъектов профилактики бытового насилия.

Прежде всего, основным нормативным актом для всех субъектов профилактики бытового насилия и органов прокуратуры в том числе является Закон РК «О профилактике бытового насилия».

И так, подводя итоги вышесказанному к нормативно правовой базе относятся, следующие правовые акты:

- Конституция Республики Казахстан;
- Указ Президента Республики Казахстан от 6 декабря 2016 года № 384 «Об утверждении Концепции семейной и гендерной политики в Республике Казахстан до 2030 года»;
- Распоряжение Президента Республики Казахстан от 5 марта 1997 г. №3395 «О концепции Государственной политики улучшения положения женщин в Республике Казахстан»;
- Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин;
- Закон Республики Казахстан «О прокуратуре»;
- Закон РК «О профилактике бытового насилия»;
- Закон РК «О профилактике правонарушений»;
- Закон Республики Казахстан от 29 декабря 2008 года № 114-IV «О специальных социальных услугах»;
- Закон Республики Казахстан от 23 апреля 2014 года №199-V «Об органах внутренних дел в Республике Казахстан»;
- Уголовный кодекс РК;
- УПК РК;
- Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях;

- Постановление Правительства Республики Казахстан от 12 марта 2001 года №346 «Об организации взаимодействия государственных органов, организаций и общественных объединений, занимающихся проблемами насилия в отношении женщин»;
- Приказ Генерального прокурора Республики Казахстан от 2 мая 2018 года №60 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора»;
- Постановление Правительства Республики Казахстан «Об утверждении типового положения о комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав» от 11.06.2001 года № 789;
- Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан от 26 октября 1999 года № 535 «Об объявлении Инструкции «Об организации работы подразделений органов внутренних дел Республики Казахстан по борьбе с проявлениями насилия в отношении женщин»;
- Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан «Об утверждении правил по организации деятельности участковых инспекторов полиции по делам несовершеннолетних органов внутренних дел» от 30.06.2010 года № 290;
- Приказ Министра внутренних дел от 29 декабря 2015 года №1097 «Об утверждении правил по организации работы подразделений органов внутренних дел Республики Казахстан по защите женщин от насилия»;
- Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан от 29 декабря 2015 года № 1095 «Об утверждении Правил организации деятельности участковых инспекторов полиции, ответственных за организацию работы участкового пункта полиции, участковых инспекторов полиции и их помощников»;
- Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан от 15 июля 2014 года № 432 «Об утверждении Правил осуществления профилактического контроля за лицами, состоящими на профилактическом учете в органах внутренних дел»;
- Приказ Министра здравоохранения и социального развития Республики Казахстан от 21 декабря 2016 года № 1079 «Об утверждении стандарта оказания специальных социальных услуг жертвам бытового насилия».

## **Раздел 2. АНАЛИЗ СОСТОЯНИЯ ЗАКОННОСТИ В СФЕРЕ ПРОФИЛАКТИКИ БЫТОВОГО НАСИЛИЯ**

Эффективность работы органов прокуратуры тесно взаимосвязано с правильным планированием и организацией надзорной деятельности, общие

требования к которым установлены Законом РК «О прокуратуре» и правовыми актами Генерального прокурора Республики Казахстан.

К деятельности органов прокуратуры в сфере профилактики бытового насилия относятся осуществление высшего надзора за законностью деятельности государственных органов и их должностных лиц (субъекты профилактики бытового насилия), представительство интересов государства в суде по административным делам.

Для всех отраслей надзора задачи одинаковы – защита и восстановление прав и свобод человека и гражданина, законных интересов юридических лиц, общества и государства, а также выявление и устранение нарушений законности, причин и условий, им способствующих, вместе с тем и их последствий.

Для реализации указанных задач сотрудники органов прокуратуры анализируют состояние законности в сфере профилактики бытового насилия.

Необходимо отметить, что анализ состояния законности в сфере профилактики бытового насилия проводится прокурорами без посещения субъектов, путем сбора, изучения и обработки сведений, документов и материалов о состоянии законности, в том числе с использованием доступа к информационным системам и ресурсам, интегрированным с системой информационного обмена правоохранительных, специальных государственных и иных органов.

Поводом для начала анализа могут служить сведения о нарушениях законности, полученные из различных источников информации, а также поручения Главы государства или Генерального Прокурора Республики.

В связи с чем, выработан алгоритм проведения анализа состояния законности в сфере профилактики бытового насилия.

Сотрудники органов прокуратуры запрашивают необходимые сведения из уполномоченных государственных органов (субъекты профилактики бытового насилия).

Организация надзора в сфере профилактики бытового насилия основывается на аналитической работе прокурора, которая важна для планирования надзора, выбора его приоритетных направлений, объектов, на которых следует провести проверку. Прокурором анализируется состояние законности в указанной сфере. При проведении анализа состояния законности в сфере профилактики бытового насилия сотрудники органов прокуратуры используют статистические данные, информацию о выделенных средствах из государственного бюджета, итоги встреч с населением, обращения физических и юридических лиц, публикации в средствах массовой информации, на интернет-ресурсах различных пабликов, открытые информации государственных органов из их баз данных, информационные системы правоохранительных и специальных органов, материалы предыдущих проверок органов прокуратуры и государственных органов, уголовных дел, административных производств а также другие источники.

Имеется специальная статистическая отчетность, отражающая данные об административных правонарушениях в сфере семейно-бытовых отношений, с которой также обязательно нужно ознакомиться прокурору, поскольку административные правонарушения нередко перерастают в уголовные, являются обстоятельствами, способствующими совершению более тяжких преступлений.

Вместе с тем сотрудники органов прокуратуры могут истребовать документы и иные материалы о состоянии законности и принимаемых мерах по ее обеспечению из государственных органов. В этой связи необходимо изучать отчеты органов внутренних дел, их документацию по анализируемой теме.

При анализе состояния преступности в сфере бытового насилия прокурор должен учитывать количество лиц, совершивших уголовные правонарушения, которые ранее попадали в поле зрения органов внутренних дел, то есть были привлечены к административной ответственности и поставлены на учет органов внутренних дел.

Например, в соответствии со статьей 200 Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан, лица осуществляющие досудебное расследование по уголовному делу в случае установления обстоятельств, способствовавших совершению уголовного правонарушения, вправе внести в соответствующие государственные органы, организации или лицам, исполняющим в них управленческие функции, представление о принятии мер по устранению этих обстоятельств или других нарушений закона.

Так, следователи предлагают рассмотреть указанные представления с вверенными подразделениями, с целью выработки мер, направленных на недопущение и устранение обстоятельств совершения аналогичных преступлений. Усилить ведомственный контроль и активизировать работу с личным составом участковым инспекторам ОМПС, а также составить планы по профилактике правонарушений на указанных административных участках.

В этой связи полагаем необходимым рассмотреть вопрос о разработке формата, указанных представлений в порядке статьи 200 УПК.

Срок проведения анализа составляет тридцать календарных дней и в случае необходимости, может быть, продлен, но не более чем на тридцать календарных дней.

Перед проведением анализа сотрудникам органов прокуратуры необходимо ознакомиться с правовыми актами, указанными в разделе 1 настоящих методических рекомендаций.

Сотрудник органов прокуратуры при проведении анализа должен дать правовую оценку деятельности субъектов профилактики бытового насилия. Предложить механизмы устранения выявленных нарушений законности, причин и условий, способствующих им.



Вместе с тем органам прокуратуры в случае выявления системных нарушений законности в указанной сфере необходимо принимать комплексные меры организационного и законодательного характера.

По результатам проведенного анализа составляется справка, которая содержит период, охваченный анализом, статистические сведения указанной сферы, характер выявленных нарушений законности, а также предложения о способах разрешения и устранения выявленных нарушений.

Помимо того осуществления анализа состояния законности, органы прокуратуры в рамках своей деятельности осуществляют надзор за соответствием Конституции, законам и актам Президента Республики Казахстан актов и решений Правительства, иных государственных, местных представительных и исполнительных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, а также иных организаций.

Указанный надзор осуществляется путем оценки нормативных правовых актов, правовых актов индивидуального применения, решений государственных органов и иных организаций, а также вступивших в законную силу судебных актов по уголовным делам и делам об административных правонарушениях.

При изучении актов и решений государственных органов необходимо обращать внимание на наличие компетенции и полномочий по их принятию, соответствия установленным законами требованиям, противоречий нормативным правовым актам, в том числе вышестоящих уровней, наличия государственной регистрации и опубликования в установленном законом порядке.

В случае выявления указанных нарушений необходимо вносить акты прокурорского надзора.

### **Раздел 3. АЛГОРИТМ ПРОВЕДЕНИЯ ПРОВЕРОК В СФЕРЕ ПРОФИЛАКТИКИ БЫТОВОГО НАСИЛИЯ**

В целях реализации задач органов прокуратуры прокуроры проводят проверки соблюдения законности в различных сферах правоотношений.

Алгоритм по проверке деятельности уполномоченных органов по вопросу соблюдения законодательства в сфере профилактики бытового насилия.

*По линии органов внутренних дел*

Проверка должна предваряться анализом оперативной обстановки. При этом выясняется динамика преступности, причины ее роста или снижения, удельный вес повторной преступности, контингент участников преступлений.

В ходе проверки необходимо установить, в чем причины роста преступности (для этого изучаются материалы служебных проверок по фактам совершения правонарушений, особо тяжких и повторных преступлений, анализируются предложения участковых инспекторов полиции, касающиеся устранения причин и условий, способствующих совершению правонарушений).

Особое внимание нужно уделить анализу преступности лиц, состоящих на учете в органах внутренних дел и снятых с учета в связи с исправлением поведения.

Следует также изучить планы работы, установить, используются ли при планировании профилактических мероприятий результаты анализа преступности, причин совершения ими преступлений, проверить, все ли запланированные мероприятия выполнены.

*Эффективность индивидуально-профилактической работы.*

Аналізу и оценке подлежит интенсивность индивидуально-профилактической работы участковых инспекторов полиции, которая отражается в учетно-профилактических документах.

Особое внимание следует обратить на полноту и всесторонность проводимой работы, принятие своевременных и адекватных мер к лицам, совершающим правонарушения. Необходимо также установить, имеются ли в деятельности сотрудников УИП характерные недостатки (отсутствие планирования, однообразие и формализм планов, невыполнение запланированных мероприятий, непроведение систематической профилактической работы по месту жительства, учебы, работы, фиксирование сведений о поведении лица без проведения по ним соответствующих проверок).

Эффективность индивидуально-профилактической работы с лицами, совершившими правонарушения, выражается, в частности, в количественных показателях снятия с учета в связи с исправлением поведения (удельный вес, положительная динамика по сравнению с предыдущими годами). Следует проверить законность снятия с учета в органах внутренних дел лиц, совершивших правонарушения по указанным основаниям (подтверждаются ли основания снятия положительными характеристиками, а также материалами учетно-профилактических документов, свидетельствующими о «причастности» к перевоспитанию лиц непосредственно участковых инспекторов).

*В деятельности комиссии по делам женщин и семейно-демографической политике:*

Комиссии по делам женщин и семейно-демографической политике на местах создаются при областных и приравненных к нему акиматах.

В этой связи необходимо рассмотреть следующие вопросы в сфере профилактики бытового насилия:

- выяснить какая сумма денежных средств из местного бюджета была выделена на профилактику бытового насилия;

- какая работа проводится Комиссией по вопросам профилактики бытового насилия. Эффективность проводимой работы. Как осуществляется взаимодействие с иными субъектами профилактики бытового насилия.

- какие организации по оказанию помощи были созданы на территории административно территориального участка, а также каким образом обеспечивается их функционирование;

- какая работа проводится по выявлению и учету несовершеннолетних, пострадавших от бытового насилия, и неблагополучных семей;

- количество лиц, которым предоставлены специальные социальные услуги;

- какие предложения внесены в местные исполнительные органы по вопросам принятия организационно-практических мер, направленных на профилактику бытового насилия. И результаты их рассмотрения;

- какие мероприятия по профилактике бытового насилия и реабилитации потерпевших проводятся Комиссией совместно с организациями по оказанию помощи. А также эффективность принимаемых мер. Привести примеры;

- количество жертв бытового насилия, которым была оказана помощь непосредственно комиссией, наличие внесенных представлений и предложений по устранению причин и условий, способствующих совершению бытового насилия, результаты их рассмотрения;

- количество обращений, поступивших в комиссию напрямую от пострадавших по вопросам бытового насилия, результаты их рассмотрения;

- регулярно ли информируются заинтересованные ведомства о состоянии работы по профилактике бытового насилия, а также о выявленных фактах правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений.

Итогами проверки Комиссий должна быть правовая оценка ее деятельности, как органа, координирующего деятельность государственных органов и учреждений в сфере профилактики бытового насилия.

*В деятельности комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав.*

При производстве проверки необходимо установить, какая фактическая работа проводится комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее - комиссия) по взаимодействию с субъектами профилактики бытового насилия по вопросам профилактики бытового насилия среди несовершеннолетних.

Эффективность данной работы.

*Какая организационная работа проводится комиссией:*

- по выявлению и социальной реабилитации несовершеннолетних, находящихся в положении, представляющем опасность для их жизни и здоровья, которые подвергаются бытовому насилию;

- по установлению родителей (законных представителей), не исполняющих свои обязанности по воспитанию, обучению, содержанию несовершеннолетних, охране их жизни и здоровья, отрицательно влияющих на нормальное физическое и нравственное развитие детей или жестоко обращающихся с несовершеннолетними;

- ведется ли персональный учет подростков, находящихся в положении, опасном для их жизни и здоровья, длительное время не посещающих организации образования, нуждающихся в помощи государства и какие решения принимались по устройству таких несовершеннолетних. Если по данному вопросу какие-либо решения принимались, указать, осуществлялся ли контроль за их исполнением;

- направлялись ли решения об устройстве несовершеннолетнего в органы образования, внутренних дел, здравоохранения, труда и социальной защиты. Если направлялись, необходимо указать, своевременно ли (в двухнедельный срок) поступала информация из этих органов о принятых мерах;

- выявлялись ли факты непосредственной угрозы жизни и здоровью несовершеннолетнего со стороны лиц, ответственных за их воспитание. Если имелись такие факты, необходимо указать, осуществлялись ли обращения в орган опеки и попечительства с ходатайством о немедленном отобрании несовершеннолетнего у родителей или иных законных представителей, на попечении которых он находится;

- какие принимаются меры по обеспечению защиты несовершеннолетних от физического и психического насилия, всех форм дискриминации, сексуальной и иной эксплуатации, а также от вовлечения несовершеннолетних в совершение антиобщественных действий;

- работа, проводимая Комиссиями с Центрами адаптации несовершеннолетних, специальными организациями образования и организациями образования с особым режимом содержания (*периодичность посещения, результаты обследований условий воспитания, обучения, содержания, охраны здоровья и соблюдения прав и законных интересов несовершеннолетних, количество внесенных представлений об устранении нарушений прав и законных интересов воспитанников указанных учреждений*). Какие мероприятия совместно с организациями по оказанию помощи были проведены по профилактике бытового насилия и реабилитации несовершеннолетних, пострадавших от бытового насилия. Эффективность проводимых мероприятий.

*В деятельности организаций образования:*

В ходе проверки учреждений образования необходимо изучить журналы посещаемости, при этом выяснить, ведется ли учет несовершеннолетних, не

посещающих или длительное время не посещающих по неуважительным причинам учебные занятия в образовательных учреждениях, а также неблагополучных семей.

Соответствуют ли данные журналов посещаемости отчетным данным, представляемым в отделы образования (*ст. 12 Закона, приказ Министерства образования, культуры и здравоохранения от 04.12.1997 г. №463*).

Необходимо проанализировать состояние преступности и правонарушений среди учащихся образовательных учреждений (*в динамике, по сравнению с предыдущим годом*);

Так же необходимо выяснить:

- какие меры принимаются образовательными учреждениями к учащимся и семьям, находящимся в социально опасном положении (*оказание детям и их родителям помощи в обучении, воспитании*);

- сколько детей возвращено в учебные заведения; как налажен взаимообмен информацией с подразделением по делам несовершеннолетних органов внутренних дел, комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав, органами опеки и попечительства и другими субъектами системы профилактики;

- какие мероприятия планируются в целях профилактики бытового насилия в отношении несовершеннолетних среди учащихся образовательных учреждений;

- разрабатываются и реализуются ли методики формирования законопослушного поведения учащихся;

*По линии надзора за законностью следствия и дознания:*

1. Сравнительный анализ состояния преступности в сфере семейно-бытовых отношений и отдельных ее видов, и динамики преступлений, совершенных в общественных местах и с нарушением общественного порядка, с применением огнестрельного и холодного оружия. Разделить по субъекту совершения преступлений (*рецидивная преступность, совершенные в состоянии опьянения*);

2. Эффективность принимаемых мер органами уголовного преследования по профилактике и предупреждению бытового насилия. Изучить дела профилактического учета, проверить полноту и своевременность проведения профилактических мероприятий;

3. Количество актов прокурорского надзора, принесенных на нарушения законности в сфере профилактики бытового насилия. Результаты их рассмотрения;

4. Изучить уголовные дела по вопросу полноты и эффективности, вносимых следователями представлений в порядке статьи 200 Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан. Проверить, во всех ли случаях при наличии необходимости вносятся следователями указанные представления. Обеспечивается ли их исполнение;

5. Изучить уголовные дела и списанные в номенклатуру, где усматриваются признаки административных правонарушений. Проверить на предмет привлечения лиц к административной ответственности;

6. Рассматривались ли на заседаниях Координационного совета по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью наряду с вопросами общей профилактики вопросы профилактики бытового насилия. Эффективность решений Координационного Совета;

7. Принимаемые меры по профилактике преступности в сфере семейно-бытовых отношений органами прокуратуры. Разъяснительная работа. Освещение в средствах массовой информации.

Круг вопросов проверки настоящей методикой не ограничен. Проверкой необходимо охватить и иные вопросы, относящиеся к предмету проверки.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Надеемся, что методические рекомендации, позволят эффективно и результативно проводить анализы состояния законности и проверки в сфере профилактики бытового насилия.

## **СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ**

1. Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана: Конструктивный общественный диалог – основа стабильности и процветания Казахстана от 2 сентября 2019г.  
[http://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses\\_of\\_president/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana](http://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana).

2. Конституция Республики Казахстан принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года. – Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет» // Режим доступа: <http://www.adilet.zan.kz/kaz/docs/K1400000226> (дата обращения: 27.12.2020) – интернет-источники.

3. Закон Республики Казахстан «О профилактике бытового насилия» // Электронный ресурс: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z090000214\\_](http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z090000214_).

4. Закон Республики Казахстан «О прокуратуре» // Электронный ресурс: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1700000081>.

5. Закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам совершенствования уголовного, уголовно-процессуального законодательства и усиления защиты прав личности» №292-VI от 27 декабря 2019 года» // Электронный ресурс: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000226#z836>.

6. Сведения Комитета по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры Республики Казахстан. Режим доступа (<http://www.qanqor.gov.kz>). Дата обращения: 18.03. 2020.

## Шаблон справки по результатам проведенной проверки

**СПРАВКА**

01.01.2020

г.Нур-Султан

1. Указываются основания проведения проверки (в рамках, поступившего поручения или же по результатам проведенного анализа состояния законности);

2.Далее указывается предмет проверки, и организация в деятельности которой проведена проверка;

3.Далее указываются общие сведения о проверяемой организации, статистические данные и иные материалы относящиеся к предмету проверки;

4.Далее описывается суть выявленных нарушений законности с обязательной ссылкой на нормы действующего законодательства;

5.Далее необходимо провести анализ причин, которые способствовали совершению выявленных нарушений законности;

6.Предложить пути решения по устранению выявленных нарушений законности;

7.Далее справка содержит выводы и предложения по результатам проверки, то есть внесение актов надзора и реагирования, регистрация рапорта об обнаружении признаков уголовного правонарушения, предложения по совершенствованию законодательства РК, проведение межведомственных совещаний и т.д.

Должность

\_\_\_\_\_

Ф.И.О.

(подпись должностного лица, осуществлявшего проверку)

Ознакомлен (а):

\_\_\_\_\_ Данные проверяемого субъекта

(подпись)