

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

Ерекешев Тимур Бакытбекович

**ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР В СФЕРЕ ОРГАНИЗАЦИИ
ПРОБАЦИОННОГО КОНТРОЛЯ**

Специальность «6М030100 – Юриспруденция»

**Диссертация на соискание академической степени магистра юридических
наук**

**Научный руководитель,
Имангалиев Н.К.**

**Магистрант
Ерекешев Т.Б.**

_00 _____

Косшы, 2020

СОДЕРЖАНИЕ

РЕЗЮМЕ.....	3
ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ.....	4
ВВЕДЕНИЕ.....	5

Глава I. Понятие и содержание прокурорского надзора в сфере организации пробационного контроля.

1.1. Исторические аспекты возникновения, становления и развития прокурорского надзора в сфере организации пробационного контроля.

1.2. Понятие, предмет и объекты прокурорского надзора в сфере организации пробационного контроля.

1.3. Вопросы правовой регламентации прокурорского надзора в сфере организации пробационного контроля.

Глава 2. Правовые средства прокурорского надзора в сфере организации пробационного контроля.

2.1. Правовые средства прокурора по выявлению нарушений закона в сфере организации пробационного контроля.

2.2. Правовые средства прокурора по реагированию на нарушения закона в сфере организации пробационного контроля.

Глава 3. Актуальные проблемы прокурорского надзора в сфере организации пробационного контроля в Республике Казахстан и странах зарубежья.

3.1. Актуальные проблемы прокурорского надзора в сфере организации пробационного контроля в Республике Казахстан.

3.2. Актуальные проблемы прокурорского надзора в сфере организации пробационного контроля в странах ближнего и дальнего зарубежья.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Приложения А

Приложение В

Приложения С

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

ТҮЙІНДЕМЕ\РЕЗЮМЕ\SUMMARY

Магистерская диссертация состоит из введения, трех основных разделов, включающих семь подразделов, заключения, приложений и списка использованных источников.

В ходе диссертационного исследования проведен исторический анализ развития прокурорского надзора в сфере организации пробационного контроля начиная с XVIII по настоящее время, также проведен анализ отечественной, советской и зарубежной литературы, изучены основные подходы по формированию прокурорского надзора в данной сфере, проведены исследования статистических данных. Даны понятия, предмету, объектам субъектам прокурорского надзора в данной сфере.

По результатам диссертационного исследования автором в табличной форме с обоснованиями и примечаниями выработаны предложения по совершенствованию законодательства в сфере пробационного контроля и прокурорского надзора за данным институтом.

Магистрлік диссертация кіріспеден, жеті бөлімшеден, қорытындылардан, қосымшалардан және пайдаланылған әдебиеттер тізімінен тұратын үш негізгі бөлімнен тұрады.

Диссертациялық зерттеу барысында XVIII - қазіргі уақытқа дейін пробациялық бақылауды ұйымдастыру саласында прокурорлық қадағалаудың дамуына тарихи талдау жүргізілді, сондай-ақ отандық, кеңестік және шетелдік әдебиетке талдау жүргізілді, осы салада прокурорлық қадағалауды қалыптастырудың негізгі тәсілдері зерделенді, статистикалық деректерге зерттеу жүргізілді. Осы саладағы прокурорлық қадағалау субъектілеріне ұғымдар, мән-жайлар, объектілер берілді.

Диссертациялық зерттеу нәтижелері бойынша автор кестелік түрде негіздемелермен және ескертулермен осы институтты пробациялық бақылау және прокурорлық қадағалау саласындағы заңнаманы жетілдіру бойынша ұсыныстар әзірледі.

The master's thesis consists of an introduction, three main sections, including seven subsections, conclusions, appendices, and a list of sources used.

In the course of the dissertation research, a historical analysis of the development of Prosecutor's supervision in the field of probation control organization from the XVIII to the present, as well as an analysis of domestic, Soviet and foreign literature, studied the main approaches to the formation of Prosecutor's supervision in this area, conducted research on statistical data. Concepts, subject, objects and subjects of Prosecutor's supervision in this sphere are given.

Based on the results of the dissertation research, the author has developed proposals for improving legislation in the field of probation control and Pro-curatorial supervision of this Institute in tabular form with justifications and notes.

ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ

В диссертации применяются следующие термины с соответствующими обозначениями и сокращениями:

УК – Уголовный кодекс

УК РК – Уголовный кодекс Республики Казахстан

УПК РК – Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан

УИК РК – Уголовно-исполнительный кодекс Республики Казахстан

п., п.п. – пункт, подпункт

РК – Республика Казахстан

РСФСР – Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика

РФ – Российская Федерация

СССР – Союз Советских Социалистических Республик

СНГ – Содружество Независимых Государств

США – Соединенные Штаты Америки

ст., ст. ст. – статья, статьи

т.д. – так далее

т.е. – то есть

т.к. – так как

ч., ч.ч. – часть, части

Введение

В диссертационном исследовании рассмотрены теоретические и практические проблемы возникающие при осуществлении прокурорского надзора в сфере организации пробационного контроля.

Как известно, конституционные устои любого государства, относящего себя к числу правовых зависят от множества факторов, определяющих состояние благополучия страны, её внутривластическую стабильность и национальную безопасность, среди которых исследователями выделяется индекс тюремного населения, как один из косвенных показателей уровня криминогенности. В 1990-е годы, после Соединенных Штатов и России, Казахстан был одним из трех крупнейших мировых лидеров по индексу тюремного заключения, а в начале 2000 года занимал 19-е место среди более чем 220 стран, что прямо указывало на низкую эффективность пенитенциарной системы. для исправления осужденных.

Однако снижение тюремного населения в государстве привело к коренному изменению ситуаций по исполнению наказаний не связанный с лишением свободы в связи с чем возникла необходимость в создании института пробации. Ранее создание данного института много обсуждалась существенный вклад внес в его развитие Гете М.Р., однако надзору за данным институтом уделено крайне мало внимание со стороны научных исследований.

Актуальность исследования данной проблемы заключается в том, что институт пробации является молодой формой реализации норм уголовно-исполнительного права. Уголовно-правовая политика государства и предупреждение преступности не сводятся к применению наказаний.

В соответствии со ст.39 Уголовного Кодекса Республики Казахстан наказание применяется в целях восстановления социальной справедливости, а также исправления осужденного и предупреждения совершения новых уголовных правонарушений как осужденным, так и другими лицами. [1]

До настоящего времени в Казахстане не используются все четыре вида пробации досудебная, приговорная, пенитенциарная и постпенитенциарная.

Более того разделение института пробации разделен между Комитетом уголовно-исполнительной системы и Местной полицейской службой МВД негативно сказывается на развитие института пробации.

Основными факторами, влияющими на ситуацию, были чрезмерная негибкость уголовного права; высокая репрессивная судебная практика, слабый институт примирения, законодательные препятствия для массового увольнения, условное производство, недостаточная профилактическая работа с осужденными и, как следствие, высокий уровень повторных правонарушений.

Поступательное и системное снижение данного показателя является задачей государственной уголовно-исполнительной политики, для чего уполномоченными органами используется совокупность предусмотренных законодательством средств и институтов, разрабатываются государственные

программы, совершенствуется законодательство, используются иные инструменты гражданского общества: средства массовой информации, социальные сети, неправительственные организации, общественность и т.д.

К одним из таких наиболее динамично развивающихся направлений в Республике Казахстан относится институт пробации.

Как известно фундаментальным предназначением пробации является коррекция поведения осужденного, создание условий по его ресоциализации и полноценной реабилитации в обществе, его позитивная адаптация и полноценная защита его интересов.

Пробация в этом смысле выполняет двойственную роль – с одной стороны предостерегая подучетного от совершения новых правонарушений, а с другой стороны путем своих инструментов помогает ему наладить нормальную постпенитенциарную жизнь в обществе.

«Пробация» (от латинского probation – испытание) – как понятие, используется в правовом дискурсе для институционализации деятельности (служб) по работе с осужденными, к наказаниям, не связанным с лишением свободы или освобожденными из-под стражи.

Так 1 января 2015 года введен в действие Уголовно-исполнительный кодекс, в котором предусмотрены нормы, "регламентирующие процесс ресоциализации осужденных, освобождающихся из мест лишения свободы. Ведущая роль отводится ключевым аспектам модернизации и развития механизма комплексной реализации возможностей государственных органов, общественных объединений и граждан в оказании лицам, освободившимся из мест лишения свободы и находящимся на учете службы пробации, необходимого объема социально-правовых услуг. Особый акцент сделан на повышении эффективности взаимодействия всех субъектов правоотношений." [2]

Вместе с тем, и года в год увеличивается численность осужденных, состоящих на учете службы пробации.

Безусловно, с момента принятия действующего Закона Республики Казахстан «О пробации» от 30 декабря 2016 года можно уверенно констатировать наличие определенных достижений в вопросах эффективности применения пробации. [3]

За пятилетний период прокурорского надзора за институтом пробационного контроля уже сменилось три инструкции по организации надзора. Однако, прокурорский надзор данной сфере находится не на должном уровне, фактически надзор заточен в карательную сторону, профилактика и ресоциализация остаются на формальном уровне. Созданные в 2016 и 2017 году «Дома пробации» практически прекратили свое существование, ежегодно растет рецидивная преступность среди подучетных, в том числе путем совершения тяжких и особо тяжких преступлений.

По данным директора Международной тюремной реформы (PRI) в Центральной Азии Азамата Шамбилова по состоянию на май 2018 года

Казахстан занимал 78 место в мире по индексу тюремного населения с показателем 192 осужденных на 100 тысяч населения. [4]

Этому в свою очередь способствовали принятые государственные программы развития уголовно-исполнительной системы путём повышения эффективности мер уголовно-правового воздействия, не связанных с изоляцией от общества.

При этом создание института пробации в Казахстане было обусловлено необходимостью перехода от количественного набора альтернативных мер наказаний к их качественному построению, а основным фактором создания службы пробации послужила гуманизация, проводимая в рамках либерализации уголовной политики Республики Казахстан.

Более того, Концепцией правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года указано на необходимость институционального развития специализированного органа, ответственного за исполнение уголовно-правовых мер, не связанных с изоляцией осужденного от общества. [5]

Вместе с тем наличие организационных, практических и законодательных проблем в этой сфере свидетельствует о недостаточности мер, принимаемых уполномоченными государственными органами по полноценной реализации рассматриваемого предмета.

Следует учесть, что под уполномоченными органами понимаются не только службы пробации и полиции, но и органы местной исполнительной власти, на которых также возлагается исполнение требований национального законодательства по профилактике правонарушений.

Правильная организация пробационной работы – это консолидация усилий всех её участников в едином русле, направленном на создание для подучетного лица из числа спецконтингента таких условий, при которых он не только не может совершить новое уголовное правонарушение, но и обретение им статуса полноценного члена гражданского общества, криминальное прошлое которого для других его индивидов становится безразличным и со временем нивелируется к нулю, за исключением специально установленных законом ограничений: приём на правоохранительную и специальную службу, занятие определенной деятельностью и т.д.

По мнению многих практиков, все четыре формы пробации в Республике Казахстан используются недостаточно эффективно, в связи с чем среди подучетного контингента отмечается рост рецидивной преступности.

Соответственно, имеют место определённые проблемы и в вопросах эффективности влияния прокурорского надзора за организацией пробационного контроля, обеспечении законности в этой сфере правовыми средствами прокурора, которым присущи признаки репрессивности и карательности.

Теория и практика прокурорской деятельности свидетельствует о том, что появление новых сфер надзора, как правило, влечет за собой необходимость выработки новых подходов к организации работы, новых методик и тактик

надзора, разработки и издания организационных документов, регламентирующих эту деятельность.

Одной из основных характеристик общества является уровень защищенности прав и свобод человека и гражданина.

Одной проблемы обеспечения прав и свобод человека и гражданина проявляются в при нахождении на пробационном контроле.

Материалы, полученные в ходе нашего исследования, свидетельствуют о ежегодном росте количества подучетных служб пробации в Республике. В 2019 году по учетам служб пробации прошло 66 774 осужденных. По сравнению с 2018 годом отмечается 4%-й рост (64 тыс.). [6]

Так за счет усиления координирующей роли прокуроров за работой субъектов пробации число оказываемой социально-правовой помощи возросло на 7,5% (52 970/56 938).

В 2019 году социальной поддержкой охвачено более 85% подучетных пробации. Более чем в два раза увеличилось количество трудоустроенных (4327/8741), из них по квоте рабочих мест - на 25% (1137/1415), в филиалах РГП «Енбек» - на 8% (247/267).

В этой связи, снизилось и количество безработных на 37% (4972/3129).

В результате комплекса принятых прокуратурой мер по организации пробационного контроля мер на фоне роста числа подучетных снизилась повторная преступность среди них (1591/1577).

Изложенное подтверждает актуальность темы диссертационного исследования.

Целью диссертационного исследования является изучение опыта прокурорского надзора в этой сфере, обобщение его практики, анализ имеющихся актуальных проблем с целью выработки в дальнейшем на их основе предложений в законодательство, а также использования результатов исследования в практической деятельности. Важно определить концептуальные и правовые основы деятельности прокуратуры, ее место и роль в организации пробационного контроля, а также ее приоритеты на в данной сфере.

Научная новизна работы состоит в том, что ранее вопросы прокурорского надзора за пробацией в формате диссертационного исследования с применением исторического, а также сравнительно-правового метода не исследовались.

Основные положения выносимые на защиту:

1) Сформулировано авторское определение понятия предмета прокурорского надзора: "Предметом прокурорского надзора" за организацией пробационного контроля является законность исполнения уголовного наказания и законность при применении процедур пробации.

Также к предмету надзора относится полнота мер пробационного контроля и работы по адаптации и ресоциализации осужденных, законодательства о порядке применения пробационного контроля, обеспечение службой пробации и иными уполномоченными органами прав и обязанностей

лиц состоящих под пробационным контролем, а также совокупность правовых отношений складывающихся между государством в лице уполномоченных органов, службу пробации, органов внутренних, местных исполнительных органов и лицом в отношении которого судом установлен пробационный контроль;

2) Прокурорский надзор за организацией пробационного контроля в большинстве случаев должен носить инициативный характер, поскольку не требует обязательного наличие сигналов о нарушениях законности.

Не регламентация срока приостановления проверки прокурора, негативно влияет на ее актуальность а также порождает возможность наступления коррупционных рисков намеренного не возобновление проверки при наличии к этому законных оснований.

Закон Республики Казахстан от 30 июня 2017 года "О Прокуратуре" не содержит регламентации возможности установления прокурором формы, порядка и сроков запрашиваемой информации, что порождает практическую проблему исполнения требований прокурора

3) Правовая регламентация деятельности органов прокуратуры в сфере организации пробационного контроля предусматривает два вида правовых источников:

1 группа источников - относящиеся к регламентации организации непосредственно прокурорского надзора к ним относится Закон РК "О Прокуратуре", приказы, указания генерального прокурора и т.д.

2 группа источников - регламентирует сферу отношений которая подвергается прокурорскому надзору к ним относится Закон "О пробации", Уголовно-исполнительный Кодекс, приказы инструкции МВД и т.д.

4) Изучением зарубежного опыта установлены 3 группы особенности правовой регламентации прокурорского надзора и пробации в целом:

1 группа – страны, где прокурорский надзор за пробацией в чистом виде отсутствует, при развитой системе пробации (Латвия, Молдова, США, Франция, Швеция, Великобритания и т.д.)

2 группа – страны с ярко выраженной регламентацией прокурорского надзора, но недостаточно развитым институтом пробации (Россия, Беларусь, Узбекистан, Казахстан, Кыргызстан).

3 группа – страны, имеющие в законодательстве регламентацию прокурорского надзора, а также достаточно эффективную систему пробационного контроля (Грузия).

Степень разработанности темы диссертационного исследования.

Анализ юридической литературы показал, что значительный вклад в развитие института пробации на постсоветском пространстве занимались следующие ученые в конце 19-го, начале 20-го века Люблинским П.И., Пионтковским А.А., Таганцевым Н.С., а Тимашевым Н.С. были исследованы вопросы условного осуждения за рубежом.

Научным исследованиям пробации в СССР посвятили свои труды Гуценко К.Ф., Крылов В.С., Меркуров Г.С., Полянский Н.Н. Щупилов В.П.

В последующем свой вклад в исследование института пробации внесли казахстанские и зарубежные ученые Агзамов И.М., Гета М.Р., Мизанбаев А.Е., Молдашева А.Б., Скаков А.Б., Саламатов Е.А., Хромых Е.В., Хуторская Н.Б., Шатанкова Е.Н., Шнарбаев Б.К.

Учитывая разработанные теоретические познания каждого из ученых, необходимо отметить, что в отечественной юридической литературе "Прокурорский надзор в сфере организации пробационного контроля" уделено не достаточное внимание, как самостоятельному исследованию.

Если обращаться исключительно к вопросам прокурорского надзора за исполнением наказаний, не связанных с лишением свободы, то в рафинированном виде они были исследованы Михайловым В.Т. в 1967 году и Рассказчиковой О.А. в 1995 году.

Изложенные научные воззрения ученых послужили методологической и концептуальной основой диссертационного исследования рассматриваемых проблем, также использовались составляет совокупность общенаучных методов – анализ, синтез, аналогия, и частно-научных методов познания – сравнительно-правовой, прогнозирование, историко-правовой.

Общенаучные методы познания позволили рассмотреть и проанализировать проблемные вопросы, а также определить задачи, функции и значение прокурорского надзора в сфере организации пробационного контроля.

Применяемые частно-научные методы познания, позволяют выявить имеющиеся недостатки и тенденции осуществления прокурорского надзора в исследуемой теме:

- историко-правовой метод – при изучении этапов формирования прокурорского надзора за пробационным контролем начиная с XVIII века по настоящее время;

- сравнительно-правовой метод – в ходе анализа пробационно надзорного законодательства некоторых зарубежных стран;

- статистический метод – при изучении и анализе количественных показателей служб пробации, динамики и тенденций;

Используемые методы способствовали выявлению наиболее подходящих путей для решения поставленных вопросов.

Все вышеперечисленные методы использовались в комплексе для обеспечения полноты и объективности научного исследования.

Особое место в работе занимает анализ действующего законодательства, а также законодательных инициатив и материалов связанные с развитием пробационного контроля в Казахстане.

Теоретическую основу диссертационного исследования составляют подходы ученых правоведов принеший существенный вклад на развитие института пробации на территории постсоветского пространства.

Более того, в рамках настоящего исследования рассмотрены правовые акты и уголовные - исполнительные законодательства СССР и КазССР ближнего и дальнего зарубежья.

Практическая значимость диссертационного исследования предопределяется актуальностью процессов развития надзора за пробацией в Казахстане, реализацией основных направлений государственной программы правовой реформы, структуризацией периодов ее осуществления, конкретизации роли и места прокуратуры в этом процессе.

В работе планируется изучить нормы Конституции Республики Казахстан, Уголовного и Уголовно-исполнительного Кодексов, Законов «О прокуратуре» и «О пробации», а также иные акты, в том числе ведомственного характера, имеющие отношение к правовой регламентации прокурорского надзора за организацией пробационного контроля с определением имеющихся при их наличии пробелов и выработкой соответствующих предложений.

Нельзя сказать, что принятие 30 июня 2017 года нового Закона Республики Казахстан «О прокуратуре» позволило коренным образом изменить ситуацию, связанную с осуществлением надзора в этой сфере, но с другой стороны официально закрепило новую форму его надзора в виде анализа, чему в работе предполагается уделить повышенное внимание с учётом особой актуальности и значимости, придаваемой этому вопросу руководством Генеральной прокуратуры РК.

Кратко определяя содержание основных нормативно-правовых актов в этой сфере, следует заметить, что правовая регламентация деятельности органов прокуратуры в этом направлении в своём большинстве содержит изложение карательно-репрессивных функций. Как правило, взаимоотношения органов прокуратуры и службы пробационного контроля представляют собой систему императивного подчинения, основанному на трех составляющих:

- анализах и проверках надзорным органом деятельности отраслевого ведомства;
- выявлении нарушений законности в деятельности служб пробации;
- соответствующем реагировании в виде внесения актов прокурорского надзора.

Тогда как сложившаяся тенденция требует, по мнению автора, усиления именно координирующей функции со стороны прокуратуры.

В этой связи, автор работы выделяет ещё одну ключевую цель исследования – разработку платформы эффективного и правильного взаимодействия органов прокуратуры и службы пробации в виде соответствующих практических рекомендаций и предложений.

Работу планируется завершить выборочным обзором актуальных вопросов деятельности прокурорского надзора за организацией служб пробации некоторых стран СНГ и дальнего зарубежья.

По результатам проведенного диссертационного исследования выработаны предложения в действующее законодательство по его

совершенствованию, с приложением к работе в приложения с обоснованием изменении.

Эмпирическую база исследования

Обоснованность выводов диссертационного исследования подтверждается практическим применением пробационного законодательства, что отражается в политике проводимой государством.

Исследованию подвергались документы исторического характера, материалы (обобщения) осуществления прокурорского надзора за исполнением наказаний и иных мер воздействия, работа со статистическими данными, анализ написанной научной литературы и другие материалы, относящиеся к проблемам применения надзора за исполнением пробационного законодательства в Республике Казахстан.

В работе применены статистические сведения Комитета правовой статистики и специальных учетов Генеральной Прокуратуры Республики Казахстан, отчеты Комитета по статистике Министерства национальной экономики Республики Казахстан за период с 1992 год по 2019 год.

Изучены публикации ученых в научных журналах и средствах массовой информации, отдельные эмпирические материалы, используемые в диссертациях, монографиях, научных и научно-практических работах подобной тематики, учебниках и пособиях.

Материалы диссертационного исследования также могут быть использованы в учебном процессе при преподавании курсов «Прокурорский надзор», «Уголовно- исполнительное право», цикла управленческих дисциплин, спецкурса по правозащитной деятельности.

Материалы диссертационного исследования в свою очередь могут применены в учебных дисциплинах при проведении занятий "Прокурорский надзор", "Уголовное-исполнительное право", а также дисциплин касающихся пенитенциарной системы и пробации.

Апробация результатов исследования. Положения исследования магистерской диссертации отражены в опубликованных автором научных статьях:

- «Некоторые вопросы совершенствования уголовно-исполнительного законодательства», в научном журнале Вестник Академии АПО ГП РК (Астана, декабрь 2018 года).

Указанные в статье пробелы и коллизии нашли свое отражение в Законе Республики Казахстан от 21 января 2019 года № 217 - VI ЗРК "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам усиления защиты права собственности, арбитража, оптимизации судебной нагрузки и дальнейшей гуманизации уголовного законодательства".

- «Исторические аспекты возникновения, становления и развития прокурорского надзора в сфере организации пробационного контроля» в материалах международной научной конференции молодых ученых,

магистрантов, докторантов, практических работников "Актуальные проблемы правотворчества и правоприменительной практики в Республики Казахстан" на базе Костанайского государственного университета им. Ахмета Байтурсынова .

Выводы и предложения, выработанные в рамках написания диссертационного исследования, введены в структуру лекционных занятий Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан (Приложение Г).

Практическая значимость диссертационной работы.

Практическая значимость диссертационной работы заключается в том, что она направлена на другой взгляд на работу надзорного органа и выработку предложений по совершенствованию казахстанского уголовного пробационного законодательства, способствует выработке рекомендаций и предложений в области совершенствования законодательства.

Структура и объем магистерской Диссертация содержит реестр обозначений и сокращений, состоит из введения, трех основных разделов, включающих семь подразделов, заключения, списка использованных источников и приложений.

Глава I. Понятие и содержание прокурорского надзора в сфере организации пробационного контроля.

1.1. Исторические аспекты возникновения, становления и развития прокурорского надзора в сфере организации пробационного контроля.

История - это не просто набор положительных или отрицательных сторон существующего института. Нам нужно не только его знание, но и понимание его существа. При обращении к прошлому разрушаются различные стереотипы, которые еще некоторое время назад казались незыблемыми. Изучение прошлого облегчает исследователю определение будущего того или иного явления.

На всех исторических этапах становления и развития органы прокуратуры всегда занимали особое положение в структуре органов государственной власти.

Пробационная системы Казахстана и надзор за ней - это неотъемлемая часть истории нашего государства. Данное исследования направлены прежде всего на устранение недостатков в цепочке истории и событий. Существует законная необходимость объективно освещать и анализировать процессы в системе исполнения наказаний, историю и полезные уроки для эффективного функционирования пробационной системы, а также для всего независимого государства.

В то же время, в разные периоды времени трансформация надзорного органа происходила с учетом основ государственного устройства и ряда других факторов, в этой связи определение приоритетов надзорной деятельности, задач, функций, полномочий и ресурсов правового реагирования на нарушения закона на всех уровнях были различны.

Наряду с этим, хотелось отметить, что на пути развития были предприняты также попытки "расформировать" прокуратуру и ее надзорные функции.

Анализ истории возникновения и развития прокурорского надзора за законностью в сфере организации пробационного контроля, позволяет выделить три основных этапа становления надзора.

Первый этап, исторические предпосылки возникновения, становления и последующего развития органов прокуратуры Казахстана неразрывно связаны с органами прокуратуры России, что обусловлено присоединением в 18 веке Казахского ханства к Российской империи, в связи, с чем на территорию современного Казахстана распространилась юрисдикция государственных органов царской России.

История прокуратуры на постсоветском пространстве начинается с 12 января 1722 года, в соответствии с высочайшим указом Петра I, Правительствующему Сенату, была учреждена Российская прокуратура "Надлежит быть при Сенате Генерал-прокурору и Обер-прокурору, а также во всякой Коллегии по прокурору, которые должны будут рапортовать Генерал-прокурору". "Когда Петр I создавал прокуратуру, перед ним стояла задача"

уничтожить или ослабить зло, возникающее от беспорядков в случаях беззакония, взяточничества и беззакония". [7]

Первым генеральным прокурором Сената император назначил графа Павла Ивановича Ягужинского. Во время выступления генерального прокурора сенатор Петр I сказал: " Вот око мое, коим я буду все видеть."

Та же идея была отражена и в декрете от 27 года. Апрель 1722 года" при Генеральном прокуроре": "И понеже сей чин - яко око наше и стряпчий о делах государственных". Указ также устанавливает основные обязанности и полномочия генерального прокурора по надзору за Сенатом и управлению подчиненными органами прокуратуры.

Изначально прокуратура задумывалась как орган наблюдения за всеми делами государственными, а генерал-прокурор высшим должностным лицом государства, фактический управляющий всеми государственными процессами. Со временем, такая прокуратура оказалась достаточно неудобной для интересов правящей власти и круг полномочий генерал-прокурора в первоначальном виде был значительно сужен до осуществления надзора за деятельностью государственных органов, в том числе и Сената.

В то же время, в связи с фактическим отсутствием института условного осуждения в дореволюционной России, организационно прокурорский надзор за исполнением наказаний, не связанных с лишением свободы фактически не существовал. В большей степени, прокурорам в сфере исполнения наказаний, предписывалось уделять особое внимание соблюдению прав лиц, содержащихся под стражей. К примеру, в Учреждениях для управления губерний Всероссийской империей от 7 ноября 1775 года в разделе полномочий губернского прокурора излагалось следующее: «...губернский прокурор попечение имеет о прокормлении под стражею содержащихся, и чтоб дела сих людей скорее решение получили, и они бы скорее отправлены, или выпущены были; и для того губернский прокурор должен ходить чаще по тюрьмам по крайней мере единожды в неделю, а именно по пятницам после обеда, дабы посмотреть состояние в тюрьме содержащихся, и доходит ли до них все то, что им определено, и содержат ли их сходственно их состоянию и человеколюбию...».[8]

С 1802 года Институт прокуратуры стал неотъемлемой частью вновь созданного Министерства юстиции, а Министр юстиции по должности стал Генерал-прокурором.

Другим немаловажным по значению документом, заложившим порядок организации работы прокуроров в этой отрасли по праву можно назвать циркулярный ордер генерал-прокурора Державина Г.Р., изданный в 1802 году.

Ордер интересен тем, что в нём также были затронуты вопросы соблюдения прав лиц, содержащихся под стражей: температурный режим, бытовые условия, питание, обеспечение и.т.д.

При этом, губернским прокурорам предписывалось уделять повышенное внимание вопросам раздельного содержания преступников, в зависимости от

тяжести совершенного деяния, проводить проверки на предмет выявления укрытых от учёта преступлений, применения к гражданам недозволенных методов дознания, пыток и иного жестокого обращения.

Для своего времени это был весьма прогрессивный документ, заложивший основы прокурорского надзора за соблюдением личных прав граждан.

Судебная реформа 1864 года установила " Основные начала судебных преобразований ", которая касается судебной системы, установила, что " при судебных местах необходимы особые прокуроры, которые по множеству и трудности возлагаемых на них занятий, должны иметь товарищей " и заявила, что " власть обвинительная отделяется от судебной " .

Однако, данная судебная реформа существенно сузила надзорные полномочия прокурора в сфере надзора за исполнением уголовных наказаний, но существенно упрочила процессуальный статус прокурора в уголовном процессе, как лицо, фактически руководящее следствием и дознанием.

По большому счету первым документом, законодательно закрепившим правовую регламентацию института условного осуждения стал Декрет о суде №2 от 15 февраля 1918 года (далее – Декрет №2) .

В частности, согласно ст.32 Декрета №2 всем осужденным по приговорам народного суда, предоставлялось право просить местный народный суд по месту жительства просителя об условном или досрочном освобождении.[9]

При этом, уже в первом полугодии 1918 года московские суды осуждению 14,1% от всего числа осужденных, а к условным принудительным работам -1,1%.[5]

Второй этап, надо сказать, что на тот момент органы прокуратуры СССР еще не были созданы. Лишь спустя пять лет после Октябрьской революции, когда отпала необходимость в политике «красного террора», а также возникла потребность в воссоздании института прокуратуры, как органа, способного обеспечить законность во всех сферах общественных отношений и скоординировать работу по борьбе с преступностью, постановлением ВЦИК от 28 мая 1922 года было принято «Положение о прокурорском надзоре» (далее - Положение 1922 года). [10]

Постановлением ВЦИК было принято первое «Положение о прокурорском надзоре», согласно которому в составе Народного комиссариата юстиции была учреждена Государственная Прокуратура. "При этом на прокуратуру были возложены следующие функции:

- осуществление надзора от имени государства за законностью действий всех органов власти, хозяйственных учреждений, общественных, частных организаций и частных лиц путем возбуждения уголовного преследования против виновных и опротестования нарушающих закон постановлений;

- непосредственное наблюдение за деятельностью следственных органов дознания в области раскрытия преступлений, а также за деятельностью органов государственного политического управления;

- поддержание обвинения на суде;
- наблюдение за правильностью содержания заключенных под стражей."

Между тем, найти в тексте этого документа полномочия прокурора за соблюдением порядка отбывания наказания, не связанного с лишением свободы является достаточно сложной задачей.

К наиболее близким по предмету надзора относится пункт «г» части 2 Положения 1922 года, который предусматривал возложение на органы прокуратуры функцию наблюдения за правильностью содержания заключенных под стражей, но об иных видах уголовного наказания здесь не отмечается.

В принципе, согласно пункту «а» этой же части 2 на прокуратуру также было возложено «...осуществление надзора от имени государства за законностью действий всех органов власти...», но при этом конкретизировались формы осуществления надзора «...путем возбуждения уголовного преследования против виновных и опротестования нарушающих закон постановлений...».

Поэтому можно сделать вывод, что конкретной детализации правовой регламентации надзора за условным осуждением в Положении 1922 года не имелось.

В июне 1933 года "Постановлением ЦИК и СНК Союза ССР принято решение об учреждении прокуратуры Союза ССР, на которую возлагались, в том числе, дополнительные функции:" [11]

"- надзор за соответствием постановлений и распоряжений отдельных ведомств Союза ССР и союзных республик и местных органов власти Конституции и постановлениям правительства Союза ССР;

- наблюдение за правильным и единообразным применением законов судебными учреждениями союзных республик с правом истребования любого дела в любой стадии производства, опротестования приговоров и решений судов в вышестоящие судебные инстанции и приостановления их исполнения;

- возбуждение уголовного преследования и поддержание обвинения во всех судебных инстанциях на территории Союза ССР;

- надзор на основе особого положения за законностью и правильностью действий ОГПУ, милиции, уголовного розыска и исправительно-трудовых учреждений;

- общее руководство деятельностью прокуратуры союзных республик."

Первым прокурором СССР был назначен Иван Алексеевич Акулов. "В положении о Прокуратуре СССР" были определены отрасли прокурорского надзора, осуществляющие общий надзор, надзор за правильным и единообразным применением законов судебными органами; надзор за исполнением законодательства органами следствия и предварительного следствия; контроль за законностью и регулярностью действий органов ОГПУ,

милиции, исправительно-трудовых учреждений. Это положение определило систему и структуру прокуратуры. В состав прокуратуры в качестве структурных подразделений входили военная и транспортная прокуратуры.

Функции центрального аппарата Прокуратуры СССР были сформулированы очень подробно. Его главная цель состояла в том, чтобы возглавить нижестоящие прокуратуры издавая различные приказы и распоряжения, созывая совещания нижестоящих прокуроров и следователей, проводя проверки деятельности нижестоящих прокуроров и получая регулярные отчеты об их деятельности. Государственная прокуратура СССР отвечала за подбор, расстановку и подготовку кадров прокуроров и следователей. выдача различного рода поручений и команд, созыв совещаний нижестоящих прокуроров и следователей, проведение проверок деятельности нижестоящих органов прокуратуры, а также получение регулярных отчетов об их деятельности. За подбор, расстановку и подготовку прокуроров и следователей отвечала прокуратура СССР.

Такая ситуация продолжалась практически до середины 1950-х годов, когда начались серьезные разработки по формированию исправительно-трудового права, логическим завершением чего было принятие Основ исправительно-трудового законодательства Союза ССР и ИТК союзных республик 1969 г. в результате чего была создана правовая основа исполнения уголовного наказания.

В свою очередь, принятое в 1955 году Положение о прокурорском надзоре в СССР (далее – Положение 1955 года) закрепило в ч.5 ст.3 задачу надзора за законностью исполнения приговоров. [12]

При этом, в отдельных главах Положения достаточно подробно описывалась регламентация надзора за следствием и дознанием, «общего надзора», надзора за законностью и обоснованностью приговоров, решений, определений и постановлений судебных органов, надзора за соблюдением законности в местах лишения свобод, однако ни в одной главе детализация надзора за законностью исполнения приговоров места не имело.

С принятием Закона СССР «О прокуратуре СССР» от 30 ноября 1979 года (далее-Закон СССР от 1979 года) ситуация в корне не изменилась. [13]

Основными направлениями деятельности прокуратуры были, "во-первых, высший надзор за точным и единообразным применением закона, а, во-вторых, борьба с нарушениями законов об охране социалистической собственности; борьба с преступностью и другими правонарушениями; расследование преступлений; привлечение к уголовной ответственности лиц, совершивших преступление; обеспечение неотвратимости ответственности за преступление; разработку совместно с другими государственными органами мер предупреждения преступлений и иных правонарушений; координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступлениями и иными правонарушениями и участие в совершенствовании законодательства и пропаганде советских законов. Кроме того, законом устанавливалось право

законодательной инициативы Генерального прокурора СССР и его ответственность и подотчетность Верховному Совету Союза Советских Социалистических Республик, а в период между его сессиями – Президиуму Верховного Совета СССР."

Закон также предусматривает, что прокуратура представляет собой единую и централизованную систему органов прокуратуры СССР, возглавляемую Генеральной прокуратурой.

Формально ст.3 Закона СССР от 1979 года признавала в качестве одного из основных направлений деятельности надзор при исполнении наказаний и иных мер принудительного характера, назначаемых судом.

Однако при этом, в главе 4 Закона СССР от 1979 года «Надзор за соблюдением законов в местах содержания задержанных, в местах предварительного заключения, при исполнении наказаний и иных мер принудительного характера, назначаемых судом» упоминаются лишь отдельные вопросы, касательно исследуемой тематики.

Так, в ст.44 Закона СССР от 1979 года отражено, что постановления и предложения прокурора подлежат обязательному исполнению органами, исполняющими приговоры судов, в отношении лиц, сужденных к мерам наказания, не связанным с лишением свободы. Иная детализация организации надзора в этой сфере отсутствует.

В последующем, с 1983 года отмечается тенденция к снижению применения такого наказания как лишение свободы.

Более того, из уголовного кодекса постепенно исчезают условное осуждение к лишению свободы с обязательным привлечением осуждённого к труду, а также ссылка и высылка, что дало почву к увеличению удельного веса осужденных к таким видам наказания как штраф, лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью.

Вместе с тем, надо признать, что в приведенных законодательных актах о регламентации деятельности органов прокуратуры понятие предмета надзора за исполнением наказаний, не связанных с лишением свободы отсутствовало.

Тем не менее, в структуре центрального аппарата Генеральной прокуратуры СССР имелось управление по надзору за соблюдением законов в местах содержания задержанных, в местах предварительного заключения, при исполнении наказаний и иных мер принудительного характера, назначаемых судом, сотрудниками которого проводилась работа по обобщению практики прокурорского надзора, выработке директив и указаний, разработке методик.

К примеру, 14 февраля 1988 года Генеральной прокуратурой СССР в адрес прокуроров союзных республик направлено указание за №7-4562-88 «Об обеспечении законности при проведении проверок соблюдения порядка исполнения наказаний, не связанных с лишением свободы», в котором, в частности закреплялась необходимость акцентирования внимания прокуроров на проверке контрольных дел осужденных к условным видам наказаний, а также проводимой уполномоченными органами профилактической работе.

Также как и в настоящее время, критерием качества надзора являлся уровень рецидивной преступности среди подучетного контингента. [14]

С распадом Советского Союза коренные преобразования коснулись и органов прокуратуры. Акценты и приоритеты были смещены в сторону обеспечения надзора за соблюдением конституционных прав и свобод граждан.

Третий этап, после провозглашения независимости в 1991-1996 годах в Республике Казахстан произошли важные события, которые определили направление и путь развития государства. Политические и экономические преобразования происходили в рамках интенсивной разработки целого комплекса новых законодательных актов, в том числе института с 1993 по 1995 год. В короткий период 1991-95 годов резко возрос уровень преступности, а также другие негативные явления, характеризующие состояние законности. Это требует от прокуратуры и других правоохранительных органов Казахстана приложить значительные усилия для обеспечения верховенства закона и внести свой вклад в разработку новых законов, отвечающих изменившимся условиям.

Еще в период действия Конституции 1978 года Казахстана, после провозглашения независимости страны, 17 января 1992 года впервые был принят Закон Республики Казахстан №1146-XII «О Прокуратуре Республики Казахстан» (далее-Закон 1992 года), который провозгласил прокуратуру Республики Казахстан органом высшего надзора за исполнением законов. [15]

При этом, в ст. 52 Закона 1992 года в качестве содержания и задач надзора была определена законность исполнения наказания, не связанного с лишением свободы, тем самым, впервые в законодательном акте, регламентирующем деятельность органов прокуратуры, был официально закреплён предмет надзора в этой сфере.

После принятия Конституции Республики Казахстан (1993 г.) возникли новые условия для деятельности прокуратуры. О Государственной программе первоочередных мер по борьбе с преступностью и укреплению правопорядка в Республике Казахстан на 1993-1995 годы, утвержденной Указом Президента Республики Казахстан от 23.09.93 N 1352, отмечается, что "реформы, сопровождающиеся высокими затратами на социальные, экономические и правовые стандарты, а также расслоение населения, имущественное положение, безработица и рост преступности сопровождаются высокими издержками". [16]

Растущее явление криминализации общества приобрели острый характер, затрагивающие государственные устои и ставящие под сомнения возможности цивилизованного перехода на новый этап развития.

Спустя три года был принят Закон Республики Казахстан от 21 декабря 1995 года №2709 «О Прокуратуре» (далее-Закон 1995 года). Его наиболее существенным различием стала подотчетность органов прокуратуры непосредственно Главе государства, в отличие от Закона 1992 года, согласно которому прокуратура была подотчетна в своей деятельности Верховному Совету. [17]

Закон 1995 года с учетом приоритетности соблюдения конституционных прав граждан, выделил это направление деятельности в отдельную главу, положениями которой руководствовались органы прокуратуры, осуществляя надзор за исполнением наказаний, не связанных с лишением свободы.

Принятие уголовного законодательства суверенного Казахстана в 1997 году заимствовало ряд положений о приостановленных наказаниях и отсроченных наказаниях из законодательства советского периода. Отсрочка отбывания наказания по УК Республики Казахстан от 16 июля 1997 года применялась "в отношении беременных женщин и женщин, имеющих малолетних детей и при наличии чрезвычайных обстоятельств." [18]

Кроме того, в соответствии со ст.20 Уголовно-исполнительного Кодекса "Надзор за соблюдением законности администрацией учреждений и органов, исполняющих наказание, осуществляется Генеральным Прокурором Республики Казахстан и подчиненными ему прокурорами в соответствии с законодательством Республики Казахстан." [19]

Безусловно, более детально прокурорский надзор в исследуемой сфере прописывался в отраслевых приказах и указаниях Генерального Прокурора Республики Казахстан.

За всю историю органов прокуратуры независимого Казахстана было вынесено 7 приказов Генерального Прокурора РК (включая и действующий на сегодняшний день), что в значительной степени было обусловлено проводимыми в стране социально-экономическими, политическими и правовыми реформами, гуманизацией законодательства, изменением подходов и принципов работы, сменой определенных приоритетов, что является естественным процессом для периода преобразований и реформ, становления правового государства и построения гражданского общества.

В 2002 году, был издан Приказ Генерального Прокурора РК №62 от 28 ноября 2002 года «О прокурорском надзоре за законностью исполнения наказаний и реабилитации граждан», которым была утверждена соответствующая Инструкция, в которой рассматриваемой нами тематике бл посвящен лишь пункт 15, в котором прокурорам предписывалось обеспечить действенный надзор за исполнением уголовных наказаний, не связанных с лишением свободы, а также уголовно-правовых мер в виде условного осуждения и иных мер принудительного характера, назначаемых судом. [20]

Спустя три года, 4 ноября 2005 года приказом Генерального Прокурора РК №42 была утверждена "Инструкция об организации прокурорского надзора за законностью исполнения наказаний и реабилитации граждан" (далее – Инструкция №42), в соответствии с которой прокурорский надзор был ориентирован на обеспечение выполнения "целей и задач уголовно-исполнительного законодательства по охране прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, неукоснительное исполнение судебных постановлений, исправление осужденных, предупреждение и раскрытие преступлений, регулирование порядка и условий отбывания наказаний, а также

восстановление справедливости по отношению к людям, подвергшимся массовым политическим репрессиям." [21]

Примечательно, что Инструкцией №42 предусматривалось проведение прокурорских проверок не только в органах, исполняющих наказание, но и в органах социальной защиты населения, по вопросам полноты мер, принимаемых в рамках ресоциализации и адаптации осужденных.

Инструкцией детализировалась форма прокурорского надзора в виде проверки, её сроки, порядок регистрации, сведения отражаемые в акте или справке о её результатах.

Более того, уделено внимание и порядку согласования и внесения актов прокурорского надзора, адресуемых в областные и республиканские ведомства.

Наиболее интересен пункт 18 Инструкции №42, который обязывал городских и районных прокуроров "не реже одного раза в полугодие проводить проверки состояния законности в деятельности уголовно-исполнительных инспекций с целью обеспечения неукоснительного исполнения наказаний, не связанных с лишением свободы, таких как лишение права занимать определенную должность или заниматься определенной деятельностью, привлечение к общественным работам, исправительные работы, ограничение свободы, а также условного осуждения и отсрочки отбывания наказания беременным женщинам, имеющим малолетних детей."

В орбиту внимания прокуроров при этом должны были попадать вопросы состояния "рецидивной преступности среди лиц, состоящих на учете в уголовно-исполнительных инспекциях, уровень правонарушений, проведение воспитательной работы, реальное выполнение общественных и исправительных работ, законность условно-досрочного и досрочного освобождения от отбывания наказания либо отказа в применении."

Кроме того, в целях повышения качества методической и практической помощи со стороны профильного Управления Генеральной прокуратуры РК, Инструкцией вменялось в обязанность Центрального Аппарата организация и проведение учебных семинаров и совещаний, совместных проверок и стажирования старших помощников, специализированных прокуроров, изучение и распространение положительного опыта работы, проявление инициативы в постановке вопросов дальнейшего совершенствования действующего законодательства, внесение предложений руководству Генеральной прокуратуры об ответственности нижестоящих прокуроров за упущения и недостатки в организации надзора.

Естественно, что вся проводимая работа по осуществлению прокурорского надзора, а также состояние законности в этой сфере анализировалось согласно пункту 20 Инструкции по всем приоритетным направлениям по итогам полугодия и года о чем информировалось профильное подразделение Генеральной прокуратуры РК.

В этом же году, 20 декабря Приказом Генерального Прокурора РК №68 было утверждено Положение об Управлении по надзору за законностью исполнения наказаний и реабилитации граждан (далее – Управление) [22]

К числу основных задач Управления, помимо приоритетов пенитенциарной системы, относились также организация и осуществление надзора за законностью исполнения наказаний в органах, исполняющих уголовное наказание, не связанное с лишением свободы.

Следующий виток развития надзор за законностью исполнения наказаний, не связанных с лишением свободы получил с принятием Инструкции об организации прокурорского надзора за соблюдением прав лиц, задержанных, заключенных под стражу и отбывающих уголовное наказание, утвержденной Приказом Генерального Прокурора РК №71 от 12 октября 2010 года (далее – Инструкция №71). [23]

В новой Инструкции впервые для этой отрасли надзора был приведен понятийный аппарат, который содержал трактовку таких важных терминов как «зональный принцип надзора», «предметный принцип надзора» и т.д.

Примечательно также то, что Инструкцией №71 раскрывалось понятие «подучетного лица» как осужденного к наказанию, не связанному с лишением свободы, и к иным мерам уголовно-правового воздействия, состоящее на учете в уголовно-исполнительной инспекции Комитета уголовно-исполнительной системы.

Кроме того, Инструкция регламентировала основания проверок состояния законности в деятельности не только исправительных учреждений, но и уголовно-исполнительных инспекции, а также органов социальной защиты населения.

При этом основаниями вынесения соответствующих постановлений о производстве проверок являлись: планы работ соответствующей прокуратуры; задания и поручения Генеральной и областных, а также приравненных к ним прокуратур; факты чрезвычайных происшествий; публикации в средствах массовой информации; обращения физических и юридических лиц.

В сравнении с предыдущими правовыми актами, Инструкция более детально описывает алгоритм необходимых органов прокуратуры при осуществлении надзора. При этом, в соответствии с системой вертикальной подчиненности раздельно приводятся полномочия подразделений центрального аппарата, областных и приравненных к ним прокуратур.

Большое внимание Инструкцией уделено надлежащему ведению учетов. В обязанности городских и районных прокуроров было вменено проведение ежеквартальных сверок данных суда о количестве лиц, осужденных к наказаниям, не связанным с лишением свободы

Значительные изменения повлекло издание 13 августа 2012 года Приказа Генерального Прокурора РК №93 «Об утверждении Инструкции об организации прокурорского надзора за соблюдением законности при исполнении наказаний, содержании лиц в специальных учреждениях и

осуществлении контроля за освобожденными из мест лишения свободы» (далее-Инструкция №43). [24]

Здесь впервые упоминается понятие службы пробации, поднадзорного лица, электронного средства слежения.

К числу объектов прокурорского надзора наряду с уголовно-исполнительными инспекциями и органами занятости Инструкцией №93 отнесены подразделения общественной безопасности органов внутренних дел, что объясняется законодательным возложением на них обязанностей по осуществлению контроля за поднадзорным контингентом.

Наиболее существенным новшеством является также и то, что, впервые к числу приоритетных направлений деятельности органов прокуратуры при организации надзора отнесено соблюдение законодательства, направленного на адаптацию лиц, освобожденных из мест лишения свободы.

Пунктом 45 Инструкции №93 предусматривалось 9 тематик вопросов, на которые обращается внимание прокуроров при проведении проверок состояния законности в деятельности уголовно-исполнительных инспекций, среди которых особо следует выделить порядок осуществления пробационного контроля за поведением подучетных и оказания им социальной помощи со стороны уполномоченных государственных органов.

В последующем, в 2014 был издан Приказ Генерального Прокурора РК №2 от 6 января 2014 года «Об утверждении Инструкции по организации прокурорского надзора за соблюдением законности при исполнении наказаний, содержании лиц в специальных учреждениях и осуществлении контроля за освобожденными из мест лишения свободы» (далее - Инструкция №42), которая в принципе не внесла существенных новшеств в организацию прокурорского надзора за исполнением наказаний, не связанных с лишением свободы. [25]

Исключение составляет пункт 14 Инструкции №42 о заведении надзорных производств в отношении лиц, состоящих на оперативно-профилактических учетах, поскольку здесь идет речь и о лицах, отбывающих наказание, не связанном с лишением свободы.

Спустя ровно 1 год, Приказом Генерального Прокурора №7 от 6 января 2015 года был утверждена Инструкция по организации прокурорского надзора за соблюдением законности при исполнении наказаний, содержании лиц в специальных учреждениях и осуществлении контроля за освобожденными из мест лишения свободы. [26]

Издание данного Приказ во многом было обусловлено и принятием в июле 2014 года нового Уголовно-исполнительного Кодекса РК, который был введен в действие 1 января 2015 года.

Тем не менее, эта Инструкция просуществовала до сентября 2017 года, когда была принята ныне действующая Инструкция по организации прокурорского надзора за законностью исполнения уголовных наказаний и применения иных мер государственного принуждения, утвержденная Приказом

Генерального Прокурора РК №104 от 13 сентября 2017 года. Более подробно данная Инструкция будет изучена нами в следующих параграфах в числе действующих источников прокурорского надзора. [27]

Резюмируя итоги первого параграфа необходимо отметить, что процесс возникновения, становления и развития прокурорского надзора в сфере организации пробационного контроля проходил поэтапно, постепенно в него внедрялись новые инструменты. Возникали и детализировались новые понятия, совершенствовались новые подходы и методы к организации этой работы, чему способствовали и меры по снижению тюремного населения в Казахстане, гуманизация уголовной политики, расширение видов и категорий преступлений по которым не назначается наказание в виде лишения свободы, декриминализация ряда статей Уголовного Кодекса РК и.т.д.

Так как, служба пробации в Республике представляют собой своеобразное «государство в государстве», государство в миниатюре. Испытывая на себе общесоюзное влияние, вместе с тем, оказывает непосредственное влияние и на политическую, социально-экономическую, культурную, общественную ситуацию в стране.

Все эти изменения являются свидетельством тщательной проработки системы исполнения наказаний с позиции гуманизации уголовного и уголовно-исполнительного законов.

Важно помнить, что само по себе совершенствование прокурорского надзора в рассматриваемой отрасли является далеко незавершенным процессом и приведенный исторический экскурс свидетельствует о том, что он никогда не достигнет итоговой стадии, в связи с активным и последовательным развитием государственно-правовых процессов в этой сфере.

1.2. Понятие, предмет и объекты прокурорского надзора в сфере организации пробационного контроля.

Прежде чем обратиться к исследованию понятия прокурорского надзора по мнению автора, поддерживаемому исследованиями многих теоретиков и практиков прокурорского надзора следует разобрать понятие прокурорской деятельности.

Прокурорская деятельность, в широком как и другая юридическая деятельность, осуществляется в форме правоотношений, субъектами которых, с одной стороны, всегда является сама прокуратура в лице конкретного прокурора, а с другой - другой субъект. Иными словами, соотношение деятельности прокурора и прокурорского правоотношение можно представить как соотношение содержания и формы функции деятельности прокурора, как целостного явления.

Между тем деятельности прокурора и прокурорского правоотношение имеют не только данную связь. Деятельность представляет собой воздействие прокуратуры на объект, а правоотношение - это правоотношение это связь

прокуратуры и с иным субъектом по поводу данного объекта. Воздействие осуществляется с использованием и посредством этой связи, т.е. в форме правоотношения, которая предполагает применение полномочий прокурора в качестве субъекта правоотношения. В связи с чем, отличия видов вспомогательной деятельности друг от друга заключаются в правовой природе прокурорской деятельности друг от друга содержатся в юридической природе полномочий прокурора, являющихся как и объект неотъемлемой составляющей прокурорской правоотношения и правовым инструментом воздействия прокурора на объект.

Так, понятие прокурорской деятельности представляет собой совокупность упорядоченных действий и решений, направленных на реализацию предусмотренных законом полномочий органов прокуратуры по осуществлению высшего надзора за соблюдением законности, уголовного преследования, в рамках имеющихся полномочий, а также иного функционала, закрепленного как на Конституционном уровне, так и на уровне иных правовых актов.

Все ветви власти и их органы должны соблюдать и укреплять верховенство права. Без верховенства закона в государстве не может быть сильного и успешного правительства, особенно если это государство стремится стать правовым.

Таким образом, прокуратура во взаимодействии с парламентом, исполнительными и судебными органами, действуя в интересах всех ветвей государственной власти и являясь механизмом контроля за исполнением их полномочий, осуществляет надзор за правильным применением законодательных актов. Главная задача прокурора - выявление нарушения законности, их полное устранение, защита невиновных лиц, поставка вопроса об ответственных нарушителях.

Необходимо отметить, что на протяжении длительного периода времени деятельность прокуратуры по осуществлению высшего надзора является одним из стратегических направлений внутренней государственной деятельности.

Прокурорский надзор является "высшим", так как Генеральный прокурор Республики Казахстан, руководители органов прокуратуры, назначаемые президентом с согласия Сената, не ограничиваются отдельными системами органов и управления промышленностью, отдельными должностными лицами, а осуществляется с целью обеспечения точного и единообразного применения закона, укрепления законности и правопорядка во всей стране.

Надзор называется высшим, поскольку прокурор действует от имени государства и распространяется на все министерства, государственные комитеты, ведомства, предприятия, учреждения, организации, должностных лиц и правоохранительные органы. Государственная прокуратура распространяет свою деятельность на объекты, не находящиеся в административном подчинении и обладающие специальными полномочиями по привлечению к ответственности лиц, виновных в нарушении закона.

Эту уникальную функцию- «надзора» прокуратура осуществляла практически с момента своего становления, основное содержание которой заключается в сохранении состояния законности и правопорядка в стране.

В частности, качественный прокурорский надзор обеспечивает законность и стабильность функционирования правового государства, что в целом определяет важность правильного понимания сущности и содержания такой функции, как- «прокурорский надзор».

В целях понимания сущности и специфики надзора прокурору следует ограничиться другими видами надзора и контроля, осуществляемыми другими государственными органами. Дело в том, что контроль за законностью возложен на различные органы власти и управления. Если мы используем термин "контроль", то это означает, что речь идет о более обширном, более полном надзоре, поскольку он также включает в себя способность соответствующего выше упомянутого надзорного органа не только контролировать законность и увеличивать проблему устранения нарушений, но и устранять их самостоятельно. Такие полномочия осуществляют, например, органы местного самоуправления и административные органы, которые следят за соблюдением закона всеми государственными органами, общественными и частными организациями, работающими на соответствующей территории. Такой контроль также возложен на различные государственные и межведомственные инспекции (автомобильные, санитарные, коммерческие, атомные, горнодобывающие, контрольные и другие. В литературе отмечается, что надзор прокурора является одним из видов контрольной деятельности государства.

Однако дело в том, что прокурорский надзор, который осуществляется как деятельность прокуратуры Республики Казахстан, отличается не только от любого другого вида государственной деятельности, но и от других надзорных (обычно называемых контрольными) видов государственной деятельности, которые осуществляются другими (не прокурорскими) органами, главным образом тем, что прокурорский надзор осуществляется прокурором Республики Казахстан.

"Контроль - это деятельность органов управления специализированных органов, организаций, учреждений и должностных лиц по оперативному и непрерывному предупреждению, выявлению и устранению нарушений законодательства контролируемого объекта. Надзор - это особая функция, выполняемая только прокуратурой, без вмешательства в оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорного органа. она заключается в оценке поднадзорным органом или должностным лицом с точки зрения законности своей профессиональной деятельности с целью ограничения или прекращения допущенных нарушений законности, способствующая установлению и укреплению законности ...»»[28]

Эта отрасль прокурорского надзора имеет важное значение для соблюдения норм Уголовно-процессуального, Уголовно-процессуального и

Уголовно-исполнительного законодательства, регулирующих порядок и условия содержания под стражей, исполнения наказаний и мер принудительного характера, налагаемых судом, и активно способствует достижению их целей. Прокурорский надзор оказывает положительное влияние на функционирование уголовно-исполнительной системы, а также непосредственно участвует в решении задач точного исполнения законов, определяющих основные проблемы деятельности ее различных органов и учреждений. Прокурорам принадлежит ведущая роль в пресечении, устранении и предупреждении нарушений закона в местах содержания под стражей лиц, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, осужденных и лиц. Наконец, не следует забывать, что деятельность прокурора, вносящего незаменимый вклад в реальное соблюдение прав и свобод лиц, содержащихся в тех органах и учреждениях конкретной категории лиц, чьи возможности по защите, должны быть непосредственно поставлены в повседневную реальность, выглядит довольно ограниченной. Также можно отметить высокую значимость надзорной деятельности прокуроров по защите прав и законных интересов работников уголовно-исполнительной системы, работа которых в основном осуществляется в трудных и сложных условиях.

Кроме того, универсальность прокурорского надзора заключается не только в том, что он распространяется на все отрасли и сферы применения закона, но и в том, что по требованию прокуратуры государство вправе инициировать (инициировать) процедуру привлечения правонарушителя к любой юридической ответственности, в том числе уголовной, принятия соответствующего акта прокурором, ответ на который не стоит выше других контрольных органов государства.

Прокурорская деятельность по реализации своих полномочий в сфере пробации традиционно относится к категории исключительно надзорных по следующим основаниям.

Это обусловлено рядом факторов, во-первых характером и спецификой отношений органов прокуратуры и службы пробации, которые со стороны органов прокуратуры носят ярко выраженный надзорный характер.

Во-вторых, деятельность органов прокуратуры состоит, прежде всего, в выявлении нарушений закона и адекватном реагировании на них, путем применения арсенала своих многочисленных правовых средств, предусмотренных законом.

В полномочия органов прокуратуры входит также принятие мер координационного характера: выработка совместных планов, рассмотрение вопросов законности в сфере обеспечения пробации на заседаниях Координационных и Общественных Советов, межведомственных совещаний и.т.д., где именно органами прокуратуры доводится до сведения уполномоченных органов необходимость принятия тех либо иных мер по устранению нарушений закона, причин и условий им способствующих и.т.д.

В-третьих, органами прокуратуры в этой сфере деятельности, прежде всего, применяются именно правовые надзорные средства выявления нарушений и реагирования на них.

Исходя из вышеизложенного, прокурорский надзор за организацией пробационного контроля представляет собой направление деятельности органов прокуратуры Республики Казахстан, связанное с обеспечением законности службой пробации и иными уполномоченными государственными органами, прав и обязанностей лиц, состоящих под пробационным контролем, а также незамедлительным реагированием на выявленные нарушения закона.

Эта сфера прокурорского надзора имеет приоритетный характер, поскольку служит одним из важнейших средств реализации всей государственной политики в области защиты прав и свобод человека и гражданина, гарантированных Конституцией, законами и другими актами.

Одним из важнейших принципов организации и осуществления надзора является принцип законности как необходимое условие реализации всех остальных принципов, как важный инструмент укрепления и развития государственности. Законность - это общая правовая основа демократического государства. Признание принципа законности в демократическом, правовом государстве равносильно созданию правового государства.

Основным требованием законности является обеспечение верховенства закона по отношению к подзаконным актам органов власти и органов местного самоуправления. В следствии чего данный принцип особенно важен для прокурорского надзора, так как на прокуратуру возложена обязанность осуществлять надзор за правильным применением законов, поэтому он обязан точно и неукоснительно соблюдать законы.

Попросту вся работа прокуратуры может быть надлежащей только в том случае, если прокуроры соблюдают и точно применяют закон. Каждое их действие, любой акт надзора или реагирования должны основываться на законе и не выходить за его пределы.

К принципам законности относятся:

"- верховенство закона (обеспечивает иерархию в системе нормативно правовых актов, т.е., чтобы подзаконные правовые акты не противоречили закону);

- единство законности (предопределяет, что действие принципа распространяется на всей территории государства);

- всеобщность законности (предопределяет, что действие принципа распространяется на всех лиц);

- целесообразность законности (ценность права как выразителя свободы и критерия справедливости, способствует достижению целей государства и общества, которые выражаются в праве, в законе);

- равенство перед законом (предоставление общих прав и предъявление единых требований ко всем гражданам);

- гарантированность основных прав и свобод граждан (всеобщая защита индивида);
- неотвратимость наказания за совершённое правонарушение (характеристика юридической природы законности);
- взаимосвязь законности и культурности (характеризует нравственную природу законности; достижения определенного уровня правовой культуры)".

Следующий вопрос данной главы является - однозначное понятия предмета прокурорского надзора за организацией пробационного контроля до настоящего времени в трудах теоретиков прокурорского надзора не разрешён.

Тем не менее, отталкиваясь от позиции профессора Уральского государственного юридического университета Ергашева Е.Р. (г.Екатеринбург, РФ), которым сформулирован предмет прокурорского надзора в общем, в том числе и в пенитенциарной системе, не будет ошибкой предположить, что предметом прокурорского надзора за организацией пробационного контроля является законность исполнения уголовного наказания и законность при применении процедур пробации.

При этом, надо отметить, что предмет надзора во всех сферах прокурорского надзора уникален.

Поскольку прокурорская деятельность является разновидностью юридической деятельности государственного органа, теоретический подход к определению понятий ее объекта и предмета предполагает в качестве исходного начала их понимание в теории государства и права, выполняющей по отношению к прокурорской науке, фактически теория государства и права является своего рода Альма-матер для многих юридических дисциплин.

Основной функцией прокуратуры, определившей необходимость ее создания, является высший надзор в установленных законом пределах и формах за соблюдением законности на территории Республики Казахстан. Это предусмотрено статьей 1 действующего закона О прокуратуре Республики Казахстан. Предметом прокурорского надзора является соблюдение законности. [29]

Более детально предмет прописан ч.1 ст.6 Закона РК «О Прокуратуре» предмет прокурорского надзора определен как осуществление прокуратурой надзора за законностью актов, действий (бездействия) государственных, местных представительных и исполнительных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, а в исключительных случаях, иных организаций независимо от формы собственности.

Верховенство права понимается как общественно-политический режим, который представляет собой верховенство права и законности в общественной жизни, в строгом соответствии с законом о всех участниках общественных отношений, в последовательной борьбе с нарушениями и произволом в действиях персонала и охраны и организации предприятия.

Реальная (а не формальная) законность должна основываться на определенных принципах, тех фундаментальных принципах, которые

обеспечивают ее демократическую и человеческую природу. Принципы законности включают в себя.

В отраслевых юридических дисциплинах термины "объект" и "предмет" используются для обозначения общественных отношений, регулируемых законом ("объект и предмет правового регулирования") или подвергающихся посягательству действиями субъекта противоправного поведения ("объект и предмет преступления или иного правонарушения"), либо о явлениях, в отношении которых субъекты вступают в правоотношения ("объект и предмет правовых отношений") и т.д.

Исходя из специфики прокурорской деятельности к предмету надзора возможно также отнести и полноту мер пробационного контроля и работы по адаптации и ресоциализации осужденных.

Следуя данной логике к предмету надзора можно отнести и законодательство о порядке применения пробационного контроля.

К предмету надзора, соответственно, будет относиться и обеспечение службой пробации и иными уполномоченными органами прав и обязанностей лиц, состоящих под пробационным контролем.

Соответственно, не будет ошибкой отнести к предмету надзора совокупность правовых отношений, складывающихся между государством в лице его уполномоченных органов - службу пробации, органов внутренних дел, местных исполнительных органов и т.д. и лицом, в отношении которого судом установлен пробационный контроль.

Практика выработала особенности прокурорского надзора в данной сфере:

- прокурорский надзор выступает гарантом соблюдения прав и свобод лиц, состоящих под пробационным контролем, что определено особым местом и ролью органов прокуратуры по отношению к органам, осуществляющим пробацию;

- прокурорский надзор за организацией пробационного контроля во большинстве случаев носит инициативный характер, поскольку не требует обязательного наличия сигналов о нарушениях законности;

- эффективность прокурорского надзора в этой сфере зависит от реализации мер превентивного характера;

- полномочия прокурора в сфере надзора за организацией пробационного контроля носят ярко выраженный императивный характер;

Рассмотрим каждую особенность в отдельности.

Так, отношения между органами прокуратуры и иными уполномоченными органами, в первую очередь службой пробации характеризуются связью в виде органа, осуществляющего надзор и поднадзорного органа. Имеет место подчиненность, в чем и проявляется императивный характер полномочий прокурора.

Надзорное ведомство наделено полномочиями по проведению проверок в деятельности поднадзорного органа, эти проверки, как правило, проводятся в

целях защиты и соблюдения прав и свобод лиц, состоящих под пробационным контролем. Прокурорский надзор в этой сфере организован таким образом, что нарушения прав и свобод осужденных при условии правильной организации надзора неминуемо попадут в поле зрения прокуроров, на что последует соответствующая реакция, тем самым обосновывается утверждение о прокурорском надзоре как о гаранте соблюдения прав и свобод лиц, состоящих под пробационным контролем.

Из условия правильной организации прокурорского надзора вытекает и его инициативный характер. Это связано в большей степени с надлежащим планированием проверок и постоянным анализом поступающей информации, когда на её основе сотрудники прокуратуры, не дожидаясь сигналов о нарушениях законности. Имеют возможность спрогнозировать их и принять профилактические меры реагирования, что является более эффективным нежели реакция уже на состоявшиеся нарушения.

Тем не менее отраслевое научное понимание этих понятий невозможно перенести в науку о прокурорской деятельности, поскольку оно не отражает свойств объекта и предмета прокурорской деятельности.

Что касается объектов надзора то, к ним мы относим все уполномоченные государственные органы, чья деятельность в той или иной мере затрагивает организацию пробационного контроля и пребывание подучетного лица под пробационным контролем.

В связи с чем, в специальной правовой литературе возник спор о том, что все таки, входит в объект надзора- деятельность или ее субъекты.

При рассуждении указанного вопроса можно согласиться с мнением О.В. Воронина, по утверждению которого, объекты прокурорского надзора, исходя, прежде всего, из норм закона, можно определить как совокупность органов и должностных лиц, установленных законом, за деятельностью которых осуществляется прокурорский надзор. [30]

В первую очередь это касается службы пробации, то есть подразделений Комитета уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел Республики Казахстан, подразделений местной полицейской службы, а также местных исполнительных органов.

В силу положений ст.11 Закона РК «О пробации» от 30 декабря 2016 года к объектам прокурорского надзора могут относиться общественные объединения и иные юридические лица, принимающие участие в осуществлении пробации. [3]

Необходимо понимать, что объектом прокурорского надзора указанные органы и учреждения становятся лишь в случае выполнения действий, связанных с организацией и осуществлением пробации. Органы прокуратуры к примеру, не интересуют организационно-хозяйственная или административно-кадровая деятельность службы пробации, при условии, если это не затрагивает интересов лиц, состоящих на пробационном контроле. В то же время, такой вопрос как комплект инспекторов службы пробации в отдельно взятом

отдаленном регионе с одной стороны является исключительно кадровым вопросом, с другой стороны органы прокуратуры, вправе обратить внимание руководства вышестоящего подразделения службы пробации на необходимость укомплектования низового подразделения поскольку это напрямую влияет на проблемы обеспечения пробационного контроля.

Ещё одной особенностью прокурорского надзора как в сфере организации пробационного контроля, так и в других его направлениях является его разделение на две составляющие, которые мы приводили выше – это выявление нарушений закона, а также реагирование на нарушения закона.

Тем не менее, динамика дальнейшего развития органов прокуратуры свидетельствуют об усиливающейся в последние годы тенденции к ориентированию Генеральной прокуратурой Республики Казахстан нижестоящих органов прокуратуры именно к активизации профилактической функции прокурорского надзора.

Довольно неоднозначное мнение существует о том, кого следует относить к субъектам прокурорского надзора.

По мнению профессора Ергашева Е.Р. под ними следует понимать должностных лиц соответствующих органов и учреждений, имеющих отношение к организации пробационного контроля и пробации в целом, к которым мы относим инспекторов служб пробации, руководителей и сотрудников местных полицейских служб, работников акимата, органов социальной защиты населения и занятости и т.д.[31]

В то же время заслуживает внимания и мысль об отнесении к субъектам прокурорского надзора – должностных лиц органов прокуратуры, реализующих полномочия по осуществлению надзорной прокурорской деятельности, по аналогии с субъектами ОРД, под которыми традиционно понимаются должностные лица, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность.

Также относятся к объектам этого направления: органы местные исполнительные органы оказывают социально- правовую помощь, подучетным согласно индивидуальным программам, а также проводят заседания при консультативно-совещательных органах при акиматах.

На практике в процессе прокурорского надзора могут быть задействованы одновременно несколько субъектов и объектов, несколько прокуроров могут одновременно проверять соблюдение законов в различных подразделениях одного учреждения.

В рамках Указа Президента Республики Казахстан от 8 декабря 2016 года № 387 "Об утверждении Комплексной стратегии социальной реабилитации граждан, освободившихся из мест лишения свободы и находящихся на учете службы пробации, в Республике Казахстан на 2017-2019 годы" взаимодействие с местными исполнительными органами (акиматы, органы здравоохранения, образования, занятости населения, юстиции), предприятиями и неправительственными организациями является одним из основных направлений процесса ресоциализации граждан, между тем местные

исполнительные органы выделяют госзаказы для этого направления, однако, отдельные НПО превратили это в источник незаконного обогащения. [32]

В процессе осуществления надзора в указанной сфере прокуратурой достигаются такие цели, как обеспечение: верховенства закона, единства и укрепления законности; защиты прав и свобод человека и гражданина; охраняемых законом интересов общества и государства.

Резюмируя данный параграф мы приходим к следующим выводам. Прокурорский надзор за организацией пробационного контроля является относительно новым, динамично развивающимся направлением прокурорской деятельности, что обусловлено сравнительно небольшим сроком официального внедрения в законодательство страны этого института.

Показатели и эффективность прокурорского надзора напрямую зависят от качества контрольной деятельности служб пробации и иной работы по ресоциализации, адаптации и реабилитации осужденных, поскольку практика показывает, что более эффективным, а также отвечающим интересам общества и государства является именно упреждающий прокурорский надзор.

Ни одним из казахстанских ученых вопросы понятия, предмета, объекта и субъектов прокурорского надзора за организацией пробационного контроля ранее не исследовались. Соответственно эти понятия в казахстанской научной юридической литературе, посвященной проблемам прокурорского надзора до настоящего времени не сформулированы и не выведены. В большинстве случаев учеными исследовались вопросы возможности применения в Казахстане самого института пробации без уделения внимания организации прокурорского надзора в этой сфере.

Вполне вероятно, что одной из причин этого является отсутствие в Республике Казахстан полноценных учебников по прокурорскому надзору как учебной дисциплине, за исключением некоторых сборников лекций.

По сути, практические проблемы прокурорского надзора за организацией пробационного контроля являются напаханным полем для научных изысканий.

Безусловно, эти вопросы будут предметом более детальных исследований следующих глав нашей работы, тем не менее, как уже указывалось выше, общестратегическим вопросом является проблема переориентирования прокурорской деятельности в этой сфере с сугубо карательной функции на координирующую и ориентирующую роль по отношению к объектам прокурорского надзора.

То есть, забегая вперед, это зависит и от активности прокурорской деятельности по поиску, сбору и анализу превентивной информации о деятельности служб пробации и иных органов, а также активизации применения сигнализационных средств реагирования.

Здесь органы прокуратуры должны выступать в качестве своего рода «старшего брата», «указывающего перста» и наставника, отслеживающего не только нарушения закона, но и умело курирующего деятельность этих органов.

Юридическая природа полномочий прокурора в правоотношениях различается в зависимости от наличия властных полномочий или отсутствия полномочий к иному субъекту данных правоотношений.

К примеру, полномочия прокурора в сфере надзорных правоотношений имеют признак властности по отношению поднадзорному субъекту, что отсутствует в полномочиях прокурора при участие в судебном разбирательстве или взаимодействию с не поднадзорными прокуратуре государственными органами.

Как было отмечено бывшим Генеральным прокурором Республики Казахстан Асановым ЖК. на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры по итогам работы за 2016 год, проблема прокуроров состоит в увлеченности гонкой за цифровыми показателями работы, наличием палочной системы оценки, тиражированием никому не нужных актов прокурорского надзора, тогда как деятельность надзорного ведомства должна быть нацелена на решение конкретных проблем казахстанского общества, достижение конкретных и значимых результатов, которые станут заметны в обществе и будут положительно оценены гражданским населением. [33]

Изложенное касается и вопросов пробационного контроля, где эффективность деятельности служб пробации и иных уполномоченных государственных органов должна исходить из количества осужденных лиц, твердо вставших на путь исправления, успешно прошедших период ресоциализации, адаптации и реабилитации, у которых сформировалась устойчивая гражданская позиция и позитивные взгляды, а самое, главное выработалось твердое убеждение относительно невозможности продолжения антисоциального поведения, по отношению к общему числу лиц, состоящих под пробационным контролем.

Именно эти критерии и являются определяющими в оценке деятельности как службы пробации и иных уполномоченных органов, так и органов прокуратуры.

Генеральной прокуратурой РК неоднократно указывается на необходимость повышения уровня доверия населения к правоохранительной системе и к органам прокуратуры в частности, которое, в частности, зависит от множества факторов.

Учитывая, что каждое подучетное лицо, состоящее под пробационным контролем является индивидуально определенным членом гражданского общества, соответственно, мнение каждого представителя спецконтингента, в своей совокупности формирует мнение о качестве работы службы пробации и иных уполномоченных органов со всей массой подучетных лиц.

В этих условиях, максимальное содействие и правильное ориентирование органов пробационного контроля со стороны органов прокуратуры будет в полной мере способствовать положительном имиджу как органов прокуратуры, так и всей правоохранительной системы в целом.

Требующие реформирования подходы к организации деятельности, невозможно пересмотреть без изучения соответствующей нормативной базы, основоположных правовых источников.

Именно правовая регламентация определяет важнейшие вопросы функционала и полномочий органов прокуратуры, является правовой основой всех направлений деятельности надзорного ведомства.

Практика показывает, что имеющие место проблемы при реализации государственными органами своего функционала, находят своё разрешение и получают дальнейшее урегулирование именно путём инициирования изменений и дополнений в действующее законодательство, которое является предметом исследования следующего параграфа этой главы.

1.3. Вопросы правовой регламентации прокурорского надзора в сфере организации пробационного контроля.

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

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

В связи с этим прокуратура становится важным звеном системы «сдержек и противовесов», столь необходимым для нормальной жизни общества. В соответствии с Конституцией Республики Казахстан прокуратура осуществляет свои полномочия независимо от других государственных органов, должностных лиц и составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору.

В соответствии с законом от 30 июня 2017 года № 81-VI «О Прокуратуре» «прокуратура—подотчетный Президенту Республики Казахстан государственный орган, осуществляющий в установленных законом пределах и формах высший надзор за соблюдением законности на территории Республики

Казахстан, представляет интересы государства в суде и от имени государства осуществляет уголовное наказание». [29]

Прокурор это «должностное лицо, осуществляющее в пределах своей компетенции надзор за законностью оперативно-розыскной деятельности, дознания, следствия и судебных решений, уголовного преследования на всех стадиях уголовного процесса, а также полномочия в соответствии со ст. 83 Конституции Республики Казахстан».

В соответствии с Уголовно-процессуальным законодательством, «прокурорами являются: Генеральный Прокурор Республики Казахстан, первый заместитель, заместители Генерального Прокурора Республики Казахстан, их старшие помощники и помощники, Главный военный и Главный транспортный прокуроры Республики Казахстан, прокуроры областей, городов республиканского значения, столицы и их заместители, начальники структурных подразделений, их заместители, старшие помощники и помощники, старшие прокуроры и прокуроры управлений и отделов, прокуроры районов, городов и приравненные к ним прокуроры, их заместители, старшие прокуроры и прокуроры, действующие в пределах полномочий, установленных Уголовно-процессуальным кодексом. Прокурор, участвующий в рассмотрении уголовного дела судом, представляет интересы государства путем поддержания обвинения и является государственным обвинителем». [34]

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

Под системой прокуратуры понимается упорядоченную с принципами единства деятельность государственных органов предназначенных на обеспечение единой законности и правопорядка. В соответствии с Законом РК О прокуратуре «единую систему органов прокуратуры Республики Казахстан образуют Генеральная прокуратура, прокуратуры областей, прокуратуры городов республиканского значения и столицы республики, межрайонные, районные, городские и приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры». [29]

Прокуратура Казахстана в соответствии со ст. 83 Конституции Республики, ст.ст. 3 и 5 Закона «О Прокуратуре», «составляет единую централизованную систему органов и учреждений с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному Прокурору и осуществляет свои полномочия на принципах законности, независимости от других государственных органов, должностных лиц и подотчетна лишь Президенту Республики Казахстан. Система организации органов прокуратуры построена на принципах централизации, единства прокурорского надзора, общих принципах взаимосвязи и взаимодействия элементов структуры». [35]

Функции прокуратуры органически взаимосвязаны с функциями

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

В. П. Рябцев определяет «функции надзорного органа как такой вид его деятельности, который предопределяется социальным предназначением прокуратуры, выраженным в его задачах, характеризуется определенным предметом ведения, направлен на решение этих задач и требует использования присущих ему полномочий и правовых средств. Важнейшим условием эффективности деятельности прокуратуры является внутренняя взаимозависимость и взаимообусловленность функций» [36].

Наряду с функциями прокуратуры существуют основные направления и содержание деятельности органов прокуратуры. В соответствии со ст. 5 Закона «О прокуратуре»: «в целях обеспечения верховенства Конституции и законов, защиты прав и свобод человека и гражданина, осуществляя высший надзор за точным и единообразным применением Конституции, законов и указов Президента Республики Казахстан и иных нормативных правовых актов, прокуратура от имени государства осуществляет высший надзор 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;

- судебных актов, вступивших в законную силу;
- исполнительного производства и производства по делам об административных правонарушениях;
- деятельности правоохранительных и специальных государственных органов в сферах:
 - досудебного расследования, оперативно-розыскной и контрразведывательной деятельности;
 - исполнения уголовных наказаний и применения иных мер государственного принуждения;
 - соблюдения международных договоров Республики Казахстан;
 - государственной правовой статистики и специальных учетов;
 - иных направлений, определяемых законом».

Говоря о правовой регламентации деятельности органов прокуратуры в сфере организации пробационного контроля следует иметь ввиду, что правовые источники этой деятельности следует разделять на два вида.

Первая группа относится непосредственно к регламентации организации прокурорского надзора (закон о прокуратуре, приказы и указания Генерального Прокурора РК и т.д.), тогда как вторая группа актов регламентирует сферу отношений, которая подвергается прокурорскому надзору (Закон о пробации, уголовно-исполнительный кодекс, приказы и инструкции МВД и т.д.).

Вопросы изучения правовых источников регламентации прокурорского надзора в сфере организации пробационного контроля по мнению автора следует начинать согласно существующей иерархии нормативно-правовых актов.

Естественно, в первую очередь следует обратить внимание на ст.83 Конституции Республики Казахстан (далее Конституция), согласно которой, прокуратура от имени государства осуществляет в установленных законом пределах и формах высший надзор за соблюдением законности на территории Республики Казахстан.

Согласно структуре Основного Закона, ст.83 Конституции отнесена к разделу «Суды и правосудие». Естественно, относя краткую регламентацию деятельности надзорного ведомства к указанному разделу, законодатель в первую очередь руководствовался наличием тесной взаимосвязи органов прокуратуры и судебной власти, тем не менее, поскольку функция высшего надзора по своему содержанию не относится к инструментам судебной власти, полагаем целесообразным рассмотреть вопрос о выделении понятия и функционала органов прокуратуры в отдельный раздел основного Закона.

В соответствии с ч.4 ст.5 Закона Республики Казахстан «О прокуратуре» от 30 июня 2017 года (далее –Закон РК «О прокуратуре»), "в пределах и порядке, установленных законом, прокуратура осуществляет высший надзор (далее – надзор) за законностью деятельности правоохранительных и специальных государственных органов в сферах исполнения уголовных наказаний и применения иных мер государственного принуждения." [35]

Также о надзоре за законностью исполнения наказаний и применения иных мер государственного принуждения упоминается в ст.15 Закона РК «О прокуратуре», в частности там отражено, что при осуществлении надзора за законностью исполнения наказаний и применения иных мер государственного принуждения прокурор в порядке, установленном законодательством, осуществляет проверку законности исполнения наказания, не связанного с лишением свободы.

Наиболее детально, задачи, приоритеты, функционал и регламентация иных правовых действий органов прокуратуры традиционно приводится в отраслевых приказах Генерального прокурора РК.

Действующая на сегодняшний день Инструкция по организации прокурорского надзора за законностью исполнения уголовных наказаний и применения иных мер государственного принуждения, была утверждена Приказом Генерального Прокурора РК №104 от 13 сентября 2017 года (далее- Инструкция №104).

Инструкция №104 состоит из 15 пунктов и является наиболее подробным правовым документом для руководства в деятельности органов прокуратуры.

К числу неоспоримых достоинств Инструкции №104 относится разграничение детализации осуществления надзорной деятельности в разбивке по поднадзорным органам: органам внутренних дел; органам национальной

безопасности; органам уголовно-исполнительной системы; органам обеспечения исполнительных документов; местным исполнительным органам; специальным учреждениям временной изоляции.

Понятийный аппарат Инструкции №104 состоит из трактовки 12 терминов, среди которых особо следует отметить понятие подучетного лица, как отбывающего наказание, не связанное с лишением свободы, и состоящее на учёте в службе пробации.

Примечателен тот факт, что приоритетные направления надзора сформулированы таким образом, что затрагивают как все виды уголовных наказаний, так и сопутствующие вопросы.

Так, согласно п.4 Инструкции №104 к ним относятся: "соблюдение конституционных прав, свобод и законных интересов осужденных и лиц, подвергнутых иным мерам государственного принуждения; соблюдение законности в деятельности уполномоченных государственных органов, местных исполнительных органов, органов исполняющих уголовное наказание, специальных учреждений и учреждений уголовно-исполнительной системы; соблюдение законности в деятельности местных исполнительных органов и служб пробации по ресоциализации и социальной адаптации лиц, освободившихся из мест лишения свободы и находящихся на учёте служб пробации." [27]

Инструкцией также предусмотрены две формы обеспечения надзора - в виде анализа и проверки состояния законности.

В Инструкции детально разграничены полномочия по надзору за законностью исполнения уголовных наказаний и применения иных мер государственного принуждения между Генеральной прокуратурой, областными и приравненными к ним прокуратурами, городскими и районными прокуратурами.

Особо следует отметить, что впервые в Инструкции закреплено понятие основных показателей в деятельности районных, областных, прокуратур и приравненных к ним по надзору за законностью исполнения уголовных наказаний и иных мер государственного принуждения.

К этим приоритетам, согласно п.15 Инструкции относятся:

- 1) недопущение нарушения законности, способствующих попыткам;
- 2) обеспечение прав осужденных на поддержание социально-полезных связей и получение социально-правовой помощи;
- 3) обеспечение права осужденных на УДО, замену не отбытой части уголовного наказания более мягким видом уголовного наказания и перевод в учреждение минимальной безопасности;
- 4) обоснованность замены уголовного наказания подучетным на лишение свободы;
- 5) исполняемость уголовных штрафов и конфискации имущества в доход государства;

б) уровень рецидива среди подучетных служб пробации и территориальных отделов ОВД. [27]

При этом, имеется оговорка о том, что основные показатели в деятельности районных, областных, прокуратур и приравненных к ним по предложению структурного подразделения Генеральной прокуратуры могут быть изменены в зависимости от состояния законности в сфере надзора за соблюдением законности исполнения уголовных наказаний и иных мер государственного принуждения.

Факторы, влияющие на смену приоритетов и показателей работы могут иметь различный характер: уровень социально-экономического развития страны; изменения в законодательстве; внедрение новых правовых институтов; наличие очага напряженности в какой-либо из сфер отношений, затрагивающих вопросы отбывания уголовных наказаний и т.д.

Что касается второй группы правовых источников, к которым прокурор обращается непосредственно в ходе осуществления своей деятельности, то наиболее значимым правовым документом является Уголовно-исполнительный Кодекс Республики Казахстан от 5 июля 2014 года № 234-V ЗРК (далее – УИК РК) , в соответствии со ст.30 которого, высший надзор за соблюдением законности исполнения и отбывания наказаний и иных мер уголовно-правового воздействия осуществляется органами прокуратуры Республики Казахстан.

УИК РК подробно разъясняет такие понятия как пробация, служба пробации, пробационный контроль. При этом непосредственно, осуществлению пробационного контроля посвящена глава 5.

Кроме того, вопросы пробации отражены и в других главах УИК РК, регламентирующих вопросы порядка исполнения наказания в отношении осужденных к ограничению свободы, к условной мере наказания, а также освобожденных условно-досрочно от отбывания наказания в виде лишения свободы.

УИК предусматривает также и регламентацию полномочий службы пробации, а также условий пробационного контроля. Уделено внимание также и особенностям осуществления пробационного контроля в отношении несовершеннолетних лиц.

К этой же группе источников, в соответствии с иерархией относятся Уголовный Кодекс Республики Казахстан от 3 июля 2014 года № 226-V ЗРК (далее-УК РК), а также Уголовно-процессуальный Кодекс Республики Казахстан от 4 июля 2014 года № 231-V ЗРК (далее-УПК РК).

Здесь следует иметь ввиду, что если первый регламентирует нормы материального права, касающиеся условий применения пробационного контроля: применение условного осуждения, ограничения свободы, освобождения из мест лишения свободы условно-досрочно, то диапазон действия второго распространяется на нормы процессуального права, регламентирующие процессуальный порядок рассмотрения этих вопросов

судом, а также роли и функций иных государственных органов, включая и органы прокуратуры в процессуальном механизме применения пробации.

Наиболее конкретизирующим всю деятельность по осуществлению пробационного контроля является Закон Республики Казахстан от 30 декабря 2016 года № 38-VI ЗРК «О пробации» (далее – Закон РК «О пробации»).

Закон РК «О пробации» состоит из 4-х глав и 21 статьи, содержит в себе цели, условия, формы и виды осуществления пробации, разграничивает компетенции субъектов осуществления пробации, а именно органов внутренних дел, службы пробации и местных исполнительных органов.

Детализированы пути и способы осуществления таких ключевых элементов пробации как ресоциализация, социальная адаптация и реабилитация.

В частности, к таковым отнесены оказание социально-правовой помощи по вопросам получения медицинских услуг, среднего образования, овладения профессией (профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации), содействия в трудоустройстве, обеспечения психологического сопровождения, получения установленных законодательством Республики Казахстан льгот и социальных выплат.

Помимо указанного сюда относится также содействие в восстановлении и формировании поддерживающей системы социальных связей, включающего: социально-психологическое и психологическое консультирование; социальный патронаж; помощь в восстановлении семейных и иных социально-позитивных связей при условии взаимного согласия сторон; Отдельным блоком выделены вопросы социально-бытовой адаптации, включающей обеспечение местом пребывания, организацию реабилитационных мероприятий, привлечение к участию в культурных мероприятиях, предоставление консультаций по социально-правовым вопросам.

Статья 12 Закона РК «О пробации» предусматривает регламентацию четырёх видов пробации, к которым относятся: досудебная пробация, приговорная пробация, пенитенциарная пробация, постпенициарная пробация, которые должны находиться в орбите внимания прокурорского надзора. [3]

Ст.ст.18 и 19 Закона РК содержат особенности и непосредственно организацию осуществления пробации в отношении несовершеннолетних лиц. При этом в качестве ключевых критериев Законом определены индивидуальные и возрастные особенности несовершеннолетнего, обязательность привлечения к этой работе членов его семьи, взаимодействие в с органами, осуществляющими функции по опеке или попечительству, и организациями, осуществляющими функции по защите прав ребенка, а также взаимодействие с гражданами, общественными объединениями и иными юридическими лицами по вопросам оказания социально-правовой помощи несовершеннолетнему.

Как мы уже указывали в предыдущих параграфах, на практике, объектом пристального внимания прокуроров являются непосредственные функции органов, вовлеченных в процесс пробационного контроля.

Максимальная детализация полномочий службы пробации и органов внутренних дел изложена в Правилах организации деятельности службы пробации, утвержденных Приказом Министра внутренних дел Республики Казахстан от 15 августа 2014 года № 511 (далее –Приказ №511), а также в Правилах взаимодействия служб пробации и подразделений полиции по контролю за поведением лиц, состоящих на учетах служб пробации, утверждённых Приказом Министра внутренних дел Республики Казахстан от 18 августа 2014 года № 517 (далее- Приказ №517). [37]

Общая концепция Приказа №511 сводится к тому, что он разработан в соответствии с УК РК, УПК РК, УИК РК, Законом РК "О пробации" и определяет порядок организации деятельности службы пробации, данный Приказ состоит из 16 параграфов и 147 пунктов.

К основным задачам службы пробации согласно Приказа №511 относятся: "исполнение наказания в виде общественных и исправительных работ, лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью; осуществление пробационного контроля за поведением лиц, осужденными условно и к ограничению свободы по месту их проживания; осуществление контроля за поведением осужденных беременных женщин и женщин, имеющих малолетних детей, и мужчин, в одиночку воспитывающим малолетних детей, которым судом отсрочено отбывание наказания; осуществление подготовки досудебного доклада в отношении подозреваемого, обвиняемого; оказание содействия в получении социально-правовой помощи лицам в отношении которых судом установлен пробационный контроль и освобожденным из мест лишения свободы, в отношении которых судом установлен административный надзор, которым лишение свободы заменено штрафом, отбывшим назначенный судом срок наказания в виде лишения свободы; изъятие государственных наград и документов к ним; осуществление взаимодействия с подразделениями прокуратуры, местными органами военного управления, местными исполнительными органами, судами и общественными объединениями, с администрацией предприятий, учреждений и организаций, в которых обучаются или работают осужденные; внесение в соответствии со статьей 476 УПК РК представления в суд для решения вопросов в порядке исполнения приговора." [37]

Резюмируя результаты данного параграфа следует отметить следующее:

- как мы уже указывали выше источники регламентации прокурорского надзора в сфере организации пробационного контроля делятся на две категории: непосредственно регламентирующих организацию работы органов прокуратуры и регламентирующих сферу правовых отношений, входящих в предмет прокурорского надзора;

Правовым источникам прокурорского надзора присуща постоянная динамика совершенствования, обусловленная наличием вырабатываемых практических потребностей.

При этом следует учесть что, регламентация второй группой правовых источников касается сфер применения правовых средств прокурора в сфере организации пробационного контроля, понятию, содержанию и видам которых посвящена следующая глава нашего исследования.

Глава 2. Правовые средства прокурорского надзора в сфере организации пробационного контроля.

2.1. Правовые средства прокурора по выявлению нарушений закона в сфере организации пробационного контроля.

Арсенал правовых средств деятельности прокурора принято традиционно разделять на правовые средства выявления нарушений законности и правовые средства по реагированию на выявленные нарушения закона.

Предусматривает законные средства надзора, но, конечно же, не содержит конкретных указаний, какие из этих средств и каким образом прокурор должен в любом случае просить выявлять и устранять нарушения закона. Такие конкретные рекомендации формулируются в ходе практического осуществления прокурорского надзора и научной работы.

Эти способы судопроизводства, которые оказались наиболее эффективными на практике и были обобщены и доказаны научно, затем закрепляются в инструкциях и приказах Генерального прокурора, вводятся в методические материалы, методические письма и рекомендации, издаваемые органами прокуратуры.

Методика надзора прокурора - это совокупность научно обоснованных, практически апробированных методов, приемов и способов реализации правовых средств осуществления надзора за прокурором. [38]

Методика прокурорского надзора представляет собой совокупность правовых методов и способов для более эффективного выявления и устранения нарушений закона. Методика осуществления надзора обрабатывается практикой и теорией прокурорского надзора, находит свое отражение в научных работах, методических рекомендациях, направленных Генеральной прокуратурой подчиненным прокурорам. Некоторые методы, носящие обязательный характер, находят закрепление в приказах и указаниях Генеральной прокуратуры.

Существуют общие и частные методы надзора прокурора. Методические рекомендации, которые можно обобщить - определение общих методов надзора и обеспечение его эффективности- или более конкретные, специфические признаки, характеризующие методы надзора в сфере реализации конкретных видов законов.

Тактика прокурорского надзора – это система научных правил и выработанных рекомендаций по выявлению и устранению нарушений закона, причин и условий, способствующих их совершению, привлечения нарушителей и осуществлению деятельности органов прокуратуры, в соответствии с установленной законной ответственностью.

По мнению Абатурова А.И. "разработанная тактика прокурорского надзора над совокупностью оптимальных методов и приемов использования конкретных ресурсов, разработаны теория и практика прокурорского надзора для решения его задач с учетом конкретных обстоятельств и условий. При решении задач по выявлению, предупреждению и устранению правонарушений прокурор должен не только применять правовые средства: он выбирает наиболее подходящие для каждой конкретной ситуации." [39]

Выбор тех или иных приемов и способов применения правового инструмента зависит от особенностей объекта прокурорского надзора, характера совершенного правонарушения, опыта и предпочтений прокурора и многих других условий, а также особенностей сложившейся ситуации.

Благодаря принципу единства и централизации системы прокуратуры, закрепленному в Конституции Республики Казахстан, возможно проведение Генеральным прокурором и подчиненными ему прокурорами единой политики по проведению надзора за соблюдением законов.

Правовые средства – это только те полномочия прокурора, которые предписан для осуществления надзора законом «О прокуратуре РК» (и иными нормативно-правовыми актами. Правовые акты можно разделить на две группы:

- 1) средства выявления нарушений закона;
- 2) средства предупреждения и устранения нарушений закона.

Как средства выявления, так и средства реагирования имеют ключевое значение для предупреждения и пресечения правонарушений. Использование правовых средств прокурорского надзора включает в себя возникновение прокурорских и надзорных правоотношений.

Теория и практика прокурорского надзора в Республике Казахстан выделяет три основные формы осуществления прокурорского надзора в виде осуществления проверок, проведения анализов, а также оценки актов, вступивших в законную силу, которые относятся к правовым средствам прокурора по выявлению нарушений закона.

Указанные положения соответствующим образом, закреплены в ст.6 Закона «О прокуратуре». [29]

Одним из основных правовых средств выявления нарушений законодательства являются прокурорские проверки. Они проводится на основе имеющаяся сведения о нарушении законности, которая требует прямого вмешательства прокуратуры в данный процесс. Основаниями для проведение проверок - являются прямое обращение граждан, материалов гражданских, уголовные и административных дел, сведения из контролирующих органов,

средств массовой информации, результаты статистического анализа, прокурорской и правоприменительной практики также другие материалы содержащие данные о нарушениях.

Традиционное понятие прокурорской проверки как правового средства выявления нарушений закона, следует трактовать как комплекс мыслительных и организационно-правовых действий прокурора, направленных на выявление нарушений Конституции Республики Казахстан и действующих на территории Республики Казахстан законов, установлению причин и условий, способствовавших выявленным нарушениям закона, а также виновных лиц.

Как показывает анализ практики, в своей деятельности службы пробации при исполнении наказания, адаптации и ресоциализации осужденных зачастую допускают в своей деятельности многочисленные нарушения закона.

Комплекс в этой интерпретации представляет собой совокупность активных действий. Под мыслительными действиями следует понимать аналитическую составляющую проверки: - предварительное обдумывание, планирование, прогнозирование необходимых действий и решений, результатов и последствий проверки.

Организационно-правовые действия – это вынесение постановления о производстве проверки, принятие процессуальных решений, непосредственное изучение материалов уголовных дел, наблюдательных производств, финансовых документов, истребование объяснений граждан и должностных лиц, составление справки, ознакомление проверяемых субъектов и т.д.

В своей совокупности последовательность указанных мыслительных и организационно-правовых действий представляет собой структуру проверки прокурора.

Проверки деятельности служб пробации осуществляются при наличии сигналов о серьезных нарушениях законности, по результатам анализа текущей ситуации, проверки фактов чрезвычайных происшествий, публикации в средствах массовой информации, обращений физических и юридических лиц.

Однако прокурорский надзор за организацией пробационного контроля в большинстве случаев должен носить инициативный характер, поскольку не требует обязательного наличие сигналов о нарушениях законности.

Одной из главных задач прокуроров является повышение качества и эффективности надзора за соблюдением законов при исполнении наказаний, не связанных с лишением свободы.

Для выполнения этой задачи необходимо хорошо знать организацию и методику проверки в деятельности службы пробации.

Порядок и условия исполнения наказаний, не связанных с изоляцией от общества, оказания социально-правовой помощи подучетным службы пробации, регламентированы в нормах ст. ст. 42-44, 49, 50, 63, 64, 72 - 74 УК и разделах 3 и 6 УИК.

Перед началом проверки прокурор беседует с руководителями служб пробации, выясняет общие вопросы, характеризующие работу, и предлагает подготовить следующие сведения за проверяемый период:

- полные анкетные данные подучетных, состоящих и снятых с учета за отбытием срока наказания, в связи с условно-досрочным освобождением (*далее – УДО*) от дальнейшего наказания, с осуждением за новые преступления или замене наказания иным видом; о количестве и наименовании предприятий, учреждений и организаций, где работают осужденные;

- сколько осужденных наказано за уклонение и иные нарушения порядка и условий отбывания наказания;

- количество внесенных службами пробации представлений о замене, отмене наказания осужденным (*отказано, удовлетворено*);

- сколько за проверяемый период поступило в службу пробации из судов приговоров и постановлений на осужденных;

- список лиц, находящихся в розыске;

- список иностранных граждан, состоящих на учете, в т.ч. не прибывшие к избранному месту жительства и находящихся в розыске;

- список подучетных лиц, совершивших повторные преступления (*категория преступления, место, время, совершено в состоянии алкогольного, наркотического опьянения*);

- имеющиеся в службе пробации квартальные и полугодовые планы работ, утвержденные начальником ДУИС, акты ежеквартальных сверок с судом и УКПСиСУ по территориальности.

Для составления среднестатистического портрета подучетного, совершившего рецидивное преступление необходимо истребовать сведения о судимости, семейном положении, рода занятий, месте жительства и нарушениях порядка и условий отбывания наказания подучетными.

Истребованные полные анкетные данные подучетных лиц необходимо проверить по Системе информационного обмена (*СИО ПСО*) на факты выезда их за пределы Республики и (или) наличия административных правонарушений.

Все эти сведения подлежат глубокому анализу и сопоставлению с текущей ситуацией в сфере борьбы с рецидивной преступностью в регионе.

Также не следует забывать при проверках, что службы пробации в своей работе взаимодействуют с подразделениями органов внутренних дел в соответствии с "Правилами взаимодействия служб пробации и подразделений полиции по контролю за поведением лиц, состоящих на учетах служб пробации, утвержденных приказом Министра внутренних дел от 18.08.2014 года №517".

Контроль за поведением осужденных организуется на основе взаимодействия службы пробации с подразделениями ОВД, путем совместного планирования и осуществления комплексных мероприятий, подготовки совместных предложений, обмена соответствующей информацией и иных мероприятий. На сотрудников служб пробации не могут возлагаться

обязанности, не предусмотренные уголовно-исполнительным законодательством.

Проверка материалов взаимодействия с служб пробации и местной полицейской службой позволит более детально увидеть картину адаптации и ресоциализации подучетных, а также наличие взаимодействие между двумя структурами.

После ознакомления с общим положением дел в службе пробации, необходимо ознакомиться с документацией - учетными карточками осужденных, сторожевыми карточками, контрольно-сроковыми карточками, журналом учета, личными делами осужденных, актами проверок, проведенных службой пробации на предприятиях, учреждениях и организациях.

Необходимо также проверить группу личных (*учетных*) дел на лиц, отбывавших наказание в истекшем году, чтобы убедиться в фактическом отбывании наказания.

При ознакомлении с личными делами осужденных могут встретиться необоснованные приговора, когда определенному лицу в нарушение норм УК назначено запрещенное законом вид наказания.

В ходе проверки необходимо принять меры к их устранению.

Сроки проверки соблюдения законодательства, если они носят систематический характер и выполняются прокурором в глубоком и качественном объеме, что позволяет выявлять и устранять нарушения законодательства и эффективно осуществлять надзор. Самой проверке должен предшествовать детальный анализ состояния дел и текущей ситуации в подучетными служб пробации на основе ознакомления со статистическими и иными данными (*материалами комплексных проверок, проводимых ведомственными инспекционными органами, жалобами, декларациями и обращении подучетных, а также другой имеющейся информацией*).

Для установления своевременности исполнения наказаний, назначенных судом, необходимо произвести сверку в суде и службе пробации. Проверяется число приговоров и постановлений, направленных судом за определенный период на исполнение, а в службе пробации - число поступивших приговоров.

К каждой прокурорской проверке должны предъявляться определённые требования.

В первую очередь, проверка осуществляться на основании закона и во исполнение требований закона, то есть иметь под собой законную основу.

Следующим обязательным критерием является обеспечение полноты проверки, которое заключается в детальном исследовании всех обстоятельств и нюансов, складывающихся вокруг предмета проверки.

Кроме того, перед проверкой необходимо знать какие основные задачи стоят службой пробации:

- исполнение наказания в виде общественных и исправительных работ, лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью;

- осуществление пробационного контроля за поведением лиц, осужденных условно;
- осуществление контроля за поведением осужденных беременных женщин и женщин, имеющих малолетних детей, мужчин, в одиночку воспитывающих малолетних детей, которым судом отсрочено отбывание наказания;
- осуществление пробационного контроля за лицами, осужденным к ограничению свободы по месту их проживания;
- оказание содействия в получении социально-правовой помощи лицам, освобожденным из мест лишения свободы, в отношении которых судом установлен административный надзор;
- изъятие государственных наград и документов к ним;
- осуществление взаимодействия с органами прокуратуры, местными органами военного управления, местными исполнительными органами, судами и общественными объединениями, с администрацией предприятий, учреждений и организаций, в которых обучаются или работают осужденные;
- внесение представления в суд для решения вопросов, предусмотренных ст. 476 УПК.

Понимание проверяющим прокурором стоящих перед службой пробации задач позволить более четко увидеть как правовую природу исполнения наказаний не связанных с лишением свободы и формы реализации данных задач.

Безусловно, подобное глубинное изучение проблемы невозможно без полноценного сбора всей имеющейся информации, исследования необходимых документов, справок, статистической отчетности, истребования объяснений и.т.д., то есть всех материальных носителей информации, которая может повлиять на выводы, излагаемые в справке о проведенной проверке.

К обязательным требованиям относится и объективность проведения проверки. Какие-либо субъективные факторы не должны влиять на принятие решений прокурором при проведении проверки, соответственно, выявляемые факты не могут в какой-либо мере быть искажены и должны отображать реальную картину состояния законности.

Каждая проверка должна быть проведена в разумные сроки, нередко эти сроки прямо предусматриваются законом. Этим обусловлено требование оперативности проведения проверки. Кроме того, в данном случае немаловажным фактором является также своевременность проведения проверочных действий, поскольку возможны следующие риски:

- утрата, либо умышленное уничтожение или сокрытие сведений о нарушениях законности со стороны проверяемых лиц;
- создание негативной психологической атмосферы в проверяемом коллективе, вследствие затягивания сроков проверки, причинение ущерба производственным интересам проверяемого объекта и.т.д.

Надлежащая реализация материалов любой прокурорской проверки напрямую зависит от качества её предварительной подготовки, а также многих субъективных обстоятельств.

К таковым относится профессиональная подготовленность и компетентность сотрудника, непосредственно проводящего проверку, а также цели и задачи, которые поставлены перед ним руководством.

Следует учесть, что цели и задачи должны излагаться руководством перед сотрудником чётко и конкретно с пошаговым алгоритмом проверочных действий, начиная от составления плана проверки, заканчивая её завершением и внесением актов прокурорского реагирования.

Далее анализируются исходные данные, относящихся к предмету и объекту предстоящей проверки:

- состоянию, характере и динамике нарушений законодательства поднадзорным органом или иным учреждением, оказывающим содействие в исполнении наказания не связанных с лишением свободы;

- состояние законности которое в проверяемом поднадзорным органом который входит в период проверки, нарушение законодательства срок давности не более 6 месяцев, серьёзные нарушения законодательства в которых усматриваются составы административных и уголовных дел незамедлительно с момента обнаружения и регистрации в Едином реестре досудебных расследований;

- изучение и анализ результатов прошлых прокурорских и ведомственных проверок в данном органе;

- также необходимо подробно изучить оперативные сводку происшествия за последние несколько месяцев на обслуживаем сотрудниками пробации участками (возможно правонарушения совершенные подучетными) а также динамику правонарушений на данной территории;

- изучить материалы уголовных дел о правонарушениях, совершенные подучетными служб пробации выявить причины и условия их совершения, неполному принятых мер по адаптации и ресоциализации граждан;

- о выполнении правовых требований прокурора, выявленные и содержащиеся в ранее направленных актах прокурорского надзора, с приложением подтверждающих материалов;

- при необходимости иная дополнительная информация возникающая в ходе проведения проверки.

В зависимости от количества вопросов, которые поставил прокурор при осуществлении проверки, она может носить комплексный (по многим или всем вопросам) или целевой (по одному или узкому кругу вопросов).

Например, в ходе комплексной проверки соблюдения уголовно-исполнительного законодательства, в частности материалов соблюдения пробационного контроля, ресоциализации подучетных, сроки нахождения на пробационном контроле, выполнение общественных работ, выезд за пределы административно-территориальных единиц, различные категории подучетных и т.д. При целевой носит узкий круг вопросов к примеру проверка одной категории подучетных например несовершеннолетние состоящие на пробационном контроле.

Очень большое значение имеет при этом постоянный контроль руководителя над деятельностью подчинённых сотрудников по проведению проверок.

Ежедневное заслушивание на планёрках и совещаниях промежуточных результатов проверок, позволит, при необходимости вовремя скорректировать её ход и направление, определить приоритетные задачи, расставить правильные акценты, усилить привлечённые к проверке силы и средства в зависимости от объёма исследуемых вопросов.

К примеру, прокурором районной прокуратуры проводится проверка в отделе занятости акимата района по опросам реализации права подучетных лиц на получение профессионального образования и последующего трудоустройства, в процессе которой, им были выявлены факты нецелевого использования руководителем отдела бюджетных средств, выделенных на обучение спецконтингента. На утреннем совещании прокурор района, заслушав отчёты сотрудников о проделанной работе, дал указание помощнику отобрать объяснения должностных лиц органа, зарегистрировать выявленные факты в КУИ и ЕРДР прокуратуры района и направить материалы для организации досудебного расследования по подследственности, тем самым обеспечив первоначальную фиксацию следов преступления.

Особое внимание необходимо уделять подготовительному этапу проверки, практики подтверждает, что 90% эффективности и результативности любой проверки напрямую зависит от качества её подготовки.

Подготовительный этап проверки может включать в себя множество различных по своему характеру мероприятий, которые можно условно разделить на мероприятия аналитического характера и организационно-технического характера.

К мероприятиям аналитического характера следует отнести: планирование хода проверки; выработка общей стратегии проверки, её целей и задач; обдумывание возможных тактических комбинаций отдельных проверочных мероприятий; определение последовательности опроса должностных лиц, истребования необходимой информации, возможен также предварительный устный опрос лиц, ранее имевших отношения к объекту проверки, изучение материалов предыдущих проверок объекта и т.д.

Зачастую прокуроры при проведении проверок забывают, что службы пробации формируют и ведут централизованную автоматизированную базу

данных (ЦАБД) осужденных, в которую вносятся сведения об подучетных, порядке и условиях отбывания ими наказаний, а также результаты контроля за их поведением сроки снятия и т.д.

В ходе проверок прокуроры осуществляют личный прием подучетных служб пробации, прокурор должен быть готовым рассмотреть любые относящиеся к его компетенции обращения подучетных лиц, В связи с этим важное значение для обеспечения эффективности проводимой проверки и получения объективной картины о соблюдении прав имеет непосредственная беседа. В ходе каждой проверки прокурор осуществляет личный прием подучетных (в отсутствие представителей администрации).

К мероприятиям организационно-технического характера относятся: подготовка проекта постановления о производстве проверки; изучение отраслевого законодательства, применительно к правовым отношениям в сфере проверяемого вопроса; направление в уполномоченные органы необходимых запросов с целью истребования подлежащих изучению сведений, в том числе статистического характера, мониторинг средств массовой информации с целью установления фактов нарушений, касающихся предмета или объекта проверки, сбор иной необходимой информации, необходимой для правильного определения круга и пределов проверки, и т.д.

Особо следует обращать внимание на наличие обращений физических и юридических лиц по поводу нарушений законов, имевших место в деятельности проверяемого объекта или органа. Сколько из данных обращений нашли своё подтверждение, их характер, периодичность, наличие повторных нарушений, принятые меры реагирования.

Предварительный этап характеризуется также множеством других организационных действий – определением места и сроков проведения проверки, объёма и пределов, привлекаемых специалистов по какому-либо узкому профилю (в области налогообложения, финансового мониторинга, пожарной безопасности, санитарно-эпидемиологического надзора), технических средств фиксации и наблюдения (фото, видео, измерительные приборы и т.д.).

К примеру, перед началом производства проверки в органах и учреждениях занятости, ответственный сотрудник органов прокуратуры обязан сначала осуществить накопление данных определённого характера:

- дата последней проверки в указанном учреждении, в том числе проведённой сотрудниками прокуратуры.
- количественные сведения о лиц, состоявших под пробационным контролем и обратившимся за помощью в эти учреждения;
- сколько лиц, состоявших под пробационным контролем смогли получить социальную помощь в виде трудоустройства, овладения профессией, постановки на учёт в качестве безработных и т.д.
- вносились ли ранее в адрес указанного учреждения акты прокурорского надзора и как они были рассмотрены;

- имелись ли нарекания к деятельности учреждения со стороны иных уполномоченных государственных органов, в том числе контролирующих его деятельность;

- имелись ли случаи привлечения к уголовной, административной либо дисциплинарной ответственности руководства и персонала проверяемого учреждения, в случае наличия таких фактов, изучить законность принятых решений, реальные меры по устранению нарушений законности, динамику и тенденции складывающейся в настоящее время ситуации;

- наличие в средствах массовой информации, в том числе в социальных сетях случаи публикаций негативного характера о деятельности проверяемого учреждения;

Естественно, что приведённый перечень вопросов не может быть ограничен и подлежит дополнению в зависимости от конкретных обстоятельств и предмета проверки;

Фокус внимания прокуроров также должен быть заострён на проблемах привлечения к проверкам специалистов других уполномоченных органов. Тактическое взаимодействие с привлекаемыми специалистами должно строиться на безоговорочном подчинении требований руководителя группы – сотрудника органов прокуратуры.

Для эффективного руководства деятельностью специалистов сотрудник прокуратуры до начала проверочных действий обязан изучить методики их проверок, правила и инструкции, регламентирующие их должностные обязанности, в случае наличия возможности материалы проверок, проведённые указанными специалистами ранее в этом органе, либо в иных органах по схожему предмету проверки.

Сотрудник органов прокуратуры должен понимать, что для исследования специфики предмета необходимы специальные познания, которыми обладают привлекаемые специалисты и ему необходимо обладать минимумом знаний по профилю привлекаемых специалистов для правильной постановки перед ними вопросов, требующих изучения.

В процессе работы со специалистами следует постоянно контролировать их деятельность, периодически заслушивать отчёты о проделанной работе с обязательным прогнозированием задач и целей, во избежание сговора специалистов с должностными лицами проверяемых объектов.

Все проверочные мероприятия, осуществляемые специалистами, должны быть строго регламентированы, о любом отклонении от предмета проверки сотрудник прокуратуры должен быть в обязательном порядке уведомлён.

До начала проверки необходимо составить со специалистами разговор о недопущении фактов сговора, оказания неправомерного предпочтения либо покровительства, а также предупредить об ответственности в случае выявления подобных фактов.

Также во время проверки необходимо уделять особое внимание по проводимым первоначальным розыскным мероприятием сотрудниками службы

пробации в отношении подучетных не пришедших на постановку на учет после освобождения из мест лишения свободы и не явки на регистрацию продолжительное время (свыше 15 календарных дней)

Первоначальные розыскные мероприятия по установлению местонахождения положения осужденных осуществляются с момента, когда в ходе проверки выясняется факты уклонения осужденного от отбывания наказания или контроля, на основании отчета о проверке должностного лица, утвержденного руководителем службы пробации.

В соответствии с п. 117 Приказа №511 При проведении первоначальных розыскных мероприятий по розыску, сотрудник Службы пробации:

1) проводит опрос родственников, соседей и других граждан, которым известны связи и сведения о вероятном местонахождении осужденного, либо иные данные, которые способствует розыску осужденного;

2) устанавливает через организацию, где работал осужденный, сведения о его возможном местонахождении, а также через местный орган военного управления, адресно-справочное бюро - прописку, адрес фактического места жительства;

3) осуществляет проверки по учетам ОВД, с целью выявления скрывшегося среди задержанных, арестованных, подсудимых, в приемниках - распределителях для лиц, не имеющих определенного места жительства, документов, в Центрах адаптации несовершеннолетних Министерства образования и науки Республики Казахстан, а также по учетам медицинских учреждений, моргов и бюро регистрации несчастных случаев;

4) направляет запросы в ОВД и Службы пробации других регионов для установления разыскиваемого по месту жительства его родственников и знакомых.

При проведении первоначальных розыскных мероприятий по установлению места нахождения осужденного сотрудник службы пробации ; проводит по месту жительства, в организации, где осужденный работает (учится), опрос лиц, находящихся в розыске.

В случае если местонахождение осужденного не установлено в течение пятнадцати календарных дней в результате первоначальных розыскных мероприятий, служба пробации направляют в суд вместе с материалами представление об объявлении осужденного в розыск.

Прокурор обязан изучить документы, полученные в ходе первоначальных мероприятий по определению положения осужденных, которые помещаются в отдельную папку (хранятся в личном деле осужденного), а также порядок проведения обыска.

Также в ходе проведения проверки не следует забывать, что службы пробации как и другие государственные органы рассматривают жалобы, заявления подучетных по вопросам, отнесенным к их компетенции.

Важной обязанностью прокурора является обеспечение прав осужденных которые обращаются с предложениями, заявлениями и жалобами в службы

пробации. В книгах регистрации письменных жалоб и заявлений, а также в личных делах осужденных проверяющий прокурор проверяет, как регистрируются жалобы и заявления, своевременно рассмотрены, даны на данные обращения развернутые ответы или ограничили отпиской или вовсе ответ не дан.

Особого внимания требует проверка обращений на действия и бездействия, сотрудников служб пробации в ходе осуществления пробационного контроля. При необходимости данные сведения необходимо запросить у сотрудников собственной безопасности ДУИС.

Естественно, необходимо соблюдать Кодекс служебной этики государственных служащих, разговаривать в тактичной форме, ввиду того, вследствие проявления недоверия к личностным качествам, в том числе профессионализму у привлекаемых специалистов может возникнуть чувство обиды.

Предполагается возможным в целях мотивации специалистов, разъяснить, что значимые результаты их работы будут отмечены благодарственными письмами в адрес их руководства с постановкой вопроса о поощрении.

Стадия непосредственных проверочных действий включает в себя множество разноплановых простых и сложных действий.

Во-первых, это изучение документации, непосредственно, относящейся к деятельности проверяемого учреждения, объекта. К таковой могут относиться материалы уголовных, гражданских, административных, розыскных, контрольно-наблюдательных, профилактических, личных, номенклатурных и иных дел, надзорных производств, справки, отчёты, обзоры, обобщения, докладные и служебные записки, рапорта и объяснения, сводные ведомости, накладные, квитанции, планы работ, учётные журналы и т.д.

Во-вторых, это может быть осмотр территории объекта и его помещений, проверка функционирования механизмов, аппаратуры, соответствие выпускаемой продукции или оказываемых услуг предъявляемым требованиям, гостам и стандартам, производство замеров температурных режимов, проверка эффективности функционирования систем и т.д.

Большое внимание необходимо уделять полноте и качеству опроса руководителей и должностных лиц органов и организаций, подвергнутых проверке.

Истребование объяснений от проверяемых лиц необходимо в следующих целях:

- детализация обстоятельств допущенных нарушений, тем самым обеспечивается требование объективности прокурорской проверки, выясняются новые подробности, причины и условия, способствовавшие допущенным нарушениям.

- фиксация выявленных нарушений.

Последнее необходимо для приложения объяснений к актам прокурорского реагирования, вносимым по результатам проверок, как подтверждение допущенных по вине должностных лиц недочётов.

В случае, если должностные лица отказываются от дачи пояснений, необходимо в рекомендательной форме разъяснить нежелательные для них последствия, довести до их сведения цели опроса, ориентировать их на плодотворное сотрудничество для оперативного устранения нарушений законности.

Каждая прокурорская проверка заканчивается необходимостью принятия итогового решения. Перед принятием решения, как правило, составляется справка о результатах проведённой проверки.

Согласно требованиям электронного документооборота, справки о результатах проверки в Республике Казахстан подлежат оцифровыванию и последующему внесению в электронную базу данных автоматизированной информационной системы «Қадағалау», наряду с другими подтверждающими документами, где в любое время могут быть изучены и проанализированы вышестоящей прокуратурой, без их письменного запроса.

Справка о результатах проведённой проверки в обязательном порядке должна содержать следующие сведения: дата и место составления, сроки и место проверки, наименование прокуратуры или данные должностных лиц, проводивших проверку, полное юридическое наименование проверяемого объекта, сфера отношений, подлежащих проверке, период проверки, основные законодательные акты, исполнение требований которых подлежит проверке.

Далее описываются методы проверки, а также конкретные нарушения, которые были выявлены. Целесообразно одновременно указывать данные должностных лиц, по чьей вине были допущены нарушения, поскольку это значительно упростит задачу подготовки актов реагирования.

Выводы справки должны причины и условия, способствовавшие выявленным нарушениям, их динамику, прогнозируемые негативные последствия, а также предложения конкретных мер по их устранению.

Здесь же приводятся предложения по внесению конкретных видов актов прокурорского реагирования, при необходимости с постановкой вопроса о привлечении виновных должностных лиц к установленной законом ответственности.

Что касается вопросов правовой регламентации проверки прокурора, то в Законе РК «О прокуратуре» эти вопросы сосредоточены в ст.6 «Предмет, формы и пределы надзора», ст.7 «Порядок проведения проверок», ст.9 «Права и обязанности проверяемых субъектов», ст.22 «Полномочия прокурора», ст.45 «Правовые гарантии деятельности прокурора». [29]

Особенностью прокурорского надзора в РК является то, что прокурорские проверки должны иметь под строго конкретизированные основания для их проведения. В период 2016-2017 г.г. проверки прокуроров, в особенности в социально-экономической сфере были минимизированы, что объясняется

разработкой нового законодательства, акцентированного на определение пределов прокурорского надзора.

В силу ч.3 ст.6 Закона РК «О прокуратуре» "проверка соблюдения законности назначается и проводится прокурором в пределах его компетенции на основании поручений Президента РК и Генерального Прокурора РК." [29]

В соответствии с ч.4 этой же статьи "решения прокуроров о назначении и проведении проверки деятельности государственных, местных представительных и исполнительных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц принимаются для защиты прав, свобод и законных интересов":

1) лиц, которые в силу физических, психических и иных обстоятельств не могут самостоятельно осуществлять их защиту;

2) неограниченного круга лиц;

3) лиц, общества и государства, если это необходимо для предотвращения необратимых последствий для жизни, здоровья людей либо безопасности РК.

Если с частями 1 и 3 этой статьи всё более или менее ясно, то есть имеется ввиду реагирование по фактам нарушения прав социально уязвимых слоёв населения: инвалидов, несовершеннолетних не имеющих законных представителей и.т.д., либо необходимость вмешательства прокурора ввиду явных угроз для общества, населения и.т.д., то проверка в интересах неограниченного круга лиц предполагает наличие обстоятельств, когда нарушаются интересы общества в целом, например, необоснованное увеличение тарифов на коммунальные услуги и электроэнергию в отдельно взятом районе или городе.

В случае же когда вышеприведённые основания отсутствуют, прокуроры в Казахстане могут 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, что изложено в части 5 этой же статьи 6 Закона РК «О прокуратуре». [29]

"При этом при осуществлении надзора органы прокуратуры не подменяют функции иных государственных органов."

Более того, изначально, в силу требований ч.1 ст.7 Закона РК, прокурор поручает проверку уполномоченному органу, в компетенцию которого входит её проведение.

Исключения составляют "проверки по поручению Президента и Генерального Прокурора, проверки при осуществлении надзора за деятельностью правоохранительных и специальных органов, случаи наличия конфликта интересов в деятельности уполномоченного органа или его должностных лиц, а также когда поводом для назначения проверки послужила жалоба на решения и действия (бездействие) данного органа либо его должностных лиц." [29]

Общий срок проведения проверки 30 календарных дней, при этом срок проверки может быть продлён лишь один раз, до 30-ти календарных дней и только по согласованию с Генеральным Прокурором РК.

При необходимости у прокуроров имеется возможность приостановить ход проверки.

Основанием в данном случае может являться назначение экспертизы, необходимость получения сведений и документов от иностранных государств, а также иные случаи, препятствующие проведению проверки.

Проблемным вопросом является отсутствие в Законе РК «О прокуратуре» регламентации срока приостановления проверки прокурора, что по нашему мнению является неправильным, так как, во-первых может быть утрачена актуальность проверки, во-вторых это может повлечь за собой коррупционные риски намеренного не возобновления проверки при наличии к этому законных оснований.

Такое правовое средство выявления нарушений закона как анализ широко используется в надзорной практике органов прокуратуры Республики Казахстан.

В соответствии с ч.2 ст.6 Закона РК «О прокуратуре» анализ официально отнесён к форме осуществления прокурорского надзора.

Основное отличие анализа от проверки – это отсутствие необходимости непосредственного контактирования с объектом надзора и его субъектами.

В этом отношении анализ имеет как преимущества перед проверкой, так и существенные недостатки.

Преимуществом является возможность фундаментального исследования сложившейся обстановки, состояния законности, причин и условий, способствующих допущенным нарушениям. При этом должностные лица органа или учреждения, деятельность которых подвергается анализу, не отрываются от реализации своего функционала; дистанционное исследование со стороны прокуроров не влечёт за собой каких-либо протестных настроений в производственном коллективе, сохраняется морально-психологический климат; минимизируются коррупционные риски, провокационные и иные конфликтные ситуации.

Явным недостатком анализа является отсутствие визуальной возможности исследования фактических обстоятельств происшествия, факта.

Анализ не предполагает получение объяснений должностных лиц, проверку документации непосредственно в органе, учреждении, на предприятии, производство замеров и другие организационно-технические действия, присущие проверке, что, существенно ограничивает его оперативные возможности.

Тем не менее, правильно выстроенный анализ по степени эффективности мало в чём уступает полноценной проверке.

Существует масса анализов, проводимых органами прокуратуры в их повседневной деятельности.

К примеру, осуществляемый ежемесячно мониторинг состояния рецидивной преступности среди лиц, состоящих под пробационным контролем в отдельно взятом регионе представляет собой классический экспресс-анализ, складывающийся из следующих структурных элементов:

- регион, подвергнутый анализу;
- общее количество подучетных лиц, совершивших уголовные правонарушения в период пробационного контроля;
- общее количество уголовных правонарушений, совершенных подучетными лицами, в том числе в разбивке на уголовные проступки и преступления
- количество в разбивке по категориям преступлений, по видам преступлений;
- данные о сотрудниках службы пробации, осуществлявших контроль за поведением лиц, совершивших уголовные правонарушения;
- возможные причины и условия совершения повторных преступлений;
- предпринятые и предлагаемые меры;

Экспресс-анализы, как правило, состоят из одного, максимум двух листов, изготавливаются в короткий срок, содержат основную суть нарушений.

Среди видов анализов, применяемых в сфере надзора за организацией пробационного контроля можно также выделить следующие виды анализа:

- анализ конкретного произошедшего факта или события;
- анализ отдельной ситуации;
- анализ обращений граждан о фактах нарушений их прав;
- анализ предварительных информационных данных и новостных источников и.т.д.

Большим преимуществом анализа является возможность прогнозирования ситуации. Нередко докладывая руководству справку о проведенном анализе сотрудники органов прокуратуры отдельным блоком отражают вероятностное течение событий и последствий какой-либо ситуации, факта, конкретных нарушений законности, тем самым определяя каким образом лучше всего принять не только предупреждающие меры реагирования, но и предупредительные, превентивные. К примеру, очевидно, что не разрешение вопросов трудоустройства многочисленного спецконтингента может повлечь за собой несанкционированные митинги, забастовки и в целом дестабилизацию общественно-политической обстановки.

Таким образом, анализ является универсальным правовым средством прокурорского надзора, которое может являться как составной частью прокурорской проверки, так и выступать в качестве самостоятельной формы осуществления прокурорского надзора.

Применительно к какому либо событию или факту анализ может исследовать как те обстоятельства, которые складывались до данного события или факта, так и те обстоятельства, которые оно повлечет за собой.

Так, прокуратурой Костанайской области в сентябре 2017 года проанализированы вопросы трудоустройства лиц, состоящих под пробационным контролем на производственных предприятиях области, в ходе чего установлены следующие данные:

- количество трудоустроенных лиц с помощью органов занятости;
- количество выделенных квот для трудоустройства спецконтингента;
- количество лиц, из числа спецконтингента, устроившихся на работу самостоятельно;

В ходе анализа была установлена явная недостаточность выделяемых квот для трудоустройства; факты необоснованного отказа в приёме на работу лиц, имеющих судимость; непринятие мер местными исполнительными органами по оказанию социальной помощи спецконтингенту.

Результаты анализа и контрольной проверки были рассмотрены на расширенном заседании коллегии прокуратуры Костанайской области в декабре 2017 года с участием уполномоченных органов и руководителей предприятий, допустивших выявленные нарушения. [40]

Таким образом, проверка и анализ являются основными двумя инструментами выявления нарушений в сфере организации пробационного контроля, активно используемыми в органах прокуратуры Республики Казахстан.

В принципе, эти два довольно консервативных классических инструмента надзора состоят в арсенале правовых средств прокурора с момента основания органов прокуратуры и в дальнейшем также будут использоваться также активно. Свой глобальный виток развития они получили именно в 21 веке с внедрением электронно-цифровых технологий, разработкой и использованием информационных баз и систем. На сегодняшний день ни один анализ или проверка не обходятся без применения информационных технологий.

Не секрет, что до 80 процентов информации прокуроры получают так называемым камеральным путём, не выходя из кабинета на основе мониторинга социальных сетей, новостных рубрик, данных пенсионных фондов, других государственных организаций и органов. Умение правильно использовать IT-технологии в надзорной деятельности стало одним из основополагающих успеха в работе современных прокуроров. В этих условиях существенным подспорьем являются информационные базы Комитета правовой статистики и специальных учётов при Генеральной прокуратуре РК, активная работа с которыми стала обязательным стандартом навыков и умений среднестатистического прокурорского работника.

Более того, в современных реалиях отмечается тенденция к применению прокурорами нестандартных методов сбора информации, путём включения сотрудников в группы социальных сетей, посещения общественных мест, предполагающих возможность скопления народа, проведения опросов населения.

Многозадачность вопросов, разрешаемых в ходе проверок и анализов, постоянно ориентирует прокуроров на поиск новых подходов к организации этой работы, что обусловлено самой юридической природой целей правовых средств прокурора по выявлению нарушений закона.

2.2. Правовые средства прокурора по реагированию на нарушения закона в сфере организации пробационного контроля.

Возложив на органы прокуратуры комплексную и важную задачу по надзору за неукоснительным соблюдением Конституции и исполнением действующих на ее территории законов, а также обязанность по защите прав и свобод человека и гражданина, законодатель вверил органам прокуратуры соответствующие разрешение на осуществление надзорной деятельности в соответствии законами предусмотренными государством.

Согласно Закону РК "О прокуратуре" "прокурор обязан не только выявлять нарушения закона, выявлять причины и условия, способствующие возникновению выявленных нарушений, выявлять виновных лиц, но и принимать все предусмотренные законом меры для устранения выявленных нарушений, предупреждения их совершения в будущем и привлечением виновных к установленной законом ответственности." [29]

Для решения этих задач законодательство определяет ряд "инструментов" - специальных полномочий, которые предусматривают деятельность прокуроров по выявлению и устранению нарушений закона.

Правовые средства прокурорского надзора на нарушения законов имеющиеся в законодательстве и регулирующие прокурорский надзор, и специфические полномочия прокуроров, т.е. права и обязанности, обеспечивающие устранение нарушений законности, а также предпринимаемые в установленном порядке меры по устранению выявленных нарушений законности, а также причин и условий, им способствующих, и привлечению соответствующей нарушениям законности, ответственности виновных лиц

Арсенал, предусмотренных Законом РК «О прокуратуре» правовых средств прокурорского надзора в сфере организации пробационного контроля наиболее интересен для изучения с точки зрения их эффективности и функциональности.

Акты прокурорского надзора — это уникальные правовые акты, вносимые только прокурорами в порядке реализации своих полномочий предусмотренные законами государства, посредством которых он обращается к компетентным органам с требованием об устранении нарушений законов и привлечении к ответственности виновных лиц.

Закон РК «О прокуратуре» четко разграничивает перечень актов прокурорского надзора от актов прокурорского реагирования. [29]

В результате подобной градации, согласно п.1 части 1 ст.23 Закона РК «О прокуратуре» к актам прокурорского надзора в Республике Казахстан относятся протест, санкция, указание, представление и постановление.

Акты прокурорского надзора - в основном являются индивидуальные акты, направленные к тем или иным государственным органам и должностным лицам в связи с определенными случаями нарушений законности. Акт прокурорского надзора обязывает государственный орган в лице его должностного лица реагировать на указанные в акте нарушения установленном законом порядке т.е.: принять его к рассмотрению, принять необходимые меры по устранению нарушения законности и сообщить о результатах рассмотрения с предоставлением копии материалов служебной проверки, протокола рассмотрения акта и т.д. прокурору внесшему акт.

Грамотное и правильное составление актов прокурорского надзора, а также точное и полное выражение в них закрепленных в законе полномочий прокуроров и основанных на них требований — неотъемлемое условие действенности надзора.

Существуют следующие требования к актам прокурорского надзора перед внесением их в уполномоченные государственные органы:

- своевременность; актов надзора, является одним из основных требований, при составлении не следует волокитить акт надзора а вносить его как можно быстрее;
- оперативность на реагирования нарушений законности;
- обоснованность каждый довод указанный в акте должен соответствовать выявленным нарушениям законности;
- упреждающий характер, при внесении актов надзора должны предупреждать нарушения законности;
- комплексность полнота, системность и взаимосвязанность проведенной проверки с фактами отражаемыми в акте надзора;.

Практика прокурорского надзора в сфере организации пробационного контроля выделяет 2 наиболее часто применяемых акта прокурорского надзора, одним из которых является представление об устранении нарушений закона, причин и условий, способствующих им.

Представление – один из наиболее классических фундаментальных актов прокурорского надзора, основное предназначение, принципы и основания внесения сохранены практически в неизменном виде со времен применения его органами прокуратуры СССР.

С точки зрения профессора Ергашева Е.Р., представление, применяемое в порядке осуществления прокурорского надзора – это имеющий своим предметом совокупность нарушений законов надзорный акт прокурорского реагирования, вынесенный от имени государства прокурором либо его заместителем, адресуемый к компетентным органам и должностным лицам, с требованием его безотлагательного рассмотрения и принятия в установленный срок мер по устранению выявленных нарушений законов, причин и условий,

способствующих им, а также привлечению к установленной законом ответственности виновных лиц и сообщения прокурору в письменной форме о результатах рассмотрения его требований и принятых мерах. [41]

В современной теории прокурорской деятельности правовые средства прокурора рассматриваются учеными по-разному. Например, С. И. Герасимов "определяет их как предусмотренные законодательством формы реализации полномочий прокурора, направленные на выявление, устранение и предупреждение нарушений закона"[42]. С точки зрения В. Г. Бессарабова, это "установленные законодательством полномочия прокурора по устранению выявленных нарушений законов, их причин и способствующих им условий, привлечению к ответственности виновных и предупреждению нарушений закона"[43], а по мнению О. А. Кожевникова, – "меры борьбы с правонарушениями, т.е. установленные законом способы, применяя которые, органы прокуратуры выявляют, устраняют и предупреждают нарушения законности, причины и условия, их порождающие"[44].

В связи с чем, в литературе правовые средства понимаются как формы реализации полномочий прокурора, полномочия прокурора, правовые действия прокурора, меры борьбы с нарушениями закона.

Исходя из приведенного понятия представления, предметом представления является множество нарушений, то есть их совокупность. При этом эти нарушения могут иметь как разнородный характер, так и относиться к одной группе. Так, в одном представлении могут быть изложены исключительно факты совершения подучетным контингентом повторных преступлений в период пробационного контроля, так и наряду с ними могут быть приведены вопросы не выделения квот местными исполнительными органами для лиц, освободившихся из мест лишения свободы.

Ергашев Е.Р. относит представление исключительно к числу надзорных актов реагирования, обязательным признаком которого является вынесение его от имени государства прокурором или его заместителем. [41]

Нарушения законодательства, устранение которых является мнением прокурора, заключаются не только в одном эпизоде неисполнения или ненадлежащего исполнения закона, но и в общем и повторном нарушении – например, неоднократном не явки на регистрацию подучетного.

При подготовке представления прокурор досконально анализирует причины и условия, которые привели к правонарушению. Для того чтобы лучше понять экономические, социальные и политические особенности ситуации, которая способствовала совершению правонарушения, прокурор может использовать свои полномочия для использования услуг специалистов в конкретных областях знаний, что позволяет получить реальную картину и выявить причины и условия совершения правонарушений. На основании полученных данных, всех полученных и изученных данных прокурор подготавливает не только требования по устранению нарушений закона, но и

предложения по мерам, которые позволят предотвратить данное нарушение в будущем, т. е. устранить причины и условия, которые к нему приводят.

Представление адресуется к индивидуально определенному должностному лицу или органу, в компетенции которых находится устранение нарушений закона. Если устранение правонарушения, а в частности его причин и условий, входит в полномочия различных органов и учреждений, то прокурор имеет право внести несколько представлений по одному предмету.

При этом в представлении излагается требования следующего характера:

- о его обязательном рассмотрении; - об устранении нарушений законов, причин и условий, способствующих им; - о привлечении к ответственности виновных лиц; - о сообщении прокурору в письменной форме о результатах рассмотрения и принятых мерах.

Как видно из приведенного понятия, в отличие от казахстанского в российском законодательстве нет отличия акта надзора от акта реагирования, тем не менее, в целом, приведенное определение представления является по нашему мнению наиболее полным и подходящим.

Представление прокурора в Республике Казахстан регламентировано ст.27 Закона РК «О прокуратуре», "которое содержит четыре вида представлений, вносимых прокурором в пределах своей компетенции: об устранении нарушений законности, об устранении причин и условий, способствующих совершению уголовных и иных правонарушений, по вопросам лишения неприкосновенности лиц, обладающих этим правом, в иных случаях, установленных законом." [29]

"Представление подлежит рассмотрению должностным лицом или органом в течение тридцати календарных дней, а в случаях, если могут наступить необратимые последствия для жизни и здоровья человека и гражданина, безопасности государства, – в срок, установленный прокурором."

"Прокурор вправе участвовать при рассмотрении представления. О времени и месте рассмотрения представления прокурор должен быть уведомлен государственным органом или должностным лицом не позднее трех рабочих дней до дня рассмотрения представления. О результатах рассмотрения представления и принятых мерах сообщается в прокуратуру в течение трех рабочих дней со дня его рассмотрения." [29]

Вместе с тем, не совсем понятно, что законодатель имел ввиду под иными случаями (основаниями), установленными законом, что предусмотрено ч.4 ст.27 Закона РК «О прокуратуре». Возможно, ввиду незначительного времени, прошедшего со дня принятия Закона – 30 июня 2017 года, практика внесения представлений по иным случаям, установленным законом в деятельности автора настоящей работы, места не имела. Вполне возможно предположить, что эта норма существенно расширяет пределы прокурорского надзора и возможности применения правовых средств прокурора.

Если обратиться к такому правовому средству реагирования прокурора как протест, то следует отметить, что его использование в сфере надзора за организацией пробационного контроля носит весьма ограниченный характер.

Редкие случаи использования принесения протеста на нормативно-правовые акты местных исполнительных органов по вопросам определения мест для отбывания наказаний в виде общественных работ не могут свидетельствовать о сформировавшейся практике, в связи с чем можно сделать вывод о том, что протест прокурора в этой сфере надзора практически не используется.

Следующим актом надзора является постановление прокурора, которое регламентировано ст.28 Закона РК «О прокуратуре». В рассматриваемой сфере надзора постановление, как правило, выносится по вопросам возбуждения дисциплинарного производства, проведении проверки, а также в иных случаях, предусмотренных законом. [29]

Особая императивность постановления прокурора выражается в том, что оно подлежит обязательному исполнению.

Безусловно, оно может быть обжаловано лицом, чьи права были ограничены вынесенным постановлением, тем не менее, на практике такие случаи являются настолько редкими, что их можно практически не брать в расчёт.

Указанное обусловлено повышенными требованиями, предъявляемыми в органах прокуратуры к качеству актов надзора.

К примеру, одним из вопросов, рассмотренных на заседании коллегии Генеральной прокуратуры РК 23 января 2017 года была проблема необходимости повышения качества актов прокурорского надзора, с целью недопущения необоснованных актов, исключения фактов их обжалования, в том числе и в судебном порядке. [45]

Если приведенные акты надзора в основном несут в себе карательные и пресекательные функции, то практика прокурорского надзора выделяет также сигнализационные предупредительные средства прокурорского реагирования.

Рассмотрим несколько характерных черт, присущих сигнализационным правовым средствам прокурора.

Во-первых, в рафинированных сигнализационных средствах отсутствует требование о привлечении к какому-либо виду ответственности кого-либо из виновных лиц.

Во-вторых, из наименования указанного вида правовых средств следует, что они предназначены, для того чтобы сигнализировать о нарушениях законности, в том числе и о возможных.

В третьих, сигнализационные правовые средства могут направляться адресатам исключительно с целью информирования, без требования дачи ответа о принятых мерах.

К примеру, на межведомственном оперативном совещании при прокуроре Камыстинского района Костанайской области от 18 июня 2018 года были

рассмотрены вопросы обеспечения законности при соблюдении прав лиц, находящихся под пробационным контролем за 2017 год и 5 месяцев 2018 года.

В справке о проведенном прокуратурой района анализе были изложены факты ненадлежащего осуществления контроля за поведением подучетных лиц со стороны службы пробации, высокий уровень безработицы как следствие недостаточности выделяемых квот на трудоустройство, отсутствие системной и планомерной работы по оказанию социальной помощи со стороны местных исполнительных органов и.т.д.

Результаты анализа были изложены в информационном письме прокурора района, направленном в адрес акима района. [46]

В данном случае информационное письмо выступает в роли сигнализационного предупредительного правового средства прокурора.

Классическая структура сигнализационного правового средства прокурора выглядит следующим образом.

Во-первых, указывается адресат и наименование правового средства, далее излагаются предпосылки в виде ссылки на проведенную проверку либо анализ состояния законности. Например: «...Прокуратурой Шемонаихинского района по поручению прокуратуры области проанализировано состояние рецидивной преступности за 9 месяцев 2018 года и установлено следующее...».

В описательной части излагаются непосредственные нарушения закона, которые были выявлены прокурором, их количество, степень последствий, ссылка на нормы нарушенных правовых актов.

В обязательном порядке отражаются причины и условия, способствовавшие выявленным нарушениям закона, тенденции и необходимые меры, которые следует предпринять как основному уполномоченному органу, так и иным органам, деятельность которых затрагивает организацию пробационного контроля.

Основное различие сигнализационного правового средства от акта надзора состоит в том, что оно, как правило, адресуется в адрес органа или организации, чья деятельность косвенным образом касается организации пробационного контроля, тогда как представление об устранении нарушений законности вносится непосредственно уполномоченному органу в сфере пробации.

В сигнализационном правовом средстве уместно приводить не только статистические сведения, но и факты обращения внимания на имеющиеся проблемы, которые ранее уже отражались в предыдущих актах реагирования.

Например, уместно использовать оборот: «...Несмотря на то, что прокуратурой района ранее в 2015,2016 г.г. уже указывалось на имеющуюся проблематику в сфере трудоустройства лиц, состоящих под пробационным контролем...уполномоченным органом в сфере занятости вновь не принято мер по формированию заявок о профессиональном обучении подучетного контингента».

Тем самым органами прокуратуры в сигнализационном акте обрисовывается тенденция по выявлению нарушений законности и указывается на непринятие мер со стороны уполномоченных органов и организаций.

Учитывая, что надзорный орган не вправе принимать меры по непосредственному устранению нарушений закона, обнаружив нарушение закона, прокурор ставит вопрос об их устранении перед органом или должностным лицом, в компетенцию которых входит осуществление соответствующих мер.

Одной из специфик актов прокурорского надзора заключается в том, что прокуроры обладают строго ограниченной юрисдикцией, установленной законом в отношении поднадзорных субъектов или вопросов проверки. Это обстоятельство определяет требование прокурорского акта, в соответствии с законодательством. Данные требования обязательны только для рассмотрения, но не для исполнения. В связи с этим главной особенностью любого акта прокуратуры является его достоверность, убедительность, слог написания и характер выявленных нарушений законности.

Рассматриваемое направление прокурорского надзора имеет свои цели, общий смысл которых заключается в том, чтобы пробационный контроль подучетных протекал в соответствии с учредительными документами и в соответствии с установленным порядком, условиями, правами и обязанностями этих субъектов.

Эффективность прокурорского надзора заключается в наиболее успешном выполнении прокурором задач по укреплению законности, ликвидации преступности и устранению причин и условий, ее вызывающих, с минимальными затратами времени и процессуальных средств.

Действенность надзора определяется стремлением прокурора не только создать специальное нарушение закона, но и исключить нарушения закона в будущем. Для этого вам нужно не только подать протест, объявить предупреждение, подать представление и т. д. но также и следить за устранением нарушений закона.

В целях повышения эффективности прокурорского надзора необходимо совершенствовать работу районных и областных прокуратур, поскольку они являются основным звеном в системе органов прокуратуры. Приоритетные задачи такого совершенствования:

- укрепление персонала и повышение его качества;;
- поддержка инициативы прокуроров;
- распространение положительного опыта;
- раннее выявление и устранение недостатков в работе.

Компетенция прокуроров ограничивается рамками нормативных правовых актов, которые прокурор обязан контролировать, объектами надзора и полномочиями прокурора.

В целом, для любого правового средства реагирования на нарушения закона характерны две особенности – это информативность акта, а также

наличие в нём правовой оценка обстоятельств органами прокуратуры, их официальная позиция по тому-либо иному вопросу, то есть выражение мнения надзорного ведомства.

Исходя из этого, в содержание правовых средств реагирования входят и задачи для иных уполномоченных государственных органов, выполнение которых является обязательным условием должной и полноценной реализации акта прокурорского надзора, реагирования.

Теория и практика прокурорского надзора предлагает достаточно широкую градацию надзорных средств реагирования на нарушения законности: надзорные и ненадзорные, процессуальные надзорные и процессуальные ненадзорные, основные и сигнализационные. [47]

Здесь следует иметь ввиду, что применение того или иного вида средства реагирования зависит от конкретных обстоятельств, к которым мы относим: субъектов правонарушений, объём и характер нарушений закона, наличие достаточных компетенций у адресата акта надзора, реагирования для устранения нарушений закона, правовые последствия выявленных нарушений закона и т.д.

Важно помнить, что каждый акт надзора, реагирования является строго индивидуальным и, соответственно подходы к его исполнению и реализации должны быть строго индивидуализированы.

Безусловно, применение правовых средств реагирования прокурора на нарушения закона на практике имеет свои особенности, которые планируется изучить в совокупности с иными актуальными проблемами прокурорского надзора в сфере организации пробационного контроля в следующей главе нашего исследования.

Глава 3. Актуальные проблемы прокурорского надзора в сфере организации пробационного контроля в Республике Казахстан и странах зарубежья.

3.1. Актуальные проблемы прокурорского надзора в сфере организации пробационного контроля в Республике Казахстан.

Проблемы прокурорского надзора за организацией пробационного контроля по нашему мнению можно условно разделить на две категории.

К первой категории относятся проблемы, связанные с правовой регламентацией деятельности, как органов прокуратуры, так и иных органов, чья деятельность затрагивает нахождение лиц под пробационным контролем.

В процессе сопоставления действующего и ретроспективного законодательства выявилась интересная особенность.

Так, при определении необходимости вмешательства органов прокуратуры в тот или иной вопрос наиболее важную роль играет наличие

информации, оперативное истребование которой является залогом успешных мер по защите трудовых и иных прав граждан.

Ранее, до 2017 года, на практике прокуроры, при истребовании необходимой информации опирались на часть 3 ст.6 Закона «О Прокуратуре» от 21 декабря 1995 года «Правовые гарантии деятельности органов прокуратуры», согласно которой прокурор имел право сам устанавливать норму, порядок и сроки предоставления запрашиваемой информации у поднадзорных субъектов. [17]

Отсутствие подобной нормы в Законе РК «О прокуратуре» от 30 июня 2017 года породило практическую проблему исполнения требований прокурора в части соблюдения сроков запрашивания необходимой информации. Кроме того, довольно часто на практике имеет место предоставление прокурору информации либо в чрезмерно объёмном виде, требующем переработки и вычленения необходимых данных, либо напротив, предоставления недостаточной информации и материалов. Естественно, что такое положение вещей негативно влияет на оперативность проведения проверочных и аналитических мероприятий, что в условиях ограниченного времени существенно сказывается на качестве проверки либо анализа, в связи, с чем автором исследования подготовлены предложения о внесении соответствующих изменений в действующий Закон РК «О прокуратуре» от 30 июня 2017 года.

Ко второй категории следует отнести исключительно практические проблемы, в том числе организационного характера.

Так, в предыдущей главе, рассматривая вопросы регламентации правовых средств прокурора по реагированию на нарушения закона, мы акцентировали внимание на необходимости повышения качества актов надзора. Не будет лишним отметить, что от качества подготовки акта надзора зависит и цель его внесения, поэтому проблематике подготовки актов надзора на наш взгляд необходимо уделять повышенное внимание.

Эта проблема тесно взаимосвязана с проблемой профессионального уровня сотрудников прокуратуры, осуществляющих надзор за организацией пробационного контроля в городских и районных прокуратурах.

Так, на практике, тематические совещания и семинары, отраслевыми подразделениями областных и приравненных к ним прокуратур проводятся, как правило, по предмету надзора в исправительных и специализированных учреждениях. В лучшем случае, в год проводится один семинар и одно совещание, что нив коей мере не может являться достаточным.

Исходя из собственного практического опыта, полагаю необходимым для данной категории сотрудников разработку и проведение обучающих курсов на базе Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре РК в объёме не менее 40 часов, или 5 рабочих дней.

Содержание модуля предлагается наполнить в следующем процентном соотношении:

- 20% - теоретический материал изучение нормативно-правовых актов регулирующих деятельность, методик проведения проверки, статистическую информацию и т.д.;

- 60% - практические задания (изучение и проверка контрольных дел, составление справок и актов реагирования и т.д.) в данном случае возможно проведения проверок в службах пробации г.Нур-Султан;

- 20% - обсуждение имеющих место проблем практического характера, с учетом сотрудников служб пробации где проведены проверки.

Другой актуальной проблемой является надлежащая оценка эффективности деятельности органов прокуратуры при осуществлении надзора за организацией пробационного контроля.

Как известно, любое правонарушение легче предотвратить, нежели пожинать его негативные последствия.

В этой связи полагаем, что акцент в работе прокуроров должен быть смещён на профилактику нарушений законности.

В то же время, во избежание дублирования функций иных государственных органов предлагается определить следующий конкретный критерий оценки деятельности городских и районных прокуроров:

- количество преступлений, совершенных лицами, состоящими под пробационным контролем в период отбывания ими наказания;

По мнению автора выделение именно повторных преступления в конкретный критерий оценки деятельности прокуратур, продиктованы её повышенной опасностью. Все профессиональные преступники - или рецидивисты (домушников, карманников, медвежатников и т.д.), станут уже преступниками пробационными

С другой стороны рецидивная преступность среди подучетных - является показателем беспомощности общества в деле исправления преступников в том числе местных исполнительных органов, служб пробации и прокуратуры как координирующего органа.

В связи с чем, необходимо с одной стороны, знать причины и условия совершения повторных правонарушений подучетными, данное обстоятельство позволит повысить эффективность предупреждения, с другой стороны, изучить действенность принимаемых мер сотрудниками службы пробации по ресоциализации осужденных лиц. Очевидно, что эффективность пробации по следует определять как степень достижения целей, стоящих перед институтам прокурорского надзора по организации пробационного контроля .

Анализируя зарубежную литературу столкнулся с идеей основной целью которой является, что пробация - альтернатива лишению свободы, его отрицательному воздействию, исходя из убеждения, что места лишения свободы представляют собой фабрику преступности. Многие американские пенитенциаристы и криминологи связывают развитие этих институтов с необходимостью гуманизации наказания и внедрению мер по постепенной

развитию механизмов по социализации бывших заключенных и искоренению преступности среди них усилиями служб пробации.

В связи с чем, автор сошелся со мнением Шатанковой Е.Н. и уже отталкиваясь от данного критерия можно судить об эффективности работы городских и районных прокуратур по координации деятельности уполномоченных органов в сфере обеспечения занятости спецконтингента, оказания адресной социальной помощи, активного вовлечения лиц, состоящих под пробационным контролем в общественную жизнь и т.д., то есть создания условий по полноценной ресоциализации и адаптации. [48]

Естественно, что если данный индикатор не выдерживается, то вся остальная работа будет носить явно формальный характер.

Согласно суждениям Уканова К. к числу очевидных практических проблем как органов прокуратуры, так и органов пробации, которые в действительности продолжают иметь место во многих регионах практики относят отсутствие надлежащего уровня взаимодействия между указанными ведомствами, что было характерно и для ранее существовавших уголовно-исполнительных инспекций. [49]

Интересен опыт Центра правоохранительных услуг прокуратуры Костанайской области (далее-ЦПУ). Так, 4 дня в неделю из 5-ти рабочих в ЦПУ осуществляет дежурство сотрудник службы пробации г.Костаная, к которому на отметку приходят осужденные, находящиеся под пробационным контролем.

Кабинеты в которых проводятся приемы посетителей оборудованы средствами видеонаблюдения и аудиофиксации, кроме того прозрачные стеклянные двери позволяют отслеживать работу сотрудника службы пробации со стороны сотрудников органов прокуратуры.

Более того, осужденный вправе обратиться непосредственно к находящимся в ЦПУ сотрудникам прокуратуры за разъяснением законодательства, что касается не только вопросов порядка отбывания наказания, но и иных любых проблем правоприменительного характера.

Нередко осужденные обращаются за помощью к дежурящим в ЦПУ сотрудникам Департамента юстиции (по вопросам исполнения приговоров в части взыскания ущерба), сотрудникам органа занятости и социальной защиты населения, а также представителям инспекции по труду.

Имели место факты обращения осужденных к адвокатам по вопросам раздела имущества, вступления в наследство, оформления земельных участков.

Все эти меры позволяют избежать формализма в проведении профилактических бесед и иной работы по ресоциализации и адаптации осужденных.

Надлежащее взаимодействие в данном случае должно иметь место не только между органами прокуратуры и службой пробации, но и органами внутренних дел, местными исполнительными органами, социальными и юридическими службами, органами здравоохранения, документирования и

трудоустройства, то есть в орбите взаимодействия должны быть все органы и учреждения, куда может обратиться подучетное лицо за получением квалифицированной помощи.

О необходимости принятия мер по координации взаимодействия и в целом организации этой работы со стороны органов прокуратуры практики высказывались задолго до принятия действующего Закона РК «О пробации».

Так, Законом Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам дальнейшей гуманизации уголовного законодательства и усиления гарантий законности в уголовном процессе» от 18 января 2011 года была предусмотрена декриминализация с полным исключением 20 составов преступлений из Уголовного кодекса, с переводом 5 статей в разряд административных правонарушений. В ряде статей УК были снижены срок лишения свободы. [50]

Учитывая, что на территории Костанайской области под действие данного закона попадали 1344 лица, прокуратурой Костанайской области 14 февраля 2011 года проведено межведомственное оперативное совещание с приглашением уполномоченных государственных органов.

Согласно протокольному решению, местным исполнительным органам было рекомендовано изыскать возможности по оказанию освободившимся из мест лишения свободы лицам содействия в трудовом и бытовом устройстве.

Соответственно, была проведена работа по неукоснительному соблюдению всех требований законодательства о предоставлении социальной помощи лицам, освобожденным от отбывания наказания. [51]

Следующую группу проблем можно отнести к проблемам не столько осуществления прокурорской деятельности, а сколько к числу общеправовых проблем. Ранее нижеуказанные пробелы и коллизии стали основой для публикации научной статьи. [52]

Вот некоторые выдержки из данной статьи, "в соответствии с ч.2 ст. 68 УИК при злостном нарушении порядка отбывания наказания служба пробации направляет в суд представление о замене ограничения свободы лишениям свободы. В силу п.3 ч.2 ст. 67 УИК одним из злостных нарушений отбывания наказания в виде ограничения свободы является совершение осужденным уголовного проступка."

"При этом совершение подучетным лицом уголовного правонарушения не является основанием для замены ограничения на лишения свободы, тогда как уголовное правонарушение является более общественно-опасным деянием, чем проступок."

"Аналогично при совершении подучетным лицом преступления, либо прекращения уголовного дела за примирением сторон, не предоставляется возможность для направления материалов в суд."

"В этой связи, считаем необходимым в п.3 ч.2 ст. 67 УИК внести изменение и заменить "уголовный проступок" на "уголовное правонарушение"."

Кроме того, согласно п.13 Нормативного постановления Верховного суда №6 от 02.10.2015г. "при принятии судом решения об условно-досрочном освобождении от отбывания наказания или замене неотбытой части более мягким видом наказания, осужденный подлежит освобождению из под стражи после вступления постановления в законную силу". [53]

Срок неотбытой части наказания исчисляется с момента фактического освобождения осужденного. В тоже время, в соответствии со ст.64 УИК, срок отбывания наказания в виде ограничения свободы исчисляется со дня принятия вступившего в законную силу приговора суда к исполнению службой пробации.

Таким образом, в настоящее время имеются противоречия действующих норм относительно исчисления сроков наказания при ограничении свободы.

В частности, при замене наказания на ограничения свободы срок согласно УИК исчисляется со дня принятия судебного акта к исполнению, а согласно нормативному постановлению с момента фактического освобождения осужденного.

Таким образом, в результате данной коллизии в законодательстве осужденному к назначенному сроку добавляется от 2 до 10 дней.

В данной связи предлагается исчислять сроки с момента вступления постановления суда об условно-досрочном освобождении в силу, то есть без учета времени затраченного на прибытие и постановки на учет в службу пробации.

Вместе с тем, следует отметить неоднозначную практику применения данного института при условно-досрочном освобождении осужденных.

Так, при условно-досрочном освобождения лица из мест лишения свободы он становится на учет в Местной полицейской службе (далее-МПС) и надзор за ним осуществляется участковым инспектором. Однако вопросы ресоциализации подучетного остаются в ведении службы пробации.

При условно-досрочном освобождения лица из под учета службы пробации (ограничение свободы) последний по логике вещей должен становиться на учет в МПС, однако он фактически остается без надзора.

Кроме того, разделение института исполнения наказания между МПС и пробации приводит к дополнительному, повторному составлению индивидуальных программ, постановки на формальный контроль и проверкам по месту жительства.

В связи с чем, полагаем целесообразным полномочия по исполнению наказаний не связанных с лишением свободы передать в ведение службы пробации.

Также на законодательном уровне не урегулированы вопросы выездов подучетных лиц за пределы административно-территориальной единицы по

уведомлениям. К примеру, лицо состоящее на учете службы пробации выехав по уведомлению в г.Кокшетау, фактически может посетить и другие города. Использование электронного браслета, либо, биллинг мобильного телефона позволило бы отследить передвижение подучетного лица, однако у служб пробации отсутствует данная возможность. В данном случае необходимо проведение совместных мероприятий с использованием возможностей оперативных подразделений.

Таким образом, устранение указанных противоречий будет способствовать расширению возможностей служб пробации, и позволит сделать общество еще более безопасным.

Ещё одной актуальной практической проблемой являются вопросы применения в отношении лиц, состоящих под пробационным контролем замены неотбытой части наказания на лишение свободы.

Так, при направлении материала в отношении подучетного в суд о замене неотбытого срока на лишение свободы, многие подучетные изъявляют желание о смене места жительства, что вызывает проблему невозможности рассмотрения судом материала о ЗМН, в том числе возврат материалов без исполнения в службу пробации.

Кроме того, при замене неотбытой части на лишение свободы, суд отражает в резолютивной части постановления в порядке ст.476 УПК РК изменение меры пресечения лишь по вступлению постановления в законную силу, то есть только через 15 суток, что также порождает определенные проблемы.

К примеру, постановлением суда №2 г.Костаная от 14 июня 2018 года удовлетворено представление службы пробации по г.Костанай в отношении Дорошенко А.В. о замене назначенного наказания в виде привлечения к общественным работам сроком на 100 часов на арест виде 25 суток.

В то же время, Дорошенко А.В. после провозглашения постановления на вызовы службы пробации не являлся, по месту жительства отсутствовал, тем самым всячески уклоняясь от отбывания наказания и был установлен лишь спустя более 2-х недель после вступления постановления в законную силу. [54]

Приведённый пример показывает, что проблема реализации института замены неотбытой части наказания на более строгое, требует разработки действенного механизма привлечения к ответственности лиц, уклоняющихся от отбывания наказания.

Также заслуживает внимания тезис о том, что лицам, которые лишены по приговору суда права управления транспортным средством, а также ограничены в иных видах деятельности нецелесообразно являться для отметки в службу пробации.

Напрашивается вопрос, какое воздействие может оказать служба пробации в отношении указанной категории лиц? По сути, имеет место отвлечение сил и средств, отвлечение времени лиц, которые не должны подпадать под сферу деятельности службы пробации.

Практика показывает, что недочёты в деятельности служб пробации в основном связаны с недостаточной профилактической работой, формальным составлением индивидуальных программ и оказанием социально-правовой помощи. В частности, в Восточно-Казахстанской области прокуратурой области были выявлены факты, когда инспекторы пробации назначают подучетным психологическую помощь, тогда как они нуждаются в трудоустройстве либо оказании медицинской помощи. И наоборот, лицам имеющим работу, выдаются направления в Центры занятости для регистрации в качестве безработных. Имеют место факты, когда индивидуальные программы, где требуется реальная помощь, в уполномоченные органы вовсе не направляются.

Как отмечено Малько Л., что "К одним из основных препятствий к осуществлению социально-правовой помощи, оценке её качества является отсутствие стандартов оказания этого вида услуг. Отсюда возникает множество вопросов в части документирования и трудоустройства освободившихся из мест лишения свободы". [55]

Перечисление практических проблем порядка отбывания наказания лицами, находящимся под пробационным контролем может занять не один лист исследования, это и недостаточность квот по рабочим места для отбывания наказания в виде общественных работ и принудительного труда, недостаточность мер превентивного характера со стороны службы пробации и.т.д.

Рассмотрение подобных проблем требует комплексного подхода. По сути, пробация предполагает комплекс мер, направленных на полноценное восстановление лица в обществе. Приходится констатировать, что бюрократические препоны в механизме этого комплекса мер не изжиты до настоящего времени.

К примеру, при трудоустройстве подучетного контингента, как правило, запрашивается медицинская справка формы 086У, стоимость которой варьируется от 4-х до 5-ти тысяч тенге, что опять-таки проблематично для спецконтингента, не имеющего каких-либо доходов.

Анализом также установлено, что Акиматы не выполняют возложенные законом обязанности. Отсутствие их ответственности за ресоциализацию приводит к формализму оказания социально-правовой помощи, неэффективности деятельности специальных консультативно-совещательных органов при акимах, нецелевому использованию бюджетных средств, выделяемых на нужды ресоциализации.

В связи с чем, считаем необходимым включить в систему оценки местных исполнительных органов деятельность служб пробации в регионе.

Исследование указанных практических проблем порядка организации пробационного контроля в совокупности с непосредственными проблемами прокурорского надзора за пробацией обусловлено тем, что они неразрывно

связаны с координацией органами прокуратуры деятельности иных уполномоченных государственных органов.

С одной стороны, казалось бы, органы прокуратуры не должны заикливаться на организационных проблемах службы пробации, с другой стороны функция координации как раз и состоит в совместном разрешении имеющихся практических проблем и ориентировании иных органов на пути их преодоления.

Поэтому с полной степенью уверенности к числу наиболее актуальных проблем прокурорского надзора за организацией пробационного контроля следует отнести состояние координирующей работы со стороны органов прокуратуры.

В данном случае в основе координации деятельности должен лежать всесторонний и глубокий анализ состояния законности, в идеале прокурору района для восприятия реальной картины состояния законности в сфере пробационного контроля не нужно даже выходить из кабинета, всю информацию он может получать, систематически анализируя имеющиеся данные о мероприятиях службы пробации, о подучетном контингенте, о состоянии преступности.

Эта картина не столь утопична, как может показаться. Экстраполируя параметры и темпы прогресса в области компьютерных и телекоммуникационных техник и технологий, а также возрастающую виртуализацию всех сфер человеческой деятельности, можно определить информационную аналитику и информационный как перспективные технологии социального управления 21 века.

Примером эффективного применения цифровых технологий при реализации координирующей функции органов прокуратуры может послужить разработанный прокуратурой Восточно-Казахстанской области сайт rprobaciya.kz, на котором уполномоченные государственные органы, подучетные лица могут получать и обмениваться необходимой информацией.

При этом внедрение данного инструмента "информационного ресурса позволит устранить административные барьеры и оптимизирует в режиме реального времени взаимодействие между подучетными, службой пробации и госорганами".

Кроме того, также в Восточно-Казахстанской области реализуется проект по установлению биометрических терминалов (марка «ZK TescoMultiBio» 800-N(ID) в настоящее время уже установлены в рамках проекта в службах пробации г.Усть-Каменогорск и г.Семей для автоматизированной очередной отметки.

Данные дактилоскопических карт подучетных лиц служб пробации уже загружены в терминалы.

Так, отчеты о прибытии для отметки проводится путем идентификации личности по отпечаткам пальцев подучетных и приложению копии удостоверения личности на видеокамеру. Данный процесс обеспечит экспресс

отметку подучетных и позволит перепроверить посещение служб пробаций, что исключит коррупционную составляющую при их взаимодействии.

Кроме того, значительно повысится эффективность работы сотрудников пробации ввиду их освобождения от регистрации вручную, что позволит эффективно осуществлять контроль за поведением осужденных.

В последствии Генеральной прокуратурой рассмотрен вопрос о целесообразности распространения данного опыта во всех регионах страны.

Резюмируя данный параграф можно сделать вывод о том, что актуальные проблемы прокурорской деятельности непосредственно связаны с проблемами практики пробационного контроля, а их разрешение напрямую зависит от выработки действенных практических мер, совершенствования законодательства, а также компетентности и активности надзирающих прокуроров.

3.2. Актуальные проблемы прокурорского надзора в сфере организации пробационного контроля в странах ближнего и дальнего зарубежья.

Анализ опыта зарубежных стран, где служба пробации имеет многолетнюю историю, показывает довольно большой разброс в построении этой службы. К примеру, в Великобритании служба пробации находится в ведении Министерства юстиции, в Нидерландах и Латвии является самостоятельной структурой Министерства юстиции. В Эстонии служба пробации с 2007 года переподчинена тюремной системе, при внедрении пробации ещё в 1998 году. [56]

Изучение законодательства и практики прокурорского надзора в сфере организации пробационного контроля стран ближнего и дальнего зарубежья показало, что в принципе, наиболее общий характер эти вопросы имеют в Российской Федерации и странах СНГ, что обусловлено едиными историческими корнями Республики Казахстан и этих государств.

В первую очередь следует отметить, что на территории наиболее ближнего и наиболее стратегически важного соседа – Российской Федерации до настоящего времени не принят федеральный закон «О пробации РФ», который существует лишь в виде проекта.

При этом, создание службы пробации планируется осуществить в рамках реализации Концепции развития уголовно-исполнительной системы РФ до 2020 года, поскольку в России до сих пор нет службы, которая занималась бы надзором, руководством и оказанием помощи по возвращению в общественную жизнь условно-досрочно освобожденных лиц.

Если обратиться к тексту Федерального Закона от 17 января 1992 года «О прокуратуре Российской Федерации» (далее-Федеральный Закон «О прокуратуре»), то можно увидеть, что в соответствии с ч.2 ст.1 прокуратура осуществляет надзор за исполнением законов администрациями органов и

учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу. [57]

При этом в главе 4 Федерального Закона в качестве предмета надзора отражена законность исполнения наказания, не связанного с лишением свободы, что отсутствует в Законе РК «О прокуратуре».

В то же время, ст.33 данной главы в качестве полномочий прокурора в этой сфере надзора перечисляет в основном его компетенции в сфере надзора непосредственно в пенитенциарных учреждениях, а детализация функционала при осуществлении надзора за исполнением наказаний, не связанных с лишением свободы отсутствует.

Интересен тот факт, что в Республике Молдова органы прокуратуры на законодательном уровне не осуществляют прокурорского надзора. В силу пункта «g» статьи 5 Закона «о Прокуратуре» №3 от 25 февраля 2016 года применительно к исследуемой нами теме функции прокуратуры в сфере пробационного контроля сводятся лишь к общему участию в единообразной реализации национальной и международной уголовной политике. [58]

В то же время институт пробации внедрён в сферу уголовно-исполнительных отношений этого государства ещё 14 февраля 2008 года с принятием Закона Республики Молдова «О пробации». Уполномоченным органом в сфере организации пробационного контроля является Инспекторат пробации.

Существенным отличием является то, что работники инспектората именуются советниками пробации, тем самым реализуется главная цель пробации – оказание влияния на подучетное лицо, в первую очередь посредством дачей советов от советника, составления совместного индивидуального плана не только активных социально значимых действий, но и помощи в его реализации.

Что касается непосредственно функционала органов прокуратуры, то согласно статье 124 Конституции Республики Молдова прокуратура является самостоятельным публичным учреждением в системе судебной власти, содействующим осуществлению правосудия, защите прав, свобод и законных интересов личности, общества и государства посредством уголовного производства и иных предусмотренных законом производств. [59]

Тем самым деятельность прокуроров в Молдове в большей степени сведена к процессному руководству, осуществлению уголовного преследования, содействию правосудия.

Наименование ни одного подразделения в структуре Генеральной прокуратуры Молдовы не связано с осуществлением какой-либо надзорной деятельности в сфере организации пробационного контроля.

Аналогичным образом, в США прокурорский надзор за пробацией в чистом виде отсутствует, поскольку исполнение пробации осуществляется отделом по пробации Административного офиса при Верховном суде,

местными судами и находящимися при них службами пробации штатов, округов, городов.

В то же время, не осуществляя прокурорского надзора в нашем понимании, генеральный атторней (прокурор) воздействует на всю систему уголовной юстиции, а также на формирование политики этой системы.

Федеральная служба пробации и досудебных услуг США в настоящее время входит в состав Административной службы федеральных окружных судов и является частью судебной власти, а кадровый состав федеральной службы пробации - это представители федеральных правоохранительных органов, относящиеся к судебной власти. Он состоит из федеральных офицеров и помощников офицеров, сотрудников службы пробации и досудебных услуг. На уровне штатов система органов пробации довольно сложна, она включает большое количество разнохарактерных структурных элементов, а агентства могут функционировать в структуре других не связанных между собой учреждений. [60]

Однако, невзирая на недостаточную теоретическую разработанность некоторых аспектов пробации, отсутствие единообразия в практике ее назначения и исполнения, эта уголовно-правовая санкция получила широкое распространение в Соединенных Штатах Америки. Автор разделяет мнение ученых о том, что, несмотря на многолетний опыт применения пробации в США и ряде других зарубежных государств, многочисленные попытки научного исследования данной проблематики отечественными и зарубежными учеными, многие аспекты пробации остаются неясными и спорными, тем более организация прокурорского надзора за данным институтом.

Отсутствие прокурорского надзора в сфере организации пробации, с точки зрения казахстанской практики и науки, отмечается также в Великобритании и Франции, где службы и учреждения, осуществляющие пробационные меры и пробационный контроль достаточно независимы и их деятельность в большей степени контролируется либо судебными органами, либо специально уполномоченными государственными независимыми комиссиями.

Эффективно работает институт пробации в Швеции, где служба пробации начинает работу с будущим поднадзорным ещё в стенах тюремного заведения, чем достигается непрерывность коррекционно-воспитательного процесса на подучетный контингент.

Генеральная прокуратура Швеции организационно входит в структуру Министерства юстиции как и Шведская служба исполнения наказаний и пробации. При этом, функционал шведской прокуратуры в большей степени наполнен осуществлением уголовного преследования, фактически прокурорский надзор за организацией пробации в этой стране отсутствует. [61]

Среди стран ближнего зарубежья наиболее обширный опыт применения института пробации наработан в Латвии и Эстонии.

Так в Латвии 7 октября 2003 года Кабинет министров утвердил Положение об Управлении Государственной службы пробации, спустя два месяца, в декабре 2003 года Сейм принял Закон «О Государственной службе пробации», которым были установлены принципы пробации, функции и компетенцию Государственной службы пробации. [62]

В соответствии с пунктом 5 статьи 2 Закона Латвии «О прокуратуре» к функциям прокуратуры относится осуществление надзора за исполнением наказаний. [63]

При этом явным пробелом, по мнению автора, является отсутствие в Законе Латвии «О прокуратуре» конкретной детализации о каких видах уголовных наказаний идёт речь, поскольку ст.15 Закона Латвии «О прокуратуре» предусматривает регламентацию лишь надзора за исполнением наказания в виде лишения свободы. Об иных видах наказаний, а тем более относящихся к сфере пробации какой-либо информации в тексте Закона Латвии «О прокуратуре» не имеется.

В Республике Беларусь институт пробации практически не развит, соответствующего законодательного акта не имеется.

В статье 4 Закона Республики Беларусь «О прокуратуре Республики Беларусь» к целям выполнения задач и направлений деятельности прокуратуры отнесён надзор за соблюдением законодательства при исполнении наказания и иных мер уголовной ответственности, а также мер принудительного характера. [64]

При этом, несмотря на то, что в качестве предмета надзора в главе 8 Закона Республики Беларусь «О прокуратуре Республики Беларусь» - «Надзор за соблюдением законодательства при исполнении наказания и иных мер уголовной ответственности, а также мер принудительного характера», среди прочих обозначено «...соблюдение органами и учреждениями, исполняющими наказание, законности..., а также прав осужденных...», ни в одной статье нет конкретизации по защите прав прокурором именно категории лиц, осужденных к наказаниям, не связанным с лишением свободы.

В Грузии к полномочиям органов прокуратуры, получивших в 2019 году независимость от органов юстиции, отнесено осуществление надзора за точным и единообразным исполнением закона в местах содержания задержанных, предварительного заключения, других местах ограничения свободы, а также при исполнении наказания и других мер принудительного характера, назначенных судом.

При этом, надзорным ведомством в деятельности уполномоченного органа по организации пробационного контроля в лице Министерства по исполнению наказания, проводятся проверки имеющие ярко выраженный «общенадзорный» характер.

Так, прокуратурой Грузии инициированы проверки соблюдения законности при проведении конкурсов о государственных закупках Министерством пробации, поводом для которых послужило обвинение

руководителем неправительственной организации «Останови коррупцию» Георгия Баджелидзе в коррупционных сделках, заключенных должностными лицами Министерства пробаии с компаниями «Бейкер», «Нил» и «Женщина и бизнес». По результатам первичных проверочных мероприятий возбуждено уголовное дело по статьям «Присвоение или растрата, совершенные с использованием служебного положения» и «Превышение служебных полномочий». [65]

В данном случае, к проблеме прокурорского надзора в сфере организации пробаии следует отнести выявление нарушений лишь после обращения внимания органов прокуратуры со стороны неправительственной организации, тогда как данные нарушения в результате превентивных мер аналитического характера могли быть выявлены, а возможно и предотвращены на более ранней стадии.

Необходимость смещения акцентов в работе прокуроров на применение упреждающих средств надзора и профилактику правонарушений более чем оправданна, поскольку в результате предотвращаются негативные последствия допускаемых нарушений и общественно-государственным интересам наносится менее опасный ущерб.

Аналогичные вопросы были отражены в докладах сотрудников Генеральной прокуратуры Украины Свирец В. и Фитьо В. в рамках международного круглого стола «Теоретические и практические аспекты института пробаии в Украине», проведенного Национальной Академией прокуратуры Украины 22 июня 2018 года.

Кроме того в указанных докладах приводились также доводы о необходимости налаживания надлежащего межведомственного взаимодействия между службами пробаии, органами прокуратуры, суда, а также иных уполномоченных государственных органов. [66]

В Республике Узбекистан надзор за соблюдением законов при исполнении уголовных наказаний законодательно отнесён к числу основных направлений деятельности органов прокуратуры. [67]

Более того, в статье 44 Закона Республики Узбекистан «О прокуратуре» довольно расширенно регламентирован предмет надзора, который включает в себя среди прочих соблюдение законодательства в деятельности органов и учреждений, должностных лиц, применяющих уголовно-исполнительное законодательство.

В то же время институт пробаии в Узбекистане, а равно как и в Кыргызстане находится на стадии становления. При этом в Кыргызстане соответствующий законодательный акт при его принятии в 2017 году вступил в законную силу лишь с января 2019 года.

При этом, к главной проблеме внедрения института пробаии в Кыргызстане эксперты Управления ООН по наркотикам и преступности относят недостаток квалифицированных кадров в персонале Государственной системы исполнения наказаний, низкое материально-техническое оснащение,

отсюда вытекает необходимость финансирования данной сферы, обучение персонала и решение других взаимосвязанных проблем.

Естественно, в данном случае говорить о необходимости налаживания надлежащего межведомственного взаимодействия более чем рано, поскольку служба пробации на апрель 2019 года фактически в Кыргызстане ещё не сформирована. [68]

В свою очередь надзорное ведомство Кыргызской Республики в лице органов прокуратуры не обладает достаточной практикой осуществления надзорной деятельности в этой сфере, а в соответствующую главу 4 Закона Кыргызской Республики «О прокуратуре Кыргызской Республики» изменения, регламентирующие организацию надзора за пробационным контролем, не внесены. [69]

В пункте 3 статьи 49 Закона Туркменистана «О прокуратуре Туркменистана» чётко определено, что предметом прокурорского надзора является законность исполнения наказания, не связанного с лишением свободы. [70]

Идеальная миссия пробации состоит в постоянной опеке со стороны уполномоченных сотрудников этой службы лица, находящегося под учётом.

Лицо, состоящее под пробацией должно видеть в сотруднике не помеху к реализации его законных права, а помощника со стороны государства, который способствует решению имеющихся у него проблем социально-правового характера.

Возможно, такой подход вызовет мнение о том, что это может породить иждивенческий настрой со стороны подучетного лица в отношении службы пробации, тем не менее, полноценное выполнение всех пунктов правильно составленных индивидуальных программ пробации с большей степенью вероятности будет способствовать восстановлению человека в обществе, его адаптации и ресоциализации.

Таким образом, анализ приведённых примеров показал, что в своём большинстве выделяются 3 группы особенностей правовой регламентации прокурорского надзора и пробации в целом:

1 группа – страны, где прокурорский надзор за пробацией в чистом виде отсутствует, при развитой системе пробации (Латвия, Молдова, США, Франция, Швеция, Великобритания и т.д.)

2 группа – страны с ярко выраженной регламентацией прокурорского надзора, но недостаточно развитым институтом пробации (Россия, Беларусь, Узбекистан, Казахстан, Кыргызстан).

3 группа – страны, имеющие в законодательстве регламентацию прокурорского надзора, а также достаточно эффективную систему пробационного контроля (Грузия).

Следует также отметить, что Ковалёв Н.П. в Аналитической записке «Пенитенциарные системы: сравнительный анализ организационно-правовых форм» указывал, что "в некоторых странах служба пробации отделена от

пенитенциарной системы и подотчетна не министерству внутренних дел, а совершенно другому государственному ведомству или негосударственному агентству. Так, например, в Сингапуре, служба пробации находится под управлением Министерства общественного развития и спорта. В Канаде компетенция по исполнению наказаний разделена между федеральным правительством и правительствами отдельных провинций. Все наказания связанные с лишением свободы на срок, превышающий два года, исполняются Исправительной службой Канады, федеральным агентством подотчетным министру общественной безопасности (Minister of Public Safety), канадскому аналогу министра внутренних дел, а на уровне провинций в компетенции либо провинциального министерства юстиции, либо министерства охраны правопорядка." [71]

Большинство проблем прокурорской деятельности по осуществлению надзора в сфере организации пробационного контроля связано с несколькими факторами:

- отсутствие законодательного закрепления прокурорского надзора за пробацией, либо исполнением уголовных наказаний, не связанных с лишением свободы;
- отсутствие в национальном законодательстве зарубежных стран понятия осуществления прокурорского надзора;
- отсутствие законодательного определения пробационного контроля в целом.

С другой стороны, автор не может взять на себя смелость отнести приведенные факторы к числу проблем прокурорской деятельности ввиду специфических особенностей национальных правовых систем ряда зарубежных государств, в которых на органы прокуратуры не возлагается иных надзорных полномочий кроме процессного руководства.

Анализируя данную практику может возникнуть вопрос о целесообразности и необходимости прокурорского надзора в сфере организации пробационного контроля в Казахстане, на примере таких развитых стран как Великобритания, Франция, Швеция и т.д.

По мнению Жамулдинова В.Н. "одна из важнейших составляющих работы Службы пробации во всех развитых странах - это не только сотрудничество с государственными учреждениями и органами местного самоуправления, но и с частными лицами, общественностью, а именно с добровольцами (волонтерами) для оказания содействия в социальной адаптации поднадзорных. Существенным изменениям подверглась и британская система условного наказания, или пробации. Прежде, в её основе лежало стремление помочь осужденному." [72]

Пробация, по мнению известного норвежского криминолога Н. Кристи, "превращается в карательный орган, на американский манер. Она становится централизованной службой, которая держит всех своих сотрудников под неусыпным контролем" [73]. "К примеру, в некоторых штатах США

общественные организации берут на себя до 98% нагрузки инспекторов службы пробации по оказанию помощи осужденным в ресоциализации. В этом плане также показателен пример Японии, где соотношение штатных сотрудников службы пробации и добровольцев весьма показательно: 876 человек работают на постоянной профессиональной основе, а число добровольных помощников составляет примерно 47 тысяч человек". [74]

По мнению автора, анализ выявляемых органами прокуратуры нарушения в деятельности служб пробации позволяет сделать однозначный вывод о том, что прокурорский надзор в данной сфере в Республике Казахстан необходим как гарант надлежащего соблюдения прав лиц, состоящих под пробационным контролем, а также обеспечения законности в сфере исполнения уголовных наказаний.

Безусловно, для более глобального изучения актуальных проблем прокурорской деятельности в сфере организации пробационного контроля необходимо нарабатанная практика применения как механизмов пробации, так и правовых средств прокурорского надзора.

При этом, опыт активного внедрения института пробации может быть накоплен лишь при условии принятия государством поступательных мер по его реализации, что на постсоветском пространстве ещё нельзя констатировать в полном объёме за исключением отдельных стран.

В целом, резюмируя итоги параграфа, автор отмечает, что исследуемый зарубежный опыт представляется применимым в большей степени в вопросах повышения эффективности самого института пробации, а не прокурорского надзора за ним.

Между тем, в юридической литературе часто упоминается, что в мире нет универсальной модели "Пробации" и что в каждой стране имеются свои подходы. Это верно, но отчасти. Во всех устоявшихся зарубежных моделях есть общий фундаментальный признак - это режим испытания для подучетных лиц. [75]

В этой связи, логично рассуждать что каждое государство из 3 групп выстраивают свой вид прокурорского надзора по контролю и организации пробационного контроля.

Если первой 1 группы где прокурорский надзор за пробацией в чистом виде отсутствует, при развитой системе пробации свойственно надзирать за данным институтом путем к отнесению их к местными исполнительным органам, судам, министерствам на самостоятельной основе или через иные уполномоченные органы с обязательным отчетом о ходе вещей.

Противоположно обстоит ситуация со 2 группой с ярко выраженной регламентацией прокурорского надзора, но недостаточно развитым институтом пробации где надзор фактически на тоталитарной основе контролирует практически каждый шаг служб пробации на постоянной основе вносит акты надзора и участвует в непосредственной развитии пробации как института через осуществляемые проекты.

Консенсуса между надзорными полномочиями прокуратуры и организационными функциями над службами пробацией добились только в 3 группе государств, где во первых пробация является одним из столпов Министерства по исполнению наказаний и пробации, во вторых Генеральная прокуратура Грузии не утратила свои надзорные функции.

По мнению автора такой тандем прокурорского надзора и организации пробационного контроля наиболее эффективен для социализации лиц совершивших уголовные правонарушения впервые и лиц отбывших наказание в учреждениях уголовно-исполнительной системы.

В первую очередь, здесь необходимо отметить, что в Грузинской системе государственности Министерства исполнения наказаний и пробации Грузии является независимым в котором прошли глобальные изменения в период с 2010 по 2018 годы, где приоритет отдаётся не учреждением уголовно-исполнительной системы а пробационной службе то есть исправлению подучетных лиц служб пробации. Все целом основной задачей данного Министерства является искорению рецидивной преступности и ресоциализация граждан состоящих на пробационном контроле.

По итогам анализа, установлено следующая практика назначения руководителей Департаментов уголовно-исполнительной системы областей и председателя Комитета уголовно-исполнительной системы - зачастую данных лиц назначают на должность из числа бывших начальников учреждений УИС, которые не привыкли работать с подучетными методами ресоциализации. Приоритет по всем направлениям отдается только пенитенциарной системе, а вопросы пробации остаются на втором плане.

В этой связи предлагается разделить ДУИС и пробации, создать самостоятельное управление пробации и управления УИС, что позволит повысить роль инспекторов служб пробации и качество ведомственного надзора за данным институтом.

В другом случае, на подобии Грузии возможно создание Министерства исполнения наказаний и пробации, в которых два комитета по принципам работы свойственные функции, но львиная доля нагрузки водрузиться на плечи сотрудников пробации в виду преобладания состоящих на учете на находящимися в учреждениях УИС.

Данное разделение по мнению автора начнет волну новых положительный реформации по построению собственной модели пробации в Казахстане, которое в свою очередь начнет новую волну реконструкции по совершенствованию прокурского надзора в данной сфере и издание новых инструкции и расставление приоритетов в надзорной деятельности прокуроров Республики.

Выводы общеевропейской конференции "Превращение прокуратуры в орган, совместимый с демократическими принципами права", которая была организована Советом Европы в мае 1993 года, показывают, в частности, что было бы неправильно пытаться переделать систему прокуратуры одной страны

по принципу другой. Опыт показывает, что создать новую систему защиты населения в стабильных условиях трудно, но еще труднее это сделать в период политических и социальных перемен. [76]

Для достижения успеха важно, чтобы каждый прокурор был совместим с культурой и историей страны, которая ощущалась как современная компания, в которой он работает. Процессы, происходящие в Российской Федерации и Республике Казахстан, наглядно показывают, что полномочия прокурора по контролю за законностью правовых актов, которые отменяются заранее, поскольку другие органы прокуратуры и суды еще не готовы принять, а также рассмотреть поступление жалобы, которую прокуратура в настоящее время рассматривает профессионально и оперативно. Материальное и социальное положение граждан обоих государств таково, что даже в ближайшем будущем суды не смогут заменить государственную прокуратуру.

Прокуратура Российской Федерации и Республики Казахстан серьезным актом борьбы с нарушениями законности и дисциплины на различных этапах пробационного контроля и правоотношениях между органами государственной власти осуществляет надзор за законностью исполнения уголовных наказаний и применения иных мер государственного принуждения. Однако резервы в организации этой работы далеко не исчерпаны, и эффективность прокурорского надзора в последние годы резко возросла и постоянно реализуются пилотные проекты в данной сфере. Которые положительно сказываются на развитие института пробации так и прокурорского надзора за данным институтом.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На сегодняшний день выдвигаются прокурорам все новые требования, ставятся более сложные задачи. Всесторонняя реформа и реализация действующих национальных проектов обязывает нового качества прокурорского надзора в области прав защиты человека, а правозащитные ресурсы прокуратуры фактически поспособствовали развитию демократического правового и светского государства.

Политика государства по борьбе с правонарушениями и коррупцией, защита прав и законных интересов граждан и обеспечение единства правового пространства страны остаются одними из приоритетных направлений деятельности прокуратуры.

В пробационной системе проводятся гуманизация и реформирование, связанные с переориентацией на приоритет общечеловеческих ценностей, обеспечение гарантий, исключающих унижение человеческого достоинства, на максимальную ресоциализацию подучетных.

Повторная, рецидивная преступность среди подучетных лиц служб пробации занимает значительную часть в криминогенной среде Казахстана, около 20 процентов. Пробационный контроль-это не новый способ борьбы с рецидивной преступностью, эффективность данного института точки зрения общественной безопасности и профилактики повторных правонарушений, доказаны во всем мире с. Таким образом, в большинстве стран, где успешно применяется пробационный контроль, обеспечивается общественная безопасность.

В настоящее время прокуратура уделяет большое внимание своевременному информированию должностных лиц и исполнительных органов разных уровней о положении законности в уголовно-исполнительной практике.

Именно в этом видится основное направление деятельности прокуратуры, от которой во многом зависит благосостояние и правовая защищенность граждан, безопасность и интересы государства.

В настоящем диссертационном исследовании представлены актуальные проблемы прокурорского надзора в сфере организации пробационного контроля.

В работе детально изучен исторический опыт зарождения пробации начиная с XVIII века до наших дней, а также формирования института прокурорского надзора, как правового явления на территории Республики Казахстан.

Детальный анализ последовательного совершенствования правовых источников позволил определить ключевые факторы становления и развития как прокурорского надзора, так и самого института пробации.

Изучены статьи, монографии, диссертационные исследования ряда советских, казахстанских и зарубежных ученых, посвятивших свои научные

труды изучению пробации как правового явления и особенностей прокурорского надзора в этой сфере.

Обоснована аргументация деления правовых источников прокурорской деятельности на 2 вида: регламентирующие организацию прокурорского надзора и регламентирующие сферу отношений, подпадающих по надзор прокуратуры.

При этом в работе приведён детальный обзор правовых источников начиная от конституционного уровня, заканчивая отраслевыми приказами Генерального Прокурора и министра внутренних дел.

Высказано мнение о целесообразности рассмотрения вопроса о выделении регламентации понятия и функционала органа прокуратуры, а также предмета высшего надзора из раздела Конституции РК «Суды и правосудие» в отдельный раздел, ввиду невозможности отнесения органов прокуратуры к судебной власти, регламентированной Основным Законом.

Автором, впервые в науке прокурорского надзора самостоятельно предпринял попытку сформулировать предмета прокурорского надзора за организацией пробационного контроля в виде законности исполнения уголовного наказания, законности при применении процедур пробации, полноты мер пробационного контроля и работы по адаптации и ресоциализации осужденных, соблюдения законодательства о порядке применения пробационного контроля, обеспечения службой пробации и иными уполномоченными органами прав и обязанностей лиц, состоящих под пробационным контролем, а также совокупности правовых отношений, складывающихся между государством в лице его уполномоченных органов - службу пробации, органов внутренних дел, местных исполнительных органов и.т.д. и лицом, в отношении которого судом установлен пробационный контроль.

Детализирована проблема отсутствия в Законе РК «О прокуратуре» от 30 июня 2017 года правовой регламентации порядка, сроков и формата истребования информации прокурором, что было предусмотрено ранее действовавшим Законом РК «О прокуратуре» 1995 года.

Развёрнуто исследованы применяемые в Республике Казахстан правовые средства прокурора по выявлению нарушений закона в сфере организации пробационного контроля в виде проверок и анализов, а также по реагированию на нарушения закона в сфере организации пробационного контроля.

Обращено внимание на отсутствие в Законе РК «О прокуратуре» регламентации срока приостановления проверки прокурора, что, по мнению автора негативно влияет на актуальность проверки, а также порождает возможность наступления коррупционных рисков намеренного невозобновления проверки при наличии к этому законных оснований.

Особо выделен универсализм применения такого правового средства прокурора как анализ, приведены как положительные так и негативные аспекты его применения при осуществлении надзорной деятельности прокурорами.

Определена и аргументирована неразрывная взаимосвязь между актуальными проблемами прокурорского надзора и проблемами организации пробационного контроля.

Большое значение в работе уделено необходимости повышения координирующей роли органов прокуратуры в сфере организации работы механизма института пробации, обеспечению надлежащего межведомственного взаимодействия между уполномоченными государственными органами с целью совместного и оперативного разрешения имеющихся практических проблем в области защиты и соблюдения прав лиц, состоящих под пробационным контролем.

Акцентируется внимание на проблеме повышения профессионального уровня сотрудников органов прокуратуры, осуществляющих надзор за деятельностью служб пробации.

Исследован опыт ближнего и дальнего зарубежья по организации пробационного контроля и актуальных проблем прокурорской деятельности при осуществлении надзора в данной сфере.

При этом впервые предложена градация стран на 3 группы, имеющих особенности правовой регламентации прокурорского надзора и пробации в целом.

Выработаны, аргументированы и подготовлены предложения в законодательство по вопросам совершенствования пробационного контроля и прокурорского надзора в этой сфере, прилагаемые к настоящему исследованию в табличном формате, поскольку магистерская диссертация в большей степени базируется на практической деятельности автора, соответственно ориентируется на потребности практики.

Поэтому, неукоснительный контроль, осуществляемый прокуратурой через неукоснительное соблюдение законов и нормативных актов в отношении служб пробации и подучетных лиц, сам по себе является одним из основных и наиболее эффективных средств обеспечения прав, свобод и законных интересов лиц, проходящим по учетам служб пробации.

Кроме того, необходимо учитывать, что фактическое внедрение современных компьютерных технологии, таких как электронный мониторинг местонахождение осужденных, получивших живой отклик в средствах массовой информации, а также довольно ограниченная и порой критическая оценка отечественных пенитенциаристов (например, работы В. А. Уткина) не может обеспечить полноценное осуществление миссии системы пробации. Несомненно, она это оправдано с точки зрения усиления надзора за подучетными в особенности тех кто входит в группу "риска". [77]

Облегчает эту практику и "технологические" возможности управления и контроля. Однако на самом деле, они ничего не делают для улучшения социальной работы с подучетными. Главное в механизме деятельности службы пробации - "человеческий фактор" когда выполнение основных функций инспекций подчинено реализации главной стратегии ресоциализации

осужденных что невозможно без участия квалифицированных специалистов, участвует в пробационной сфере (психологи, социальные педагоги, социальные работники, менеджеры и т. д.). Данное обстоятельство особенно важно учитывать в процессе создания и внедрения в систему уголовной юстиции пробационной модели, в каком она существует в настоящее время в Республике Казахстан.

В целом, подводя итоги работы, автор отмечает, что вопросы осуществления и совершенствования прокурорского надзора в сфере организации пробационного контроля не имеют каких-либо четко очерченных границ и пределов, в связи с чем, в будущем, автор хотел бы продолжить исследования в этой сфере.

На наш взгляд, в работе рассматриваются основные и наиболее важные вопросы, решение которых позволит в полной мере обеспечить прокурорский надзор в сфере организации пробационного контроля в Республике Казахстан на современном этапе защитить права и свободы как подчетных лиц так и сотрудников служб пробации.

В то же время предлагаемые выводы могут быть использованы как в деятельности по установлению стандартов, так и в процессе обучения.

Предложенные меры направлены на повышение эффективности прокурорского надзора в сфере организации пробационного контроля в нашей стране.

ПРИЛОЖЕНИЕ А

ПРИЛОЖЕНИЕ В

Предложения в законодательство, выработанные по результатам диссертационного исследования:

Наименование НПА	Действующая редакция	Предлагаемая редакция	Краткое обоснование и примечание
Закон Республики Казахстан от 30 июня 2017 г. №81-V «О Прокуратуре»	Не содержит регламентации возможности установления прокурором формы, порядка и сроков запрашиваемой информации	«Прокурор самостоятельно устанавливает форму, порядок и сроки запрашиваемой информации»	Отсутствие подобной нормы в Законе РК «О прокуратуре» от 30 июня 2017 года породило практическую проблему исполнения требований прокурора в части соблюдения сроков запрашивания необходимой информации. Кроме того, довольно часто на практике имеет место предоставление прокурору информации либо в чрезмерно объёмном виде, требующем переработки и вычленения необходимых данных, либо напротив, предоставления недостаточной информации и материалов, что негативно влияет на оперативность и качество проверок и анализов.
Кодекс Республики Казахстан об административных нарушениях	Ст.480	Ст.480	Необходимо расширить применение ст.480 КоАП РК в том числе к лицам состоящим на пробационном контроле.
КУИС и пробация	Разделение приоритетов		Учитывая практику назначения глав ДУИС областей из числа бывших начальников колоний, необходимо разделить дуис и пробации, создать самостоятельное управление пробации и УУИС, позволить повысить качество приоритет, инспекторов служб пробации
Внедрение психологов-аналитиков			Психологи-аналитики которые прогнозировать совершение осужденными преступлениями, и выделение лиц повторников в отдельную группу

Разработка и внедрение программы по развитию программы ""	Национальная программа	Вовлеченность акиматов	Необходимо разработать и внедрить в использование национальной программы по развитие пробации
Оснащение сотрудников пробации видеорегистраторами	Отсутствует регламентация	УИК с	Обязанность сотрудников служб пробации при проверки
Внедрение биометрической отметки во избежание толп и очередей при регистрации			
Необходимо включить в систему оценки МИО деятельность служб пробации			Акиматы не выполняют возложенные законом обязанности. Отсутствие их ответственности за ресоциализацию приводит к формализму оказания социально-правовой помощи, неэффективности деятельности специальных консультативно-совещательных органов при акимах, нецелевому использованию бюджетных средств, выделяемых на нужды ресоциализации. В рамках Комплексной стратегии по ресоциализации акиматы выделяют госзаказы для этого направления. Однако, отдельные НПО превратили это в источник незаконного обогащения

ПРИЛОЖЕНИЯ С

Сведения о количестве заключенных в местах лишения свободы и осужденных лиц прошедших по учетам служб пробации.



№		2012	2013	2014	2015г.	2016г.	2017г.	2018г.	2019г.	Рост/ снижение в (2018/2019)
1	Прошло по учетам СП	33609	34309	39530	47862	54883	59076	64000	66774	4,3
2	женщин	5423	5185	6020	6415	6728	6429	6428	6404	-0,4
3	несовершеннолетних	922	731	595	438	372	381	397	381	-4,0
4	ранее судимых	3082	2796	3190	4249	5295	5646	6507	6380	-2,0
5	за преступления небольшой тяжести	3022	3069	3774	5133	5197	5353	5769	6163	6,8
6	за преступления средней тяжести	12148	9969	12133	12591	12646	13400	13122	14419	9,9
7	за тяжкие преступления	18371	21203	23567	27983	30209	31298	33374	34743	4,1
8	за особо тяжкие преступления	68	68	56	117	171	196	253	250	-1,2
9	за уголовные проступки			10	2038	6660	8829	11482	11199	-2,5

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Уголовный кодекс Республики Казахстан от 3 июля 2014 года №226-V ЗРК <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000226>
2. Уголовно-исполнительный кодекс Республики Казахстан от 5 июля 2014 года № 234-V ЗРК.// Дата обращения 11.03.2020 г./ <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000234>
3. Закон Республики Казахстан «О пробации» от 30 декабря 2016 года <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1600000038>
4. Материалы VII Международной научно-практической конференции «Уголовно-исполнительная система Республики Казахстан»: существующие проблемы и перспективы развития». г.Костанай. май 2018 г.
5. Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года, утверждённая Указом Президента Республики Казахстан №858 от 24 августа 2009. Казахстанская правда.- 2009.-27 августа. - №205
6. Материалы расширенного заседания коллегии Генеральной прокуратуры по итогам работы по итогам 2019 года, выступление заместителя Генерального прокурора М.Ахметжанова.
7. Указ Пётр I "Об учреждении должности генерал-прокурора Российской Империи" от 12 (23) января 1722 г. <https://www.prlib.ru/history/618969>
8. Звягинцев А.Г. Законоблюдители. Три века российской прокуратуры. М. 2012. с.49.
9. Декрет о суде №2 от 15 февраля 1918 года. Декреты Советской власти. Т.І.М., Гос.изд-во полит.литературы, 1957. http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/DEKRET/o_sude2.htm
10. «Положение о прокурорском надзоре» принято постановлением ВЦИК от 28 мая 1922 года. Федеральный правовой портал «Юридическая Россия. <http://www.law.edu.ru/norm/norm.asp?normID=1381000>
11. Постановлением от 20 июня 1933 года ЦИК и СНК Союза ССР принято решение "об учреждении прокуратуры Союза ССР" <http://www.alppp.ru/law/prokuratura--organy-yusticii--advokatura--notariat/26/postanovlenie-cik-sssr-snk-sssr-ot-20-06-1933.html>
12. Указ Президиума ВС СССР от 24.05.1955 "Об утверждении Положения о прокурорском надзоре в СССР" <https://www.booksite.ru/localtxt/hre/sto/mat/ia/y/ist/ote/gos/prav/22.htm>
13. Закон СССР от 30.11.1979 г. № 1162-X (Ведомости Верховного Совета СССР от 1979 г., № 49, ст. 843) <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docview&page=1&print=1&nd=102010154&rdk=0&&empire=>
14. Указание Генеральной прокуратурой СССР за №7-4562-88 «Об обеспечении законности при проведении проверок соблюдения порядка

исполнения наказаний, не связанных с лишением свободы» от 14 февраля 1988 года

15. Закон Республики Казахстан от 17 января 1992 г. № 1146-ХІІ "О Прокуратуре Республики Казахстан"
https://online.zakon.kz/document/?doc_id=1000955

16. Постановление Президента Республики Казахстан от 23 сентября 1993 г. N 1352 "О Государственной программе первоочередных мер по борьбе с преступностью и укреплению правопорядка в Республике Казахстан на 1993-1995 годы" <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K930001352>

17. Закон Республики Казахстан от 21 декабря 1995 г. N 2709. "О Прокуратуре" <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z950002709>

18. Уголовный Кодекс Республики Казахстан от 16 июля 1997 года N 167 <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K970000167>

19. Уголовно-исполнительный кодекс Республики Казахстан от 13 декабря 1997 года № 208 <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z970000208>

20. Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 28 ноября 2002 года N 62 "Об утверждении инструкции о прокурорском надзоре за законностью исполнения наказаний и реабилитации граждан" <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V020002075>

21. Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 4 ноября 2005 года N 42 "Об утверждении Инструкции об организации прокурорского надзора за законностью исполнения наказаний и реабилитации граждан" <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V050003939>

22. Приказом Генерального Прокурора от 20 декабря 2005 года РК №68 "Об утверждении Положения об Управлении по надзору за законностью исполнения наказаний и реабилитации граждан" <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V050003999>

23. Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 12 октября 2010 года № 71 "Об утверждении Инструкции об организации прокурорского надзора за соблюдением прав лиц, задержанных, заключенных под стражу и отбывающих уголовное наказание" <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1000006636>

24. Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 13 августа 2012 года № 93 "Об утверждении Инструкции об организации прокурорского надзора за соблюдением законности при исполнении наказаний, содержании лиц в специальных учреждениях и осуществлении контроля за освобожденными из мест лишения свободы" <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1200007872>

25. Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 6 января 2014 года №2 «Об утверждении Инструкции по организации прокурорского надзора за соблюдением законности при исполнении наказаний, содержании лиц в специальных учреждениях и осуществлении контроля за

освобожденными из мест лишения свободы»
<http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1400009121>

26. Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 6 января 2015 года № 7 "Об утверждении Инструкции по организации прокурорского надзора за соблюдением законности при исполнении наказаний, содержании лиц в специальных учреждениях и осуществлении контроля за освобожденными из мест лишения свободы"
<http://adilet.zan.kz/rus/docs/V15W0010202>

27. Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 13 сентября 2017 года № 104 "Об утверждении Инструкции по организации прокурорского надзора за законностью исполнения уголовных наказаний и применения иных мер государственного принуждения"
<http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1700015840>

28. Прокурорский надзор учебник 7-е издание, под редакцией Галустьяна О.А., Ендольцевой А.В., Сыдорука Е.В. с.237

29. Закон Республики Казахстан от 30 июня 2017 года № 81-VI " О прокуратуре" <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1700000081>

30. О.В. Воронин "ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ВОПРОСЫ ОБЩЕЙ ЧАСТИ" Учебное пособие для студентов высших учебных заведений по специальности 021100 «Юриспруденция» Томск – 2009 год, с.108-112

31. Ергашев Е.Р. Прокурорский надзор в Российской Федерации. Екатеринбург.2016. с.268-269.

32. Указ Президента Республики Казахстан от 8 декабря 2016 года № 387 "Об утверждении Комплексной стратегии социальной реабилитации граждан, освободившихся из мест лишения свободы и находящихся на учете службы пробации, в Республике Казахстан на 2017-2019 годы"
<http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1600000387>

33. Материалы расширенного заседания коллегии Генеральной прокуратуры по итогам работы за 2016 год

34. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 4 июля 2014 года № 231-V ЗРК <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000231>

35. Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 года
<http://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000>

36. . Рябцев В.П. Прокурорский надзор: Курс лекций – М.: Норма, 2006. – с. 73

37. Приказ Министерства внутренних дел Республики Казахстан от 15 августа 2014 года № 511. «Об утверждении Правил организации деятельности службы пробации» Зарегистрирован в Министерстве юстиции Республики Казахстан 17 сентября 2014 года № 9738
<http://adilet.zan.kz/rus/docs/V14C0009738>

38. Прокурорский надзор. "Шпаргалки" Смирнов Павел Юрьевич с.56

39. Абатуров А.И. Сравнительно-правовой анализ актов стран постсоветского пространства в области постпенитенциарного сопровождения лиц, отбывших уголовное наказание. «Приоритетные направления развития правовой системы Казахстана. Материалы международной научно-практической конференции, посвящённой 20-летию Конституции Республики Казахстан. Костанай. 2015
40. Материалы расширенного заседания коллегии прокуратуры Костанайской области в декабре 2017 года.
41. Ергашев Е.Р. Представление как надзорный акт реагирования. Екатеринбург. 2015 г. с. 14-15
42. Настольная книга прокурора / под ред. С. И. Герасимова. М.: Экслит, 2002. С. 140.
43. Бессарабов В. Г. "Прокурорский надзор: учебник. Москва, 2006. С. 206.
44. Кожевников А. О. Прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие: учеб, пособие. Екатеринбург: Изд. дом УрГЮА, 2006. С. 12.
45. Материалы расширенного заседания коллегии Генеральной прокуратуры РК от 23 января 2017 г.
46. Справка прокуратуры Камыстинского района об анализе обеспечения законности при соблюдении прав лиц, находящихся под пробационным контролем за 2017 год и 5 месяцев 2018 года.
47. Ергашев Е.Р. Понятие и классификация правовых средств, применяемых органами прокуратуры. Российский юридический журнал. №1. 2007.
48. Шатанкова Е.Н. Условное осуждение и probation за рубежом: сравнительно-правовой анализ. Автореферат на соискание ученой степени к.ю.н. М. 2008.
49. Уканов К. Проблемы профилактики преступности осужденных к наказаниям, не связанным с изоляцией от общества. «Заң және заман». №9. сентябрь 2011. с.20.
50. Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам дальнейшей гуманизации уголовного законодательства и усиления гарантий законности в уголовном процессе» от 18 января 2011 года <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1100000393>
51. Рсалин А.К. Курс на гуманизацию. «Заң және заман». №9. сентябрь 2011. с.33.
52. Нормативное постановление Верховного суда Республики Казахстан от 2 октября 2015 года № 6. "О судебной практике условно - досрочного освобождения от отбывания наказания, замены неотбытой части

наказания более мягким видом наказания и сокращения срока назначенного наказания" <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P150000006S>

53. Ерекешев Т.Б., Имангалиев Н.К. "Некоторые вопросы совершенствования уголовно-исполнительного законодательства", в научном журнале Вестник Академии АПО ГП РК (Астана, декабрь 2018 года) с.68-70

54. Справка прокуратуры г.Костаная об анализе состояния законности при исполнении наказаний, не связанных с лишением свободы за 2018 год. Январь 2019 г.

55. Малько Л. Недостатки в сфере пробации озвучила прокуратура ВКО. 6 июля 2018 г. https://www.inform.kz/ru/nedostatki-v-sfere-probacii-ozvuchila-prokuratura-vko_a3277888

56. Федотов В. Пробация: в контексте гуманизации. https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31090174

57. Федеральный Закон от 17 января 1992 года № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» https://online.zakon.kz/m/Document/?doc_id=30423593

58. Закон Республики Молдовы от 25 февраля 2016 года №3 «О Прокуратуре» http://continent-online.com/Document/?doc_id=30395155

59. Конституция Республики Молдова от 24 июля 1994 года <http://www.constcourt.md/pageview.php?l=ru&id=1149&idc=15&t=/obsie/pravovae-a-osnova/konctitutiea-recpubliki-moldova/>

60. Особенности функционирования службы пробации в США (Калужина М.А.) Дата размещения статьи: 17.07.2014 <http://lexandbusiness.ru/view-article.php?id=2676>

61. Пертли В.А. Сущность организации пробации во Франции, Великобритании и Швеции. Пробелы в российском законодательстве. №2. 2001.с.233-234.

62. Савенюк А.В., Бондаренко И.К., Журкина О.В. Служба пробации за рубежом и перспективы создания в России//Научно-методический электронный журнал «Концепт».-2017.-Т.39-с.3761-3765 <https://e-koncept.ru/2017/971079.htm>

63. Закон Латвии «О прокуратуре». Принят Сеймом 19 мая 1994 год http://www.pravo.lv/likumi/56_zopr.html

64. Закон Республики Беларусь «О прокуратуре Республики Беларусь» №220-3 от 8 мая 2007 года <http://pravo.by/document/?guid=3871&p0=H10700220>

65. Прокуратура занялась министерством пробации Грузии. 28 июля 2017 г. <https://news.rambler.ru/crime/37510319-prokuratura-zanyalas-ministerstvom-probatsii-gruzii/>

66. Материалы международного круглого стола «Теоретические и практические аспекты института пробации в Украине» от 22 июня 2018 года. Официальный сайт Национальной Академии прокуратуры Украины <http://napu.com.ua/2018/06/mezhdunarodnyiy-kruglyiy-stol-teoreticheskie-i-prakticheskie-aspektyi-instituta-probatsii-v-ukraine/>

67. Закон Республики Узбекистан «О Прокуратуре» от 29 августа 2001 года <https://lex.uz/docs/105533>

68. Байбурина Я. Что такое закон «О пробации» и будет ли он работать в Кыргызстане 29.10.2018 <https://knews.kg/2018/10/29/что-такое-закон-о-пробации-i-budet-li-on-rabotat-v-kyrgyzstane/>

69. Закон Кыргызской Республики «О прокуратуре Кыргызской Республики» №224 от 17 июля 2009 года <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202597>

70. Закон Туркменистана «О прокуратуре Туркменистана» №305V от 21 ноября 2015 года <http://www.turkmenistan.gov.tm/?id=10022>

71. Ковалёв Н.П. Аналитическая записка «Пенитенциарные системы: сравнительный анализ организационно-правовых форм». М. 28 февраля 2009 г. https://online.zakon.kz/document/?doc_id=30386356

72. Жамулдинов В.Н. Служба пробации в Республике Казахстан: опыт создания. Вестник КазНУ. Алматы. 2012.

73. Нильс Кристи. Приемлемое количество преступлений. - Алетейя, 2011. - 176 с

74. См: материалы «круглого стола» 14 февраля 2012 года. Департамент УИС по Павлодарской области. - Павлодар, 2012 г.

75. Саламатов Е.А. Проблемы Казахской пробации. Фемида. №6.2017. с.11-16.

76. Материалы Пан-Европейская конференция "Трансформация прокуратуры в орган, совместимый с демократическими принципами права", проведенной Советом Европы в мае 1993 года.

77. Сборник научных статей "Перспективы развития в Республике Казахстан службы пробации" Костанайская Академия МВД РК, автор Гета М.Р. статья на тему "К вопросу о создании модели пробации в республике Казахстан" 2014 год.