

АКАДЕМИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ
ПРИ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

ЖОРАБЕКОВ САКЕН САНСЫЗБАЕВИЧ

ВОПРОСЫ ОРГАНИЗАЦИИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ПО
ОБЕСПЕЧЕНИЮ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СТАБИЛЬНОСТИ

Магистерский проект на соискание степени магистра национальной
безопасности и военного дела

по образовательной программе 7М12301 «Правоохранительная
деятельность»
(профильное направление)

Научный руководитель:
старший преподаватель кафедры
общеюридических дисциплин,
м.ю.н., советник юстиции
Рахимов Н.Б.

Научный соруководитель:
профессор кафедры социально-
гуманитарных дисциплин,
доктор социологических наук
Тынышбаева А.А.

Косшы, 2022

ТҮЙІНДЕМЕ

Осы жұмыста автор әлеуметтік-экономикалық тұрақтылықты қамтамасыз етуде прокурорлық қадағалауды ұйымдастыру мәселесін қарайды. Мәселенің негізгі аспектілерін кеңінен жариялай отырып, халықаралық деңгейде де, біздің елімізде де қоғамдағы әлеуметтік-экономикалық тұрақтылықты қамтамасыз етудегі прокурорлар рөлінің қазіргі жағдайын қарастырады. Әлеуметтік-экономикалық шиеленістің негізгі аймақтарын зерттейді. Жұмыста Қазақстан Республикасының прокуратура органдары жүйесінің әлеуметтік-экономикалық саладағы дағдарысты жағдайдағы тәуекелдер мен оның әрекеттерін бағалаудағы рөлі мен функцияларын анықтау бөлігінде отандық заңнаманы жетілдіру бойынша бірқатар ұсынымдар берілген.

Диссертацияның құрылымы зерттеудің мақсаты мен міндеттеріне, сондай-ақ мәселенің ғылыми даму деңгейіне байланысты, ол кіріспеден, бес бөлімшені қамтитын екі бөлімнен, қорытындыдан және пайдаланылған әдебиеттер тізімінен тұрады.

РЕЗЮМЕ

В настоящей работе автор рассматривает вопросы организации прокурорского надзора в обеспечении социально-экономической стабильности. Широко освещает основные аспекты проблемы, рассматривает современное состояние роли прокуроров в обеспечении социально-экономической стабильности в обществе, как на международном уровне, так и в нашей стране. Изучает основные зоны социально-экономической напряженности. В работе выработан ряд рекомендаций по совершенствованию отечественного законодательства в части определения роли и функции системы органов прокуратуры Республики Казахстан в оценке рисков и ее действий в критической ситуации в социально-экономической сфере.

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

SUMMARY

In this paper, the author considers the issue of the organization of prosecutorial supervision in ensuring socio-economic stability. Widely covering the main aspects of the problem, he examines the current state of the role of

prosecutors in ensuring socio-economic stability in society, both at the international level and in our country. Studies the main zones of socio-economic tension. The paper provides a number of recommendations for improving domestic legislation in terms of determining the role and function of the system of the Prosecutor's Office of the Republic of Kazakhstan in assessing risks and its actions in a critical situation in the socio-economic sphere.

The structure of the dissertation is determined by the purpose and objectives of the research, as well as the level of scientific elaboration of the problem, it consists of an introduction, two sections covering five subsections, a conclusion and a list of references.

СОДЕРЖАНИЕ

ОПРЕДЕЛЕНИЯ	5
ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ.....	16
ВВЕДЕНИЕ.....	17
1. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА В СОЦИАЛЬНО – ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СФЕРЕ	
1.1. Приоритетные задачи, полномочия прокурора по обеспечению законности в социально - экономической сфере.....	24
1.2. Анализ опыта деятельности прокурора по обеспечению законности в социально – экономической сфере.....	31
2. РОЛЬ И МЕСТО СИСТЕМЫ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ В ОБЕСПЕЧЕНИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СТАБИЛЬНОСТИ.	
2.1. Анализ работы уполномоченных государственных органов по обеспечению социально-экономической стабильности.....	42
2.2. Совершенствование надзорных функций по координации социально – экономической стабильности.....	52
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	69
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	71

ОПРЕДЕЛЕНИЯ

В настоящем проекте применяют следующие термины с соответствующим определениями.

Экономика - хозяйственная деятельность общества, а также совокупность отношений, складывающихся в системе производства, распределения, обмена и потребления (источник: википедия).

Социум (общество) - это человеческая общность, специфику которой представляют отношения людей между собой, их формы взаимодействия и объединения (источник: википедия).

Стабильность - это способность системы функционировать, не изменяя собственную структуру, и находиться в равновесии (источник: википедия).

Стагнация - состояние экономики, характеризующееся застоем производства и торговли на протяжении длительного периода времени (источник: википедия).

Социальная сфера - это совокупность отраслей, предприятий, организаций, непосредственным образом связанных и определяющих образ и уровень жизни людей, их благосостояние, потребление (источник: <https://www.grandars.ru/> Энциклопедия).

Экономическая сфера - это совокупность отношений людей, возникающих при создании и перемещении материальных благ (источник: <https://www.grandars.ru/> Энциклопедия).

Прогноз социально-экономического развития – документ, определяющим параметры экономического развития Республики Казахстан, области, города республиканского значения, столицы и экономическую политику государства на пятилетний период с учетом стратегических целей во взаимосвязи с бюджетными параметрами на плановый период (ст.61 Бюджетного кодекса РК).

Государственная адресная социальная помощь - помощь, предоставляемая государством физическим лицам (семьям) с месячным среднедушевым доходом ниже черты бедности, установленной в областях, городах республиканского значения, столице (ст.1 ЗРК «О государственной адресной социальной помощи»).

Среднедушевой доход - доля совокупного дохода семьи, приходящаяся на каждого члена семьи в месяц (ст.1 ЗРК «О государственной адресной социальной помощи»).

Совокупный доход - сумма видов доходов, учитываемых при назначении адресной социальной помощи (ст.1 ЗРК «О государственной адресной социальной помощи»).

Черта бедности - предельная минимальная величина денежного дохода на одного человека, устанавливаемая в качестве критерия для определения размера адресной социальной помощи (ст.1 ЗРК «О государственной адресной социальной помощи»).

Национальные интересы РК - совокупность законодательно признанных политических, экономических, социальных и других потребностей Республики Казахстан, от реализации которых зависит способность государства обеспечивать защиту прав человека и гражданина, ценностей казахстанского общества и основ конституционного строя (ст.1 ЗРК «О национальной безопасности РК»).

Система обеспечения национальной безопасности - совокупность правовых, организационных, экономических, технических и иных мер, реализуемых субъектами национальной безопасности, в рамках государственной политики в области национальной безопасности (ст.1 ЗРК «О национальной безопасности РК»).

Общественная безопасность - состояние защищенности жизни, здоровья и благополучия граждан, духовно-нравственных ценностей казахстанского общества и системы социального обеспечения от реальных и потенциальных угроз, при котором обеспечивается целостность общества и его стабильность (ст.4 ЗРК «О национальной безопасности РК»).

Экономическая безопасность - состояние защищенности национальной экономики Республики Казахстан от реальных и потенциальных угроз, при котором обеспечивается устойчивое ее развитие и экономическая независимость (ст.4 ЗРК «О национальной безопасности РК»).

Чрезвычайная ситуация – обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, пожара, вредного воздействия опасных производственных факторов, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, вред здоровью людей или окружающей среде, значительный материальный ущерб и нарушение условий жизнедеятельности людей (ст.1 ЗРК «О гражданской защите»).

Чрезвычайные ситуации техногенного характера – чрезвычайные ситуации, вызванные вредным воздействием опасных производственных факторов, транспортными и другими авариями, пожарами (взрывами), авариями с выбросами (угрозой выброса) сильнодействующих ядовитых,

радиоактивных и биологически опасных веществ, внезапным обрушением зданий и сооружений, прорывами плотин, авариями на электроэнергетических и коммуникационных системах жизнеобеспечения, очистных сооружениях (ст.1 ЗРК «О гражданской защите»).

Чрезвычайные ситуации природного характера – чрезвычайные ситуации, сложившиеся в результате опасных природных явлений (геофизического, геологического, метеорологического, агрометеорологического, гидрогеологического опасного явления), природных пожаров, эпидемий, поражения сельскохозяйственных растений и лесов болезнями и вредителями (ст.1 ЗРК «О гражданской защите»).

Чрезвычайные ситуации социального характера - это обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате возникновения опасных противоречий и конфликтов в сфере социальных отношений, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери или нарушение условий жизнедеятельности людей (ист. википедия).

Профилактика чрезвычайных ситуаций социального характера - комплекс правовых, экономических, социальных, организационных, воспитательных, пропагандистских и иных мер, осуществляемых в пределах компетенции государственными и местными исполнительными органами по выявлению, изучению, устранению причин и условий, способствующих возникновению чрезвычайных ситуаций социального характера (ст.1 ЗРК «О местном государственном управлении и самоуправлении в РК»).

Социальная инфраструктура - совокупность юридических лиц, функционально обеспечивающих нормальную жизнедеятельность населенного пункта, к которым относятся: объекты социально-культурного назначения, жилищно-коммунальное хозяйство, организации систем здравоохранения, образования, дошкольного воспитания; организации, связанные с отдыхом и досугом; розничная торговля, общественное питание, сфера услуг, спортивно-оздоровительные учреждения; организации, производящие и предоставляющие населению коммунальные услуги (ст.1 ЗРК «О местном государственном управлении и самоуправлении в РК»).

Местное сообщество - совокупность жителей (членов местного сообщества), проживающих на территории соответствующей административно-территориальной единицы, в границах которой осуществляется местное самоуправление, формируются и функционируют его органы (ст.1 ЗРК «О местном государственном управлении и самоуправлении в РК»).

Местное государственное управление - деятельность, осуществляемая местными представительными и исполнительными органами в целях проведения государственной политики на соответствующей территории, ее развития в пределах компетенции, определенной настоящим Законом и иными законодательными актами Республики Казахстан, а также являющимися ответственными за состояние дел на соответствующей территории.

Местное самоуправление - деятельность, осуществляемая населением непосредственно, а также через маслихаты и другие органы местного самоуправления, направленная на самостоятельное решение вопросов местного значения под свою ответственность, в порядке, определяемом настоящим Законом, иными нормативными правовыми актами.

Территориальный совет местного самоуправления - консультативно-совещательный орган при акимате города республиканского значения, столицы, города областного значения по вопросам взаимодействия акима города с населением, образуемый в границах одного или нескольких избирательных округов по выборам депутатов городского маслихата.

Органы местного самоуправления - органы, на которые в соответствии с настоящим Законом возложены функции по решению вопросов местного значения.

Средство массовой информации - периодическое печатное издание, теле-, радиоканал, кинодокументалистика, аудиовизуальная запись и иная форма периодического или непрерывного публичного распространения массовой информации, включая интернет-ресурсы (ст.1 ЗРК «О средствах массовой информации»).

Мониторинг средств массовой информации – процесс сбора и анализа продукции средств массовой информации на предмет соблюдения законодательства Республики Казахстан (ст.1 ЗРК «О средствах массовой информации»).

Прокурорский надзор - форма деятельности органов прокуратуры по обеспечению законности, выявлению, устранению и предупреждению нарушений закона. В соответствии с Конституцией РК прокуратура от имени государства осуществляет в установленных законом пределах и формах высший надзор за соблюдением законности на территории Республики Казахстан, представляет интересы государства в суде и от имени государства осуществляет уголовное преследование (источники: википедия, ст.83 Конституции РК).

Предмет надзора - прокуратура осуществляет надзор за законностью актов, действий (бездействия) государственных, местных представительных

и исполнительных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, а в исключительных случаях, по поручению Президента Республики Казахстан или Генерального Прокурора, – иных организаций независимо от формы собственности (ст.6 ЗРК «О прокуратуре»).

Форма прокурорского надзора - надзор осуществляется путем проведения проверок и анализа состояния законности, а также оценки актов, вступивших в силу (ст.6 ЗРК «О прокуратуре»).

Координационный совет является консультативно-совещательным органом, образуемым в целях координации и повышения эффективности деятельности государственных органов в обеспечении законности и правопорядка в Республике Казахстан, в том числе для объединения усилий и взаимодействия правоохранительных органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, дознание и следствие в борьбе с преступностью (п.1 Положения о Координационном совете, утвержденным Указом Президента РК).

Парламент является высшим представительным органом РК, осуществляющим законодательную власть (ст.1 Конституционного закона РК «О Парламенте РК и статусе его депутатов»).

Компетенция Парламента в совместном и раздельном заседаниях Сената и Мажилиса, исключительная компетенция Палат **устанавливаются Конституцией РК** и реализуются на сессиях Парламента, в деятельности Палат Парламента, его органов и депутатов (ст.5 Конституционного закона РК «О Парламенте РК и статусе его депутатов»).

Парламент на совместном заседании Палат (ст.53 Конституции РК):

- по предложению Президента Республики Казахстан вносит изменения и дополнения в Конституцию;
- утверждает отчеты Правительства и Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета об исполнении республиканского бюджета.

Парламент в раздельном заседании Палат (ст.54 Конституции РК):

- обсуждает отчеты об исполнении республиканского бюджета;
- утверждает республиканский бюджет, вносит в него изменения и дополнения;
- устанавливает порядок решения вопросов административно-территориального устройства Казахстана;
- решает вопросы о государственных займах и оказании Республикой экономической и иной помощи.

Акты Парламента Республики Казахстан (ст.13 Конституционного закона РК «О Парламенте РК и статусе его депутатов»).

Парламент принимает имеющие обязательную силу на всей территории РК законодательные акты в форме законов РК, в том числе конституционных, постановлений Парламента. Сенат и Мажилис по вопросам своей компетенции принимают постановления.

Правительство является коллегиальным органом, осуществляет исполнительную власть РК, возглавляет систему исполнительных органов и руководит их деятельностью (ст.1 Конституционного закона РК «О Правительстве РК»).

Компетенция Правительства (ст.9 Конституционного закона РК «О Правительстве РК»):

- разрабатывает основные направления социально-экономической политики государства, его обороноспособности, безопасности, обеспечения общественного порядка и организует их осуществление;
- по согласованию с Президентом РК утверждает государственные программы, а также обеспечивает их исполнение;
- одобряет прогноз социально-экономического развития;
- вырабатывает меры по проведению внешней политики Республики;
- представляет Парламенту республиканский бюджет и отчет о его исполнении, обеспечивает исполнение бюджета;
- по согласованию с Президентом РК определяет систему государственного планирования;
- определяет порядок составления и представления годового отчета об исполнении республиканского бюджета;
- разрабатывает и осуществляет меры по укреплению финансовой системы Республики; обеспечивает государственный контроль за соблюдением законности при образовании и использовании государственных валютных, финансовых и материальных ресурсов;
- осуществляет структурную и инвестиционную политику;
- вырабатывает государственную политику ценообразования; устанавливает номенклатуру продукции, товаров и услуг, на которые применяются регулируемые государством цены;
- организует управление государственной собственностью, вырабатывает и осуществляет меры по ее использованию, обеспечивает защиту права государственной собственности;
- формирует систему и условия оплаты труда, социальной защищенности граждан, государственного социального обеспечения и социального страхования;

- вырабатывает основные направления государственной региональной политики; обеспечивает решение межрегиональных проблем и вопросов социально-экономического развития регионов;

- обеспечивает реализацию правовой политики; разрабатывает и реализует меры по охране и защите прав и свобод граждан, обеспечению законности и правопорядка, безопасности и обороноспособности Республики, территориальной целостности и охраны государственных границ Республики;

- принимает решения о проведении переговоров и подписании межправительственных соглашений; обеспечивает развитие взаимоотношений Республики с иностранными государствами, международными и региональными организациями; вырабатывает меры по реализации внешнеэкономической политики; принимает меры по развитию внешней торговли; осуществляет сотрудничество и взаимодействие с международными финансовыми организациями.

Акты Правительства (ст.10 Конституционного закона РК «О Правительстве РК»):

Правительство Республики на основе и во исполнение Конституции Республики, законов, актов Президента, иных нормативных правовых актов издает нормативные и индивидуальные постановления.

Премьер-Министр Республики издает распоряжения. Распоряжения Премьер-Министра издаются по вопросам административно-распорядительного, оперативного и индивидуального характера.

Постановления Правительства и распоряжения Премьер-Министра Республики, принятые в пределах их компетенции, имеют обязательную силу на всей территории Республики.

Местный представительный орган (маслихат) - выборный орган, избираемый населением области, города республиканского значения и столицы или района (города областного значения), выражающий волю населения и в соответствии с законодательством РК определяющий меры, необходимые для ее реализации, и контролирующий их осуществление (ст.1 Закона РК «О местном государственном управлении и самоуправлении в РК»).

К компетенции маслихатов относится (ст.6 Закона РК «О местном государственном управлении и самоуправлении в РК»):

- утверждение планов, экономических и социальных программ развития соответствующей территории, местного бюджета и отчетов об их исполнении, в том числе утверждение бюджетных программ, реализуемых акимами района в городе (отдельно по каждому району в городе);

- утверждение по представлению акима схемы управления административно-территориальной единицей, сформированной на основе базовых структур местного государственного управления, утверждаемых Правительством, если иное не предусмотрено законами РК;

- решение отнесенных к их ведению вопросов местного административно-территориального устройства;

- утверждение правил подготовки и проведения отопительного сезона;

- утверждение правил благоустройства территорий городов и населенных пунктов;

- утверждение правил содержания и защиты зеленых насаждений;

- рассмотрение отчетов руководителей исполнительных органов и внесение в соответствующие органы представлений о привлечении к ответственности должностных лиц государственных органов, а также организаций за невыполнение решений маслихата;

- контроль за исполнением местного бюджета, программ развития территорий;

- утверждение по представлению акима персонального состава консультативно-совещательных органов при акимате по вопросам межведомственного характера;

- осуществление в соответствии с законодательством РК иных полномочий по обеспечению прав и законных интересов граждан.

Актами маслихата которые он издает по вопросам своей компетенции, являются решения маслихата. Решения маслихата, принятые в пределах его компетенции и касающиеся прав, свобод и обязанностей граждан, подлежат официальному опубликованию в установленном законодательством Республики Казахстан порядке и обязательны к исполнению на соответствующей территории (ст.7 Закона РК «О местном государственном управлении и самоуправлении в РК»).

Местный исполнительный орган (акимат) - коллегиальный исполнительный орган, возглавляемый акимом области, города республиканского значения и столицы, района (города областного значения), осуществляющий в пределах своей компетенции местное государственное управление и самоуправление на соответствующей территории (ст.1 Закона РК «О местном государственном управлении и самоуправлении в РК»).

Исполнительный орган, финансируемый из местного бюджета - государственное учреждение, уполномоченное акиматом на осуществление отдельных функций местного государственного управления и самоуправления, финансируемое из соответствующих местных бюджетов;

Областной, города республиканского значения, столицы акимат входит в единую систему исполнительных органов РК, обеспечивает проведение общегосударственной политики исполнительной власти в сочетании с интересами и потребностями развития соответствующей территории (ст.26 Закона РК «О местном государственном управлении и самоуправлении в РК»).

Акимат области, города республиканского значения, столицы в соответствии с законодательством РК (ст.27 Закона РК «О местном государственном управлении и самоуправлении в РК»):

- осуществляет регулятивные, реализационные и (или) контрольные функции, обеспечивающие решение задач местного значения в пределах соответствующей административно-территориальной единицы;

- представляет проект областного бюджета в соответствующий маслихат в соответствии с бюджетным законодательством РК;

- представляет в соответствующий маслихат и ревизионную комиссию области, города республиканского значения, столицы годовой отчет об исполнении областного бюджета, бюджетов города республиканского значения, столицы;

- принимает постановление о реализации решения областного маслихата и маслихатов города республиканского значения, столицы о соответствующих бюджетах на соответствующий финансовый год;

- обеспечивает проведение государственной политики исполнительной власти в сочетании с интересами и потребностями развития соответствующей территории;

- разрабатывает и одобряет прогноз социально-экономического развития, представляет на утверждение маслихата программу развития области, города республиканского значения, столицы и обеспечивает ее исполнение;

- принимает нормативные правовые акты, обеспечивающие решение задач местного значения и реализацию государственной политики на соответствующей территории;

- осуществляет контроль и надзор за деятельностью физических и юридических лиц в пределах соответствующей территории в случаях, установленных законами РК;

- содействует исполнению гражданами и организациями норм Конституции, законов, актов Президента и Правительства, нормативных правовых актов центральных и местных государственных органов;

- создает условия для развития предпринимательской деятельности и инвестиционного климата на территории области, города республиканского значения, столицы;

- оказывает меры государственной поддержки социального предпринимательства в соответствии с Предпринимательским кодексом РК;

- обеспечивает рациональное и эффективное функционирование аграрного сектора;

- участвует в профилактике чрезвычайных ситуаций социального характера, а также минимизации и (или) ликвидации их последствий на территории области, города республиканского значения, столицы.

Районный акимат (города областного значения) входит в единую систему исполнительных органов Республики Казахстан, обеспечивает проведение общегосударственной политики исполнительной власти в сочетании с интересами и потребностями развития соответствующей территории (ст.30 Закона РК «О местном государственном управлении и самоуправлении в РК»).

Районный акимат (города областного значения) в соответствии с законодательством РК (ст.31 Закона РК «О местном государственном управлении и самоуправлении в РК»):

- обеспечивает исполнение бюджета района (города областного значения);

- представляет в соответствующий маслихат и ревизионную комиссию области годовой отчет об исполнении бюджета района (города областного значения);

- принимает постановление о реализации решения маслихата района (города областного значения) о бюджете района на соответствующий финансовый год;

- разрабатывает и представляет на утверждение маслихата программу развития района (города областного значения), обеспечивает ее исполнение;

- содействует исполнению гражданами и организациями норм Конституции Республики Казахстан, законов, актов Президента и Правительства Республики Казахстан, нормативных правовых актов центральных и местных государственных органов;

- создает условия для развития предпринимательской деятельности и инвестиционного климата на территории района (города областного значения);

- оказывает меры государственной поддержки социального предпринимательства в соответствии с Предпринимательским кодексом РК;

- обеспечивает рациональное и эффективное функционирование аграрного сектора;
- организует строительство и эксплуатацию водопроводов, очистных сооружений, тепловых и электрических сетей и других объектов транспортной и инженерной инфраструктуры района (города областного значения);
- осуществляет регулирование земельных отношений в соответствии с земельным законодательством РК;
- организует строительство, эксплуатацию и содержание дорог районного (города областного значения) значения;
- решает вопросы социальной защиты населения, охраны материнства и детства, оказывает адресную помощь социально уязвимым слоям населения, координирует оказание им благотворительной помощи и содействует кадровому обеспечению сельских организаций здравоохранения;
- участвует в профилактике чрезвычайных ситуаций социального характера, а также минимизации и (или) ликвидации их последствий на территории района, города областного значения;
- осуществляет мониторинг социальной напряженности и рисков возникновения трудовых конфликтов.

Акты акимата, акима (ст.37 Закона РК «О местном государственном управлении и самоуправлении в РК»):

Акимат на основе и во исполнение Конституции, законов, актов Президента и Правительства, иных нормативных правовых актов издает постановления.

Аким издает решения нормативно-правового характера и распоряжения по вопросам административно-распорядительного, оперативного и индивидуального характера.

Акты акимата и (или) акима, принятые в пределах их компетенции, имеют обязательную силу на всей территории соответствующей административно-территориальной единицы.

ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ

РК – Республика Казахстан

Конституция – Конституция Республики Казахстан

Правительство – Правительство Республики Казахстан

Парламент – Парламент Республики Казахстан

ГП – Генеральная прокуратура Республики Казахстан

Координационный совет - Координационный совет по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью в Республике Казахстан.

КНБ – Комитет национальной безопасности

МВД – Министерство внутренних дел

МИО – местный исполнительный орган

ЗРК – Закон Республики Казахстан

ГПК - Гражданский процессуальный кодекс Республики Казахстан

АППК - Административный процедурно-процессуальный кодексом Республики Казахстан

Прокурорский надзор – высший надзор органов прокуратуры в Республике Казахстан.

БВУ – банки второго уровня

АСП – государственная адресная социальная помощь

СМИ – средство массовой информации

ЕРДР – единый реестр досудебных расследований

КУИ – книга учета регистрации

ст. – статья

п. – пункт

млрд. – миллиард

млн. – миллион

тыс. – тысяч

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность проводимого исследования. Обеспечение социально-экономической стабильности является актуальной задачей для всех государств вне зависимости от политического режима, уровня экономического роста и развития и является одним из главных аспектов общественно-политического развития общества.

Казахстан в своем государственном развитии постоянно сталкивается с различными вопросами в социально-экономической сфере, которые в свою очередь напрямую влияют на общественно-политическую ситуацию в стране.

Оценка современного состояния решаемой научной проблемы или практической задачи.

В теории прокурорско-надзорной деятельности, в целом, вопросы координации, осуществляемой прокуратурой Казахстана, в комплексном виде до настоящего времени не были предметом специального исследования, хотя отдельным направлениям этой деятельности посвящены ряд научных работ как российских, так и казахстанских ученых.

В 2006 г. Утибаевым Г.К. была защищена докторская диссертация на тему: «Теоретико-прикладные проблемы координации деятельности правоохранительных органов по предупреждению преступлений». Имеется также ряд публикаций ученых и практических работников по некоторым вопросам координационной деятельности прокуратуры Казахстана.

Вместе с тем, это не позволяет в полной мере восполнить пробел, связанный с четким определением понимания координации, осуществляемой прокуратурой Казахстана в данном направлении. При этом следует особо отметить наличие пробелов в определении пределов координации, исследовании ее особенностей и основных направлений, связанных с более широким предметом и кругом участников (субъектов) рассматриваемой деятельности.

Цель, задачи, объект и предмет исследования.

Цель магистерского проекта- определение роли и места системы органов прокуратуры Республики Казахстан в обеспечении социально-экономической стабильности в обществе. Для ее достижения необходимо решить следующие задачи:

- изучение нормативных правовых актов по исследуемой теме;
- анализ надзорных функций, действующей практики;
- анализ работы уполномоченных государственных органов по обеспечению социально-экономической стабильности;

- проведение сравнительно-правового анализа норм законодательства Республики Казахстан, регулирующего организацию работы прокурора;
- изучение и анализ зарубежного опыта;
- формирование выводов и предложений по совершенствованию законодательства.

Объектом исследования выступает опыт прокурорского надзора в социально-экономической сфере.

Предметом исследования является информационно-аналитические, правовые материалы об отдельных аспектах, проблемах организации прокурорского надзора по обеспечению социально-экономической стабильности.

Методы и методологические основы проведения исследования.

Методологическую основу диссертационного исследования составляет диалектика как общенаучный метод познания, частно-научные и специальные методы: исторический, сравнительно-правовой, логико-юридический, статистический, метод сравнительного правоведения, а также методы познания, как анализ, синтез.

Нормативную базу исследования составляют: действующее законодательство Республики Казахстан – Конституция, Уголовный кодекс, Кодекс об административных правонарушениях, Закон «О прокуратуре» Закон «О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан», Закон «О культуре», законодательство, действующие в отдельных зарубежных странах, а также другие законы, ведомственные нормативные акты, различные документы юридического характера, литературные источники, посвященные вопросам обеспечения общественно-политической стабильности.

Эмпирическую базу составили статистические данные Комитета по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры РК; исследования, достоверные данные, сведения и источники, которые были получены в ходе и рамках изучения, проверки и сбора документов, материалов уголовных дел по теме исследования.

Обоснование научной новизны.

Научная новизна исследования заключается в том, что выводы и предложения по результатам проведенного исследования направлены на совершенствование законодательства, повышение эффективности прокурорского надзора по обеспечению социально-экономической стабильности.

Теоретическая база исследования. Существенный вклад в формирование теоретической основы диссертационной работы внесли труды

ученых, занимающихся исследованием общих проблем прокурорской и правоохранительной деятельности: А.И. Алексеева, В.И. Баскова, С.Г. Березовской, В.П. Божьева, Ю.Е. Винокурова, В.Н. Галузо, К.Ф. Гуценко, Ю.А. Дмитриева, А.И. Долговой, В.В. Долежана, Е.Р. Ергашева, А.Ф. Козлова, А.П. Кизлыка, В.Д. Ломовского, В.В. Лунеева, М.Н. Маршунова, И.А. Мирошниченко, М.Ю. Рагинского, Е.В. Ремизовой, В.М. Семенова, А.Ф. Смирнова, В.М. Спиридонова, А.А. Чувилева, М.А. Шапкина, В.Б. Ястребова и др.

В свою очередь, исследование конкретных вопросов координационной деятельности прокуратуры по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью базировалось на научных трудах ряда советских, российских и казахстанских ученых, в том числе: Б.С. Абдрахмановой, К.И. Амирбекова, Д.М. Бакаева, Д.И. Байтукбаева, И.Ж. Бахтыбаева, В.Г. Бессарабова, А.Ю. Винокурова, С.И. Герасимова, Л.М. Давыденко, С.Б. Жунусова, С.К. Журсимбаева, В.К. Звирбуля, Р.Н. Зинурова, Ю.В. Капитоновой, Б.В. Коробейникова, В.В. Ключкова, Е.Г. Князевой, Ф.М. Кобзарева, В.Д. Ломовского, М.М. Манукова, Т.Л. Маркелова, А.Х. Миндагулова, В.И. Рохлина, В.П. Рябцева, А.Я. Сухарева, М.С. Шалумова, В.И. Шинда, С.В. Якубова и других исследователей.

Структура диссертации обусловлена целью и задачами исследования, а также уровнем научной разработанности проблемы, она состоит из введения, двух разделов, охватывающих четыре подраздела, заключения и списка использованной литературы.

Положения, выносимые на защиту:

1. Предлагается отказаться от традиционной и малоэффективной разъяснительной работы на месте обострения протестных акций, приняв вместо этого активные меры по их деэскалации.

Обоснование. Праворазъяснительную работу, а также выяснение причин выхода на акции протеста следует проводить с участием представителей уполномоченных органов после их доставления в органы полиции либо в иные помещения (актовый зал акимата и т.д.), что позволит адресно профилактировать граждан и доводить требования норм Закона.

Также, это позволит исключить возможность дополнительного сбора/вовлечения граждан к местам незаконных акций протестов, значительно снизятся риски т.н. «эффекта неуправляемой толпы» и дальнейшего его перерастания в массовые беспорядки, гарантируется безопасность представителей местных исполнительных и правоохранительных органов, административных зданий и сооружений.

2. Предлагается путем изменения порядка формирования потребительской корзины увеличить прожиточный минимум.

Обоснование. На сегодняшний день структура потребительской корзины определена в соотношении 45% - непродовольственная часть, 55% - продовольственная часть.

При изменении продовольственной части с 55% на 20%, непродовольственная изменится с 45% до 80%, что позволит увеличить прожиточный минимум до 85 750 тенге (17 150 тенге – продовольственная часть + 68 600 тенге – непродовольственная часть), тем самым повысится социально-экономический статус граждан.

3. Предлагается ужесточить наказание за задержку работодателем выплаты заработной платы.

Обоснование. В международной практике (по примеру Польши и Франции), работодатели, не выплачивающие заработную плату, подлежат уголовной ответственности в виде лишения свободы на срок от 2 до 5 лет.

Считаем обоснованным изменить санкцию статьи 152 ч.3 УК РК, путем применения к правонарушителям наказания в виде ограничения и лишения свободы, тем самым, переводя проступок в разряд уголовных преступлений.

4. Предлагается обеспечить правовую защищенность пайщиков от незаконной постановки их земель в залог, путем внесения изменения в Земельный кодекс.

Обоснование. Из практики следует, что недобросовестные предприниматели закладывают паевые земли в финансовые институты без согласия пайщиков (в том числе путем подделки протоколов общего собрания).

На сегодняшний день нотариальное согласие необходимо при залоге земель, находящихся в общем совместном землепользовании, тогда как паевые земли находятся в общем долевом землепользовании.

В этой связи предлагается внести изменения в п.5 ст.79 Земельного кодекса РК, предусмотрев обязательное наличие нотариального согласия правообладателей (пайщиков) при постановке в залог земель, находящихся в общем долевом землепользовании (паевые).

5. Предлагается установить административную ответственность за невыплату паевых дивидендов обладателям общего долевого землепользования.

Обоснование. Паявые дивиденды являются одним из источников пропитания пайщиков, проживающих в сельских местностях.

Для разрешения указанной проблемы полагаем необходимым предусмотреть административную ответственность за невыплату паевых дивидендов обладателям общего долевого землепользования по аналогии

ст.92, 92-1 КоАП РК «нарушение законодательства РК об обязательном социальном медицинском страховании, социальном страховании».

Уполномоченным органом по данному вопросу предлагается определить налоговые органы, поскольку паевые дивиденды являются одной из форм доходов.

6. Предлагается законодательно упростить процедуру выхода пайщиков из состава сельхозформирований.

Обоснование. В первую очередь полагаем необходимым наделить уполномоченное должностное лицо правовыми полномочиями по регулированию вопросов выхода пайщиков из состава сельхозформирований.

За неправомерный отказ, не рассмотрение либо пропуск сроков рассмотрения заявления (по вопросу выхода из состава предприятия) предусмотреть административную ответственность путем введения новой статьи 137-1 КоАП РК «нарушение законодательства РК в отношении обладателей общего долевого землепользования».

Таким образом, указанные предложения позволят предотвратить нарушения, допускающиеся в отношении пайщиков.

7. Предлагается разработка программного обеспечения «Банк данных памяти чрезвычайных и кризисных ситуаций» с целью обеспечения социально-экономического развития.

Обоснование. В данном Банке памяти содержались бы исчерпывающие меры (алгоритмы, механизмы) направленные на разрешение проблемы, которые уже ранее возникали.

Вместе с тем, с учетом природы возникновения, необходимо определить основные виды чрезвычайных (кризисных) ситуаций, такие как социального, экономического и техногенного характера.

Стоит отметить важность цифровизации, а в дальнейшем и интеграции данной программы с различными системами государственных органов, таких как СИОПСО и др.

Данная база данных будет способствовать оперативному и эффективному разрешению чрезвычайных (кризисных) ситуаций, не прибегая к помощи надзорного органа, тем самым позволит экономить время.

Наличие составов прокуроров, точно сфокусированных на задачах предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, позволит предвидеть предпосылки возможного возникновения нештатных ситуаций, а в случае их наступления - эффективно устранять чрезвычайную ситуацию и ее последствия.

8. Предлагается усовершенствовать понятие «чрезвычайной ситуации» в законодательстве, а также внедрить понятие «кризисной ситуации».

Обоснование. В большинстве случаев при объявлении ЧС на территории, местные исполнительные органы понимают под ней любые возникающие нештатные ситуации, в том числе те, которые не носят непредвиденный характер.

Вследствие подобной негативной сложившейся практики, предлагается в понятии чрезвычайной ситуации выделить, что она характеризуется как чрезвычайное обстоятельство и определяющим критерием является исключительность, экстренность произошедшего события.

Исторические изменения законодательной основы в сфере чрезвычайных ситуаций показали, что требуется выработать юридическое определение понятия «кризисная ситуация», классифицировать такие ситуации по природе происхождения, масштабу и т.д.

Обоснованием необходимости внедрения понятия «кризисной ситуации» является то, что в действующем законодательстве не содержится данного понятия, что, в свою очередь, создает барьеры для разграничения чрезвычайной ситуации от кризисной.

9. Предлагается рассмотреть вопрос повышения самостоятельности прокуроров областей и приравненных к ним специализированных прокуроров в период чрезвычайных (кризисных) ситуаций.

Обоснование. В таких случаях крайне важно, чтобы органы прокуратуры на всех уровнях были независимыми или сохраняли автономию от исполнительной власти и не подменяли собой представительные и судебные органы с точки зрения обеспечения гарантий эффективного надзора.

10. Предлагаем создать в органах прокуратуры Службу по надзору за законностью в общественно-политической сфере по аналогии с 10 Департаментом КНБ.

Обоснование. Относительно прокурорской практики выявления нарушений законности в период чрезвычайных и кризисных ситуаций в своей части полагаю отметить о закреплённых функциях за органами прокуратуры, таких как координация действий всех государственных и правоохранительных органов, внесение актов надзора и реагирования.

Кроме них, немаловажным является заблаговременное составление зон риска и очагов напряженности, с постоянным решением их вопросов и контролем над ними, рассмотрение на межведомственных совещаниях результатов работы, внесения предложений уполномоченным органам, мониторинг социальных сетей и Интернет пространств для определения и

своевременного выявления проблемных вопросов населения и в целом ситуации, дача оценки законности действиям и бездействиям в период чрезвычайных ситуаций должностных лиц, своевременное реагирование на тенденциозные информационные всплески, и другие надзорные мероприятия по определению эффективности и, самое главное, законности принимаемых мер.

Благодаря своевременным прокурорским мерам надзора, координируя работу всех органов и привлекая институты Ассамблеи народов Казахстана, диаспоры, общественные объединения, неформальных общественных лидеров, удастся пресечь тяжких последствий.

Основной функцией предлагаемой Службы, было бы изучение, анализ и прогноз общественно-политической и социально-экономической стабильности, заблаговременное выявление сфер, где могут образоваться очаги социальной напряжённости, а также мониторинг социальных сетей, непопулярных решений, с проведением разъяснительно-профилактической работы и другими мерами прокурорского надзора по недопущению дестабилизации ситуации.

Аналогичные Управления также полагаем необходимо создать в территориальных прокуратурах.

Апробация и внедрение результатов. Результаты исследования внедрены в практическую деятельность органов прокуратуры, апробированы на международном криминологическом форуме, посвященного 30-летию Независимости Республики Казахстан.

1. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА В СОЦИАЛЬНО – ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СФЕРЕ

1.1. Приоритетные задачи, полномочия прокурора по обеспечению законности в социально - экономической сфере

Роль органов прокуратуры в обеспечении социально-экономической стабильности в соответствии с Конституцией РК и иными нормативными правовыми актами определена как координирующая на основе высшего надзора за соблюдением законности.

Прокурорский надзор в обеспечении социально-экономической стабильности, являясь особым, отдельным видом надзора, по важности и широким полномочиям прокурора превосходит контрольно-надзорные функции других государственных органов и поэтому требует более тщательного изучения, пристального внимания к условиям его проведения и полномочиям прокурора.

Законом РК «О прокуратуре» определены основные направления, формы и пределы высшего надзора, в том числе и в обеспечении социально-экономической стабильности.

Исходя из норм, указанных в настоящем Законе следует, что система органов прокуратуры выполняют высший надзор за законностью деятельности государственных, местных представительных и исполнительных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, а в исключительных случаях, по поручению Президента РК или Генерального Прокурора

При этом прокурорский надзор осуществляется в пределах своей компетенции посредством проверок, анализа состояния соблюдения законности, оценки актов. Порядок проведения форм надзора более детально определен Приказом Генерального прокурора РК от 2 мая 2018 года № 60 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора».

Основанием для проведения проверки является поручение Президента РК и Генерального Прокурора РК, решение заместителей Генерального Прокурора, прокуроров областей и приравненных к ним прокуроров, прокуроров районов и приравненных к ним прокуроров по защите прав, свобод и законных интересов граждан.

Законодателем ясно установлено для защиты прав, свобод и законных интересов каких лиц принимаются решения о проведении проверки: граждане, которые в силу физических, психических и иных обстоятельств не могут самостоятельно осуществлять их защиту; неограниченный круг лиц;

лиц, общества и государства, если это необходимо для предотвращения необратимых последствий для жизни, здоровья людей либо безопасности РК; по фактам вмешательства в деятельность субъектов частного предпринимательства государственными, местными представительными и исполнительными органами, органами местного самоуправления и их должностных лиц (п.4 ст.6 ЗРК «О прокуратуре»).

Из ст. 7 ЗРК «О прокуратуре» следует, что прокурор, за исключением случаев, когда проведение проверки поручено Президентом РК, в том числе проверок, которые проводятся при реализации надзора за соблюдением законности в деятельности правоохранительных и специальных государственных органов и когда поводом для назначения проверки послужила жалоба на решения и действия (бездействие) конкретного органа либо его лиц, занимающих соответствующие должности, возлагает проверку соответствующему компетентному госоргану.

Такой уполномоченный орган обязан сообщить прокурору о результатах проверки в установленный законом срок.

Проверка применения законодательства проводится прокурором в пределах его компетенции после вынесения постановления о производстве проверки, которое регистрируется КПСиСУ ГП РК.

В отраслевой инструкции четко определен круг лиц, которые правомочны выносить постановления о производстве проверки:

Генеральный Прокурор Республики Казахстан;
заместители Генерального Прокурора Республики Казахстан;
руководитель самостоятельного подразделения Генеральной прокуратуры Республики Казахстан;

прокурор области, заместитель прокурора области, прокурор района и приравненный к нему прокурор, а также лица, их замещающие.

Законом определены сроки проведения прокурорской проверки соблюдения законности - не более 30-ти рабочих дней. По необходимости истребования дополнительных материалов, а также в связи со значительным объемом проверки, сроки исполнения могут быть продлены на тридцать рабочих дней и лишь по согласованию с вышестоящими руководителями.

Сотрудник прокуратуры при выполнении своих обязанностей в ходе проверки в пределах компетенции вправе:

- назначать экспертизу, когда требуются специальные научные знания, поскольку без научно обоснованных экспертных заключений проведение проверки не представляется возможным;

- привлечь соответствующего специалиста для проверки и по результатам представить заключение;

- привлекать к осуществлению проверок сотрудников других правоохранительных органов для обеспечения безопасности и надзорной деятельности;

- прокурором могут вызваны должностные и физические лица, юридические лица для соответствующих пояснений по различным вопросам проводимой проверки;

- в установленном законом порядке и сроки получать доступ к информации и материалам, связанные с проведением проверок.

По окончании проверки прокурором составляется справка о результатах проверки и вручается проверяемому субъекту. Возражения (доводы несогласия с отраженными в справке фактическими данными) к результатам проверки, отраженной в справке, лицо как субъект проверки предоставляет письменно прокурору.

По результатам прокурорской проверки могут быть приняты следующие решения:

- вынесение актов прокурорского надзора и реагирования;

- об организации совещаний по анализу итогов проверки; отправка информации в письменном виде;

- о направлении результатов в соответствующий отдел или управление системы органов прокуратуры, которое проводит высший надзор в данной сфере, а также, или специальным прокурорам для принятия решения о регистрации фактов в ЕРДР; о регистрации в КУИ и другие меры, предусмотренные уголовным законодательством.

Анализ состояния законности прокурором проводится на основании мониторинга ситуации на поднадзорной территории, либо сведений о нарушениях законности и данных, полученных из различных источников информации, в том числе обращений, документов, информации и иных материалов, истребованных из государственных и иных организаций и учреждений независимо от форм собственности, а также по поручениям Президента РК или Генерального Прокурора или вышестоящей прокуратуры.

Также анализ осуществляется на основе календарных планов, утвержденных Генеральным Прокурором Республики Казахстан или его заместителем, прокурором области или его заместителем, либо лицами, их замещающими.

Анализ проводится по конкретному вопросу, либо в сфере правоотношений/законодательства, в котором не предусматривается нахождение прокурора на местонахождении субъекта/объекта проверки.

Для осуществления анализа, сотрудник направляет инициативный рапорт для согласования Генеральному прокурору РК, заместителю

Генерального Прокурора РК, руководителю департамента и других структурных подразделений Генеральной прокуратуры, прокурору области или его заместителю, прокурору района.

Сроки проведения анализа не должны превышать 30 - ти трудовых дней. По необходимости истребования дополнительных материалов, а также в связи со значительным объемом анализа, срок проведения может быть продлен с согласия вышестоящего прокурора не превышающих 30 – ти рабочих дней.

Нормативно - правовой акт предусматривает, что вышестоящий прокурор вправе прекратить проведение анализа нижестоящих прокуроров.

В рамках анализа прокурорами используются статданные, материалы учреждений и организаций как государственных так и зарубежных, СМИ, материалы уголовных, гражданских и административных дел, итоги предшествующих проверок, информационные системы и ресурсы, а также иные источники информации.

Прокурор при проведении анализа в пределах компетенции вправе:

- получать объяснения от должностных лиц;
- в соответствие с предметом осуществляемого анализа потребовать документы, материалы от учреждений в независимости от их форм собственности;
- проводить визуальный осмотр субъекта (объекта), расположенного в открытых помещениях мест, путем применения фото и видеофиксации.

Справка по результатам проверки оформляется и направляется для ознакомления объекту проверки.

По окончании проверки сотрудник формулирует одно из решений:

- внесение актов надзора и реагирования;
- информирование уполномоченных органов;
- передача итогов анализа в соответствующие подразделения системы органов прокуратуры для принятия соответствующих иных мер;
- о направлении в уполномоченные государственные органы требования о проведении проверки; о проведении самостоятельной проверки; о регистрации материалов в КУИ и принятии других мер, предусмотренных уголовным законодательством Республики Казахстан.

Анализ и оценка актов и решений Правительства Республики Казахстан, иных государственных, местных представительных и исполнительных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц осуществляется в ходе анализов, проверок, рассмотрения обращений, поручений Главы государства, Генерального Прокурора, и его

заместителей, руководителя департаментов Генеральной прокуратуры и других руководителей структурных подразделений.

Предметом изучения являются компетенции и полномочия в актах и решениях госорганов (кроме судебных), иных организаций, в том числе их соответствие законным требованиям, установление противоречий нормативным правовым актам, государственная регистрация и публикации в соответствующем порядке, по необходимости и по другим вопросам.

На противоречащие Конституции, законам, актам Президента РК и ратифицированным РК международным договорам, нормативные и иные правовые акты, решения государственных органов и должностных лиц вносится протест.

Протест вносится в орган или должностному лицу, принявшему незаконный акт, решение, или в вышестоящий орган либо вышестоящему должностному лицу.

Сотрудник прокуратуры, в протесте требует аннулирования акта, противоречащего закону, решения либо приведения их в соответствие с действующим законодательством и восстановления нарушенного права.

При отклонении органом или должностным лицом, принявшим и издавшим незаконное решение, нормативный правовой акт, правовой акт индивидуального применения, либо вышестоящим органом или должностным лицом соответствующего протеста прокурор обращается в суд с заявлением о признании их незаконными в порядке, предусмотренным ГПК и АПК.

В ходе изучения надзорных функций органов прокуратуры, более подробно хотелось бы остановиться на системе правовых актов прокуратуры, как одной из основных мер по выявленным в процессе прокурорского надзора фактам нарушения законности. В этой части, законодателем четко определены пределы и границы таких актов.

Систему правовых актов прокуратуры составляют акты: прокурорского надзора (протест, санкция, указание, представление, постановление); прокурорского реагирования (ходатайство, заявление, обращение, разъяснение закона); регулирующие вопросы организации и деятельности прокуратуры (приказы, распоряжения, положения, инструкции, регламенты и другие).

Анализ некоторых актов прокурорского надзора и реагирования по вопросам проверки, анализа и оценки актов по надзорной деятельности органов прокуратуры в социально-экономической сфере.

Протест. Прокурор приносит протест на противоречащие Конституции, законам, актам Президента РК и ратифицированным Республикой

международным договорам нормативные и иные правовые акты и действия (бездействие) государственных органов и должностных лиц.

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

Протест прокурора подлежит рассмотрению соответствующим органом или должностным лицом в течение десяти календарных дней. Прокурор вправе установить иной срок рассмотрения протеста, обусловленный необходимостью подготовки и принятия по нему решения, но не менее десяти календарных дней. Орган или должностное лицо обязаны известить прокурора о времени и месте рассмотрения протеста.

Представление. Прокурор в пределах своей компетенции вносит представление об устранении нарушений законности. Основанием вынесения представления является факт нарушения законов, проявленный в различных формах.

Устранение указанных нарушений в представлении прокурора подлежит рассмотрению с принятием мер должностным лицом или органом в сроки установленные законом в течение тридцати календарных дней, прокурором могут быть установлены сроки в том случае, если возникают необратимые последствия для жизни и здоровья гражданина, национальной безопасности страны.

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 с дня рассмотрения представления.

Таким образом, прокурор в представлении предлагает меры, по устранению нарушений, причин и условий.

Постановление. В постановлении сотрудника прокуратуры содержатся административные правонарушения, возбуждение дисциплинарного производства, проведение проверки, привод, приостановление действия правового акта, отмена мер запретительного или ограничительного характера, наложенные государственными, местными представительными и исполнительными органами, органами местного самоуправления и их должностными лицами.

Постановление прокурора подлежит обязательному исполнению уполномоченным органом или должностным лицом, постановление не приостанавливается от его исполнения в случае обжалования.

Обращение. Генеральный Прокурор РК, его заместители, прокуроры областей и приравненные к ним прокуроры вправе выступить с обращением к должностным лицам, государственным органам, юридическим и физическим лицам в целях обеспечения законности и общественной безопасности, предупреждения правонарушений, а также защиты прав и свобод человека и гражданина.

Обращение распространяется с использованием средств массовой информации или иным публичным способом.

Разъяснение закона. При наличии достаточных оснований полагать, что незнание или неправильное понимание законов физическими либо представителями юридических лиц может повлечь нарушения законов либо прав и свобод гражданина или неограниченного круга лиц, прокурор разъясняет о недопустимости нарушений законности и об установленной законом ответственности.

В заключении отметим, что все действия прокуроров, в том числе внесение актов прокурорского надзора, реагирования влекут установленные законом последствия, поэтому требование прокурора подлежит немедленному исполнению без всяких отлагательств со стороны субъектов (объектов) подлежащих к проверке, анализу.

Другой стороной деятельности органов прокуратуры в стабилизации социально-экономической сферы общества является координация деятельности правоохранительных и иных государственных органов.

Указанная деятельность осуществляется органами прокуратуры в рамках постоянно действующих координационных советов, которые создаются при ГП, прокуратурах областей и приравненных к ним прокуратурах.

Основной целью которой является обеспечение взаимодействия этих органов, взаимного обмена информацией и согласованности их действий при реализации общих задач.

Координационный совет (п.2 Положения о Координационном совете, утвержденным Указом Президента РК) ставит следующие задачи:

- координация деятельности правоохранительных и иных государственных органов в защите прав и свобод граждан, укреплении законности и правопорядка, а также в борьбе с преступностью;

- «выработка согласованных предложений и действий, направленных на повышение эффективности правоохранительной деятельности, совершенствованию ее правового регулирования;

- определение основных направлений борьбы с преступностью на основе анализа и обсуждения состояния преступности, ее структуры и динамики, а также прогнозирование тенденций развития преступности и иных правонарушений.

В целях выполнения возложенных задач Координационный совет уполномочен (п.4 Положения о Координационном совете, утвержденным Указом Президента РК):

- созывать и проводить заседания Координационного совета с приглашением для участия в его работе руководителей и иных должностных лиц государственных органов и общественных организаций;

- обсуждать на заседаниях совета итоги работы правоохранительных и иных государственных органов по защите прав и свобод граждан, интересов общества и государства;

- давать рекомендации членам Координационного совета и государственным органам по совершенствованию методики и практики обеспечения законности, правопорядка и борьбы с преступностью, а также по устранению имеющихся недостатков в работе;

- вносить предложения в государственные органы по организационному и финансовому обеспечению актуальных и неотложных профилактических мероприятий;

- вносить предложения в государственные органы по совершенствованию законодательства;

- рассматривать вопросы и вырабатывать меры по государственной информационной поддержке перспективных методов профилактики преступности и правонарушений» .

Таким образом, на прокурора возложена обязанность по осуществлению надзора за соблюдением законности, от качества которого зависит социально-экономическая стабильность.

1.2. Анализ опыта деятельности прокурора по обеспечению законности в социально – экономической сфере

В целом примеров по обеспечению прокурором состояния законности в социально-экономической сфере более чем достаточно и охватывает множество сторон общественной жизни. В данном направлении мы

постараемся отразить яркие примеры прокурорского надзора прокуратуры Северо-Казахстанской области.

Так, прокуратурой области проанализирован вопрос законности планирования бюджетных заявок, где установлены факты необоснованного увеличения затратной части бюджета у 47 администраторов программ.

Мерами надзора пресечено незаконное расходование бюджетных средств путем формирования бюджетных заявок на сумму 2,9 млрд. тенге, необоснованно запланированные средства в размере 564 млн. тенге перераспределены на решение первоочередных задач региона, а оставшаяся часть приведена в соответствие.

Таким образом, упреждающими мерами сэкономили бюджетные средства, исключив коррупционные сегменты.

В другом случае, по инициированному оперативно-розыскному мероприятию в рамках прокурорской проверки на территории Северо-Казахстанской области раскрыта схема незаконного увеличения показателя финансовой устойчивости на портале государственных закупок сотрудниками органов государственных доходов.

В результате противозаконных действий, потенциальным поставщикам была предоставлена возможность для искусственной победы в конкурсах по государственным закупкам. По таким фактам получения, дачи взятки задержаны районный руководитель органов государственных доходов и директор строительной компании, уголовное дело направлено в суд.

В сфере государственных закупок на территории области выявлены нарушения по 53 договорам на общую сумму свыше 2,8 млрд. тенге, а своевременное принятие мер путем отмены явно незаконных итогов закупок позволило предотвратить необоснованное расходование бюджетных средств свыше 4,5 млрд. тенге.

Помимо этого, прокуратурой области проведен анализ по вопросу состояния законности в сфере пенсионного обеспечения.

По итогам анализа выявлено 102 факта двойного получения пенсий, как на территории Казахстана, так и России на сумму свыше 500 млн. тенге.

Принятыми мерами на сегодня возмещено 120 млн. тенге, по оставшейся сумме ведется претензионная исковая работа.

По сложившейся схеме незаконного получения пенсий в ГП направлена служебная записка, которая в свою очередь поддержана.

В сфере заработной платы удалось до минимума свести задолженность по зарплате. С начала года задолженность погашена на 24 предприятиях в общей сумме 104,9 млн. тенге перед 1200 работниками, сейчас просроченной задолженности по зарплате в действующих предприятиях не имеется.

Анализируя деятельность органов прокуратуры, нельзя не прийти к выводу о том, что прокуратурой выполняется огромный пласт работы в осуществлении надзора в социально - экономической сфере.

Однако на практике, данная работа не в полной мере приносит свои плоды.

Указанные обстоятельства связаны с тем, что из года в год прокурорами в рамках своей деятельности вносятся акты надзора по фактам нарушения законности, при этом уполномоченными органами в большинстве случаев данные нарушения не устраняются. Впоследствии данные нарушения обретают систематический характер, что приводит к дестабилизации в социуме и экономике.

В результате прокурорам приходится заниматься не свойственными функциями и порой подменять уполномоченные органы.

К примеру, принятыми мерами прокурорского надзора прокуратурой области в 2021 году в государственную собственность возвращено 115 тыс. гектар неиспользуемых пастбищ.

Также, в текущем году органами прокуратуры ведется работа по изъятию земель, находящиеся в черте населенных пунктов (нарушение ст.26 Земельного кодекса РК). В настоящее время возвращено 47 участков, площадью 8 тыс. гектар.

Учитывая, что сельских жителей волновали вопросы отсутствия пастбищ, невыплата дивидендов, выход пайщиков из состава сельхозформирований путем координации работы местных органов власти добились закрепления за населенными пунктами свыше 300 тыс. гектар пастбищ для использования их местными жителями, разрешены проблемы 7 тыс. пайщиков.

Работа в этом направлении положительно отмечена Генеральной прокуратурой, а выявленные схемы хищения распространены по Республике, расследуются уголовные дела, а по одному делу осуждено должностное лицо акимата.

Тогда как, в соответствии с компетенцией данной работой должны заниматься местные исполнительные органы.

Однако на деле исполнительными органами работа по изъятию земельных участков не проводится, хотя стоит учесть, что именно акимат является стороной договора аренды земельного участка и должен быть заинтересован в их изъятии, в случаях их незаконного использования либо неиспользования.

Имеются пробелы в работе местных исполнительных органов в сфере субсидирования и бюджетного кредитования.

Так, органами прокуратуры по вопросу законности бюджетного кредитования выявлены факты незаконной выплаты займов развития сельского хозяйства на сумму 310 млн. тенге.

По акту надзора незаконная практика предоставления займов пресечена, необоснованные займы возмещены в полном объеме, а виновные лица привлечены к ответственности.

В другом случае, прокуратурой выявлено 152 факта незаконного получения субсидий на сумму свыше 3.4 млрд. тенге, а также устойчивые схемы хищения бюджетных средств на сумму свыше 550 млн. тенге.

В результате принятыми мерами надзора в доход государства возмещены средства на сумму 170 млн. тенге, начато 7 досудебных расследований по фактам хищения бюджетных средств.

На сегодня разработаны Планы по устранению допущенных нарушений, ведется претензионно-исковая работа по возмещению незаконно выплаченных сумм.

Выявленные в ходе прокурорского надзора схемы хищения бюджетных средств поддержаны профильной Службой ГП и распространены в качестве положительного опыта по Республике.

Таким образом, вышеуказанные нарушения допускаются вследствие ненадлежащих исполнений должностными лицами своих обязанностей и отсутствием контроля со стороны руководства уполномоченных органов.

Социально-экономическое развитие прямым образом влияет на общественно-политическую стабильность общества и является важным фактором эффективных улучшений и устойчивого развития страны.

Состояние политической системы государства характеризуется устойчивостью режима и формами управления, защиты конституционного строя государства, обеспечения общественного мира и согласия в государстве. Характеризуется тем самым, как доверие населения к власти, согласованность элит стратегии развития государства, экономический рост, социальное благополучие, политической культуры, сильное государство, конструктивные общественные отношения.

Одним из факторов дестабилизации общественно-политической обстановки является наступление чрезвычайных (кризисных) ситуаций, в том числе социального и техногенного характера, которая в свою очередь возникает из-за провалов работы уполномоченных органов в социально-экономическом направлении.

В стране имело место ряд чрезвычайных (кризисных) ситуаций, выразившихся в народных волнениях, природа которых носит социальный характер.

Рассматривая непосредственно сами чрезвычайные ситуации, для полного понимания роли прокурора при их возникновении и ликвидации следует вкратце рассмотреть и правовые основы введения чрезвычайного положения и объявления чрезвычайной ситуации.

В соответствии с Конституцией РК, президент принимает меры по введению режима чрезвычайного положения в случаях, когда демократические институты, независимость и территориальная целостность, политическая стабильность Республики, безопасность ее граждан находятся под серьезной и непосредственной угрозой и нарушено нормальное функционирование конституционных органов государства.

В этой ситуации, Глава государства имеет право вводить режим чрезвычайного положения на территории всей страны, так и в регионах.

Чрезвычайное положение позволяет определить главные цели введения чрезвычайного положения, которыми являются: обеспечение безопасности граждан, защита конституционного строя РК.

На практике причины возникновения чрезвычайных ситуаций могут быть по отдельности, так и вместе (природные и техногенные, техногенные и социальные и т.д.), в законодательстве разные виды чрезвычайных ситуаций предусмотрены в различных законодательных актах.

Роль органов прокуратуры в условиях чрезвычайной (кризисной) ситуации сложно переоценить, так как в выявлении причин и устранении последствий чрезвычайных ситуаций задействованы соответствующие уполномоченные органы, на которых возлагаются основные задачи по экстренному реагированию и управлению сложившейся ситуацией.

Анализ отечественной правоприменительной практики по чрезвычайным (кризисным) ситуациям показывает, что во всех случаях органы прокуратуры в рамках компетенции выполняют одну из своих приоритетных функций – обеспечение соблюдения законности при реализации мер, принимаемых ответственными государственными органами в условиях объявления чрезвычайной ситуации.

Пандемия в Казахстане, как глобальная чрезвычайная ситуация, продемонстрировала, что значение органов прокуратуры в надзоре за соблюдением законности велико, поскольку нестандартные условия способствуют нарушению прав и свобод неограниченного круга лиц.

Так, национальным законодательством предусмотрена система, при которой объявление ЧС и режима ЧП, предоставляет органам исполнительной власти исключительные полномочия. Реализация данных полномочий в ответ на урегулирование чрезвычайной ситуации ставит под

угрозу фундаментальные права и свободы человека и гражданина, гарантированные Конституцией.

Известны примеры, когда международные правозащитные организации, в частности, Human Rights Watch, заявляли, что в условиях чрезвычайной ситуации, объявленной в связи с пандемией, вызванной коронавирусной инфекцией, действующее законодательство Казахстана применялось для подавления свободы выражения мнений среди активистов и журналистов. В специальном докладе Human Rights Watch отметили, что принимаемые правительством меры реагирования на пандемию коронавируса выходят за рамки целесообразных, а карантинные меры вводились способами, которые порой оказывались «произвольными и несоразмерными».

При возникновении чрезвычайных (кризисных) ситуаций крупномасштабного характера прокуратура осуществляет надзор в сфере состояния законности по специальным поручениям Президента, что закреплено в ст. 6 ЗРК «О прокуратуре» и наиболее часто реализуется и применяется в нестандартных условиях, требующих быстрого реагирования, как например, чрезвычайная ситуация.

Данное законодательное регулирование с одной стороны, положительно отражается на правоприменительной практике и гибко регламентирует порядок действий при неожиданных, исключительных случаях, а с другой стороны - решает проблему необоснованного вмешательства в деятельность бизнеса.

Однако наделение прокуратуры особыми полномочиями в условиях чрезвычайной ситуации могло бы лучше отразиться на соблюдении законности прав и свобод граждан, следовательно, законодателю рекомендуется рассмотреть возможность закрепления в ЗРК «О прокуратуре» положения о предоставлении прокуратуре инициативного права осуществлять надзор за законностью государственных и иных органов при возникновении чрезвычайных (кризисных) ситуаций.

Как уже отмечалось, законодательно основными полномочиями по урегулированию режима чрезвычайной (кризисной) ситуации обладают органы исполнительной власти и иные уполномоченные органы.

Роль прокуратуры в таких условиях нельзя называть второстепенной, но ее деятельность согласно действующему законодательству может выражаться, в основном, в надзоре за соблюдением законности всеми государственными и правоохранительными органами.

Нестандартность чрезвычайных ситуаций способствует позднему ответу на нарушенные права и свободы граждан, и, как правило, прокуратура

в полной мере участвует в ликвидации последствий чрезвычайной (кризисной) ситуации «пост-фактум».

Отсюда следует, что законодателем может быть иначе рассмотрен концептуальный подход к регулированию чрезвычайных (кризисных) ситуаций, где за прокурором будут закреплены широкие специальные полномочия, которые позволят своевременно обеспечивать законность принимаемых решений, актов.

Продиктованная нынешними условиями действительность показывает, что актуальность проблемы надзора за соблюдением законности в условиях чрезвычайных ситуаций обуславливается последующим значительным причинением ущерба экономике государства, нарушением прав и свобод граждан и организаций.

В целом, и в любой сфере жизнедеятельности роль органов прокуратуры высока, поскольку она от имени государства осуществляет в установленных законом пределах и формах высший надзор за соблюдением законности на территории РК.

Это, определенно, исключительные полномочия прокуратуры по принятию мер, направленных на выполнение требований законодательства независимо от ситуации (в том числе при чрезвычайных (кризисных) ситуациях, либо ином правовом режиме).

Именно прокуратура, по нашему мнению, должна оперативно реагировать и давать правовую оценку актам уполномоченных органов, решениям работодателей и т.д., то есть, надзор должен быть не по принятым решениям уполномоченных органов, а до их реализации.

Однако следует констатировать, что в период любой кризисной ситуации, по нашему мнению, специального алгоритма работы прокурора не имеется ни на законодательном уровне, ни на уровне актов Генерального Прокурора.

Вместе с тем, у Генерального Прокурора отсутствует исключительная компетенция на принятие в период чрезвычайного положения общеобязательных для всех государственных органов актов, в то время как санитарные врачи, спектр задач которых не больше задач, стоящих перед прокурорами, имеют более широкие полномочия по принятию ограничительных мер согласно Кодекса РК «О здоровье народа и системе здравоохранения».

Таким образом, основными направлениями деятельности органов прокуратуры в данной сфере, на мой взгляд, является:

- усиление координационной функции уполномоченных государственных органов по вопросам обеспечения социально-экономической стабильности;

- качественное и своевременное исполнение стратегических и программных документов, поручений вышестоящей прокуратуры;

- координация работы уполномоченных и правоохранительных органов по профилактике правонарушений, в том числе среди несовершеннолетних, обеспечению правопорядка, раннее прогнозирование и оперативное реагирование на угрозы (риски), которые могут существенно повлиять на уровень социальной безопасности;

- повышение эффективности надзора за соблюдением конституционных прав граждан во всех сферах, защиты предпринимательства, в том числе от неправомерного вмешательства со стороны государственных органов;

- защиту интересов государства, в том числе путем возмещения ущерба, противодействия коррупции, хищениям бюджетных средств, выделенных на реализацию антикризисных мер и государственных программ, а также привлечение к ответственности виновных лиц вплоть до уголовной;

- организация надзора и усиление аналитической составляющей, правильно определяя рискованные зоны, фокусируя усилия на самых актуальных отраслях и чувствительных для населения областях, точно реагируя на системные нарушения;

- координация действий уполномоченных государственных органов по разрешению существующих проблем, способных стать причиной массового недовольства граждан, снижению их негативного потенциала;

- качественное рассмотрение обращений, с принятием исчерпывающих мер на местах и недопущению эскалации конфликтов в результате ненадлежащей организации работы территориальных государственных органов, а также по решению региональных проблем, имеющих затяжной характер;

- обеспечение надзора за соблюдением выборного законодательства в период проведения выборов;

- постоянный мониторинг социально-экономической ситуации, в том числе через средства массовой информации и социальные сети, устранение любых предпосылок к дестабилизации социально-экономической стабильности;

- в рамках превентивного устранения предпосылок локальных конфликтов, очагов напряженности и недопущения их разрастания совместно

с государственными органами проводить работу по погашению задолженности по заработной плате, разрешению проблем долевого строительства и по другим чувствительным для населения вопросам;

- отслеживание ситуации, связанной с сокращением рабочих мест, изменением условий труда на предприятиях, а также регулярно взаимодействовать с местными исполнительными органами для обеспечения занятости высвобождаемых работников;

- анализировать деятельность местных исполнительных органов на предмет роста цен на социально значимые продукты питания, проконтролировать целевое расходование средств, выделенных на стабилизацию цен из бюджета;

- обеспечение законности целевого расходования средств бюджетных средств и Национального фонда, выделенных на реализацию государственных программ, а также в сфере противодействия коррупции и теневой экономике;

- выявление неэффективных решений, действий должностных лиц государственных органов и незаконных правовых актов с формированием единообразной правоприменительной практики;

- проводить разъяснительную работу в средствах массовой информации и социальных сетях с целью доведения до населения способов разрешения споров в правовом поле, в том числе в судебном порядке;

- совместно с местными исполнительными органами актуализировать карту очагов социальной напряженности, в рамках Алгоритма действий прокурора определить наиболее острые проблемы;

- определение спектра вопросов, требующих вмешательства областных госорганов с выработкой конкретных предложений и путей их разрешения;

- проведение на постоянной основе мониторинга ситуации по соблюдению прав социально-уязвимых слоев населения (инвалиды, многодетные семьи, матери-одиночки) по особо значимым вопросам: получение пособий, жилья и иной социальной поддержки;

- изучение законности принятых решений акиматами по предоставлению земель, в том числе без проведения торгов (конкурсов, аукционов), обоснованность, целесообразность перевода пастбищ в пашню и их обратной трансформации;

- проведение работ по закреплению изъятых пастбищ за населенными пунктами, проконтролировать и не допускать их вовлечения во вторичный незаконный оборот;

- принятие мер по разрешению проблем пайщиков (по невыплате паев, постановке земель в залог без согласия пайщиков, выходу из состава предприятия и т.д.);

- ориентирование акиматов на проведение проверочных мероприятий относительно достоверности протоколов общих собраний пайщиков при переоформлении их долевых земель;

- совместно с акиматами районов проводить праворазъяснительную работу по вновь созданным предприятиям относительно недопущения нарушения прав пайщиков;

- держать на контроле вопросы по ветеринарной безопасности (вспышки бруцеллеза, бешенства, эмкара, нодулярного дерматита, а также вопрос выплаты компенсации населению за падеж птицы);

- обеспечение соблюдения законодательства о гражданской защите в части обеспечения полноты принимаемых мер уполномоченными государственными органами по предупреждению чрезвычайных ситуаций в паводковый;

- обеспечение соблюдения законодательства в сфере охраны растительного и животного мира (в том числе вопросы браконьерства), радиационной безопасности;

- проведение работы по снижению налоговой задолженности (необходимо осуществлять индивидуальную проработку каждого проблемного налогоплательщика с принятием комплекса мер по взысканию задолженности вплоть до инициирования процедуры банкротства), организация работы по выявлению предприятий, осуществляющих вывод денежных средств в теневой оборот;

- проведение мониторинга портала государственных закупок и сверку с органами государственных доходов на предмет выявления фактов неправомерного завышения показателя финансовой устойчивости;

- организация надлежащего взаимодействия с НПП «Атамекен», а также проведение широкомасштабных акции «Чиновник и предприниматель», круглые столы, совещания, региональные советы;

- разрешение системных проблем субъектов предпринимательства, в т.ч. административные барьеры, препятствующие развитию бизнеса либо ущемляющие их права;

- осуществление мониторинга социальных сетей на предмет выявления негативных публикаций в сфере жилищных отношений, принятие исчерпывающих мер, направленных на защиту их прав;

- организация на местах проведения ежемесячных сверок между уполномоченными органами (горрайотделами ЖКХ, образования) на

предмет выявления фактов не постановки, несвоевременной постановки в очередь на жилье, незаконного снятия с очереди детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

- на постоянной основе осуществление мониторинга интернет контента, в том числе социальных сетей на предмет выявления запрещенных групп, пропагандирующих насильственные преступления, суицид и детскую порнографию;

- обеспечение соблюдения законности субъектов профилактики по вопросам суицидального поведения среди несовершеннолетних и профилактики правонарушений, в т.ч. против половой неприкосновенности несовершеннолетних (КДН, УИП ПДН, психологические службы);

- проведение ежемесячных сверок между отделениями местной полицейской службы и отделами образования (учреждениями образования) по детям, которые систематически не посещающих занятия и склонных к бродяжничеству;

- координирование работы местного исполнительного органа, направленная на поддержку детей из социально уязвимых семей, путем привлечения частного сектора;

- обеспечение соблюдения законности при реализации антикризисных мер, в области государственных закупок, по защите социально-уязвимых слоев населения, прав детей, особенно оставшихся без попечения родителей, по вопросам земельных отношений, экологии, водоснабжения медицины и лекарственного обеспечения, необоснованного повышения тарифов на коммунальные услуги.

2. РОЛЬ И МЕСТО СИСТЕМЫ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ В ОБЕСПЕЧЕНИИ СОЦИАЛЬНО - ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СТАБИЛЬНОСТИ

2.1. Анализ работы уполномоченных государственных органов по обеспечению социально-экономической стабильности

Функционирование органов прокуратуры в условиях чрезвычайных (кризисных) ситуаций обнажило наличие определенных трудностей при обеспечении законности в стране.

Как известно, только за последние 10 лет в стране зарегистрированы крупномасштабные чрезвычайные (кризисные) ситуации, в результате возникновения которых пострадали тысячи людей, есть погибшие, материальный ущерб исчисляется в триллионы тенге.

Запомнилось немало имевших общественный резонанс масштабных событий, в том числе и всемирная пандемия.

По состоянию на сегодняшний день страной на борьбу с COVID-19 потрачено почти 6 трлн.тенге. Помимо государственного вклада в борьбу с пандемией, на казахстанском рынке в страховой отрасли стали запускать продукты добровольного страхования граждан от COVID-19. Страховка разработана с целью финансово обезопасить население в случае госпитализации или смерти.

Беспрецедентная ситуация в мире из-за борьбы с пандемией, которая сильно повлияла на жизнь общества, сообществ, семей и отдельных лиц, функционирование государственных органов, создала не менее беспрецедентные вызовы перед органами прокуратуры.

Более того, влияние ограничительных мер сильнее всего ощутили наиболее уязвимые группы. Необходимость сохранения социального дистанцирования и применения мер изоляции во многих случаях приводила к нарушению работы судов и прокуратуры, задержкам в производстве и влияла на процессуальные сроки, а также приводила к приостановлению или сокращению оказания юридической помощи, государственных и общественных услуг.

Как показала правоприменительная практика, в условиях кризисной ситуации, при введении ограничительных мер на свободу передвижения (в том числе транспортных средств, режимов работы объектов торговли, промышленных производств, оказания медицинских услуг и т.д.) допускались серьезные упущения, требующие их скорейшего разрешения.

Одной из причин такого положения дел явилось отсутствие единого подхода к установлению критериев и требований по соблюдению режима «чрезвычайного положения».

В средствах массовой информации и в различных социальных сетях, в связи с отсутствием четких разъяснений ограничительного характера и алгоритма действий для населения, отмечен всплеск недовольства граждан, что явилось одной из причин многочисленных жалоб, в том числе в органы прокуратуры, и в конечном итоге негативно сказалось на имидже власти.

Рассмотреть к примеру, ситуацию с антиваксерами.

Прошедшие 2020-2021 годы, в большей степени определен пандемией COVID-19, в результате которой произошли глобальные социальные и экономические изменения - наши граждане впервые столкнулись с масштабными ограничениями, налагаемыми постановлениями санитарных врачей.

Например, всех граждан обязали ходить в масках, разделили население по степени опасности в приложении «Ashyq», лишив людей с «красным» и «синим» статусами конституционно закрепленной свободы передвижения. Более того, люди с нейтральным (синим) статусом не могут попасть на работу, не вакцинировавшись или не сдав за свой счет еженедельный ПЦР-тест. Указанные обстоятельства стали причиной антипрививочного движения.

Антипрививочное движение в Казахстане - неоднородное и разношерстное. Это разные группы: есть люди, не приемлющие любые вакцины, а есть те, кто не доверял используемым в стране препаратам, в том числе российскому «Спутнику V», либо был убежден в том, что все вакцины от COVID-19 до конца не исследованы, инъекции могут привести к нежелательным последствиям. Некоторые считали, что у них есть право выбора, вакцинироваться или нет, и принуждения быть не должно.

Акции против «принудительной вакцинации» прошли практически во всех городах. Их участники заявляли, что работодатели оказывают давление на не желающих прививаться, грозят отстранением или увольнением.

Не так давно возле здания министерства здравоохранения прошли акции протеста с участием многодетных матерей, выступавших против вакцинации детей от коронавируса.

Несмотря на то, что участники несанкционированного митинга были настроены достаточно воинственно, сотрудники министерства попытались провести разъяснительную работу.

Однако это, не дало никаких результатов, так как разъяснительная работа должна проводиться до наступления каких-либо ограничений, требований со стороны Правительства, а не наоборот.

Кроме того, пандемия породила дополнительные проблемы, связанные с материальным обеспечением функционирования органов прокуратуры, нерешенность которых не позволяет установлению конструктивных коммуникаций, необходимых для достижения максимально эффективных результатов деятельности прокуроров

Так, от прокуроров регионов требуется при возникновении чрезвычайных ситуаций в числе первых дать соответствующую правовую оценку с места событий. В свою очередь, у последних не имеется соответствующей техники, специальной одежды и технических средств для надлежащего обеспечения исполнения поставленных задач.

С учетом этого, возникает потребность исследования отношений в системе органов прокуратуры, а также поиска эффективных форм правового регулирования, отношений органов прокуратуры с другими государственными уполномоченными органами.

Здесь необходимо рассмотреть вопрос повышения самостоятельности прокуроров областей и приравненных к ним специализированных прокуроров в период объявления вышеуказанных ситуаций, при этом, не деформировав специальный принцип единоначалия и субординации правоохранительной службы.

Кроме того, важно совершенствовать информационное обеспечение органов прокуратуры в целях решения внутриорганизационных проблем горрайпрокуроров, связанных с обеспечением внутренней информацией, повышением обеспеченности прокурорских работников современными техническими средствами, позволяющими оперативно осуществлять обработку и использование сведений различной категории.

Можно предусмотреть создание так называемого банка памяти чрезвычайных и кризисных ситуаций, это рабочая версия названия.

Но суть в том, чтобы в этом так называемом Банке будут отражены ранее возникавшие события и пути их решения.

Во время чрезвычайных (кризисных) ситуаций органы прокуратуры могут устанавливать конкретные механизмы и процедуры сотрудничества и координации с другими учреждениями, такими как правоохранительные органы, следственные и контролирующие органы, суды, медицинские учреждения, средства массовой информации, профессиональные ассоциации прокуроров и другие организации гражданского общества.

В зависимости от правовой базы, органы прокуратуры, помимо их работы в уголовно-правовой сфере, также могут быть привлечены для мониторинга необходимости, соразмерности и адекватности чрезвычайных мер, принятых вне уголовно-правовой сферы.

Все ограничительные меры должны приниматься в соответствии с международными стандартами и обязательствами в области прав человека и с обеспечением того, чтобы любое вмешательство в эти права было соразмерным и ограниченным как по времени, так и по объему, и чтобы они применялись к ситуациям, когда это действительно необходимо.

Другие возможные вызовы связаны с возможным сокращением бюджета, выделяемого органам прокуратуры, в связи с тяжелыми экономическими последствиями пандемии и необходимостью адекватной защиты прокуроров, обеспечивающего персонала, а также их семей и сторон судебного разбирательства от рисков, вызванных пандемией.

В связи с этим, важной научной задачей является понятие и сущностные характеристики центральных направлений деятельности прокуратуры в кризисных ситуациях.

Бюджетные средства из резервных фондов предусматривают их выделение на законодательном уровне на меры, связанные с ликвидацией последствий ЧС, так и на оказание материальной помощи пострадавшим гражданам.

В этой сфере, особенную важность имеет высший надзор за правомерностью, целевого и эффективного расходования выделенных государственных средств; надзор за исполнением в сфере природоохранного и ветеринарного законодательства на территории ЧС.

Прокурорский анализ надзора в указывает о большом объеме нарушений допущенных местными исполнительными органами по обеспечению мер для жизни граждан; восстановление социально-экономических прав людей; оценки ущерба, обследования разрушенных домовладений, составление списка пострадавших, оказанию населению господдержки по выплате денег.

В целом, права и свободы человека никогда не бывают столь незащищенными, как во времена внутренних или международных потрясений.

Для того чтобы обеспечить защиту в условиях чрезвычайных и иных кризисных ситуаций властью зачастую принимаются меры, которые препятствуют, иногда самым существенным образом, реализации право на свободу и безопасность, судебное разбирательство, право на

неприкосновенность частной жизни, право на свободу передвижения, свободное выражение своего мнения и т.п.

В целом, анализ показывает, что деятельность прокуратуры по защите населения, восстановлению прав на территории ЧС высока.

В то же время для обеспечения надлежащего выполнения поставленных задач необходимо обеспечение защиты самих сотрудников, обеспечение их надлежащими условиями, соответствующими веяниям времени.

В принципе, все незаконно массовые сборы зачастую происходят в случае наступления кризисной ситуации вокруг той или иной сферы, вопроса.

Таким образом, чтобы провалы в социально-экономическом направлении не повлияли на дестабилизацию общественно-политической обстановки, прокурорам зачастую приходится ходить на митинги, либо до назначенной даты несанкционированных акций протестов разъяснять гражданам нормы закона.

Взять, к примеру, ситуацию в Республике с транспортными средствами с иностранными номерами.

Тогда МВД призвало казахстанцев зарегистрировать транспорт, состоящий на иностранном учете. Данное обращение вызвало широкий резонанс со стороны общества.

Изначально обращение ведомства касалось всех авто, состоящих на иностранном учете. Позже заявили, что авто с российскими государственными номерами не попадают под ограничения и упор сделан был лишь на армянские и кыргызские авто.

При этом данные действия никаким образом не поспособствовали разрешению проблемы, наоборот лишь усугубили ситуацию в стране.

Сотни автовладельцев вышли на площади рядом с акиматами практически во всех городах страны, требуя упростить регистрацию их машин, ввезенных из указанных иностранных государств.

Ввиду того, что ситуация сложившаяся в стране накалялась, в целях обеспечения общественно-политической стабильности были задействованы органы прокуратуры, которые находились в эпицентре событий.

Спустя некоторое время, МВД объявили облаву и на автомобили из России, виду того что порядка 88 тыс. автомашин с российской регистрацией, которые эксплуатировались в РК, не состояли на учете МВД Российской Федерации.

И снова государство столкнулось с недовольством со стороны общества, выраженное в проведении несанкционированных митингов практически по всей стране.

Аналогично и в этой ситуации, из-за провалов в работе со стороны уполномоченных органов были задействованы прокуроры, которые приняли непосредственное участие в обеспечении общественно-политической стабильности, тем самым подменяя функции уполномоченных органов.

Анализ деятельности прокурора по обеспечению законности в социально-экономической сфере исходит из приоритетных направлений надзорной деятельности и формирования за счет вносимых актов надзора и реагирования, результатов их рассмотрения, устранение по ним нарушений законности, защиты и восстановления прав граждан.

Так в социальной сфере в целях исключения неоднозначного толкования требования главного санитарного врача области касательно работы общественных бань, саун, кафе и ресторанов по письму прокуратуры области внесены дополнения, четко разграничивающие указанные понятия и требования к их деятельности. Данный факт положительно оценен профильной Службой.

В сфере трудовых правоотношений принятыми мерами погашена задолженность по заработной плате на сумму 142,6 млн. тенге перед 1252 работниками на 24 предприятиях области.

Анализом содержания коллективных трудовых договоров работников образования и здравоохранения установлены нарушения, влекущие ущемление конституционных прав работников.

По актам надзора коллективные договора приведены в соответствие, защищены конституционные права 18 643 работников.

По защите прав несовершеннолетних проведен анализ по предоставлению медицинской помощи несовершеннолетним, обучающимся, воспитывающимся в дошкольных, средних общеобразовательных организациях, где выявлены нарушения конституционных прав свыше 12 тыс. детей.

После вмешательства прокуратуры области указанные дети охвачены медицинским осмотром.

В сфере здравоохранения анализом выявлены факты недостаточного оснащения лечебных учреждений медицинским оборудованием.

Указанные факты были предметом обсуждения на заседании Совета безопасности.

На сегодняшний день акиматом области принимаются соответствующие меры.

По пенсионному законодательству анализом выявлены 102 факта двойного получения пенсий как на территории Казахстана и России на сумму свыше 500 млн. тенге.

Принятыми мерами на сегодня возмещено 120 млн. тенге, по оставшейся сумме ведется претензионно-исковая работа.

По сложившейся схеме незаконного получения пенсий в адрес профильной Службы ГП направлена служебная записка (поддержана).

В сфере бюджетного законодательства проанализировали вопрос законности планирования бюджетных заявок, где установили факты необоснованного увеличения затратной части бюджета у 47 администраторов программ.

Принятыми мерами надзора удалось пресечь незаконное расходование бюджетных средств путем формирования бюджетных заявок на сумму 2,9 млрд. тенге, необоснованно запланированные средства в размере 564 млн.тенге перераспределены на решение первоочередных задач региона, а оставшаяся часть приведена в соответствие

Как результат сэкономили бюджетные средства, исключив коррупционные сегменты.

В сфере налогового законодательства выявлена схема незаконного увеличения показателя финансовой устойчивости на портале государственных закупок со стороны должностных лиц органов государственных доходов.

В результате указанных действий потенциальным поставщикам была предоставлена возможность для искусственной победы в конкурсах по государственным закупкам.

По государственным закупкам с начало т.г. проведено 28 анализов, выявлены нарушения по 51 договору на общую сумму свыше 1,8 млрд. тенге, отменено 27 конкурсов на сумму свыше 4,5 млрд. тенге.

Привлечено к административной ответственности 23 лица, к дисциплинарной 29 лиц, в том числе 5 лиц по дискредитации (ст.50 Закона «О государственной службе»).

По линии сельского хозяйства проверкой Госпрограммы АПК выявлено незаконное получение субсидий на сумму свыше 3,4 млрд. тенге, 13 фактов неэффективного использования бюджетных средств, 3 750 фактов нарушения прав предпринимателей, выразившиеся в несвоевременном оказании государственных услуг, а также устойчивые схемы хищения бюджетных средств.

Принятыми мерами надзора возместили 166 млн. тенге, привлекли 3 должностных лиц к дисответственности, в том числе за дискредитацию госслужбы.

Начато 7 досудебных расследований по фактам хищения бюджетных средств из них: по 3 уголовным делам ущерб в ходе следствия возмещен в полном объеме (на сумму 76 млн. тенге), 1 уголовное дело в отношении должностного лица УСХ направлено в суд (на стадии завершения: последнее слово подсудимого), по 5 уголовным делам расследование продолжается (на контроле).

Выявленные схемы хищения бюджетных средств поддержаны профильной Службой ГП и распространены в качестве положительного опыта по Республики.

Результаты работы обсуждены на заседании коллегии прокуратуры с участием акима области.

В сфере бюджетного кредитования выявлены факты незаконного предоставления заемных средств на сумму 310,5 млн. тенге, 3 факта нецелевого использования бюджетных средств, не направление материалов в органы уголовного преследования по фактам нецелевого использования бюджетных средств и т.д.

Принятыми мерами надзора незаконная практика предоставления займов пресечена, незаконно предоставленные займы на сумму 310,5 млн. тенге возмещены.

В сфере ветеринарии выявлены схемы фиктивного забора крови и вакцинации сельскохозяйственных животных по особо-опасным заболеваниям, имеют место факты несвоевременного принятия ограничительных мер, ненадлежащего содержания скотомогильников и сибиреязвенных захоронений.

В настоящее время по ним принимаются соответствующие меры надзора.

В сфере земельных отношений в госсобственность возвращено 109,8 тыс. га земель, вовлечено в сельхозоборот 52,9 тыс. га (16 должностных лиц привлечены к дисциплинарной ответственности (в том числе 4 курирующих заместителей акимов).

Путем координации и принятыми мерами добились закрепления за населенными пунктами свыше 300 тыс. га пастбищ для использования их местными жителями

Как результат устранили дефицит пастбищ вблизи населенных пунктов.

К примеру, при дефиците пастбищ в с.Аймак Тайыншинского района в обход процедуры конкурса не местному жителю предоставлено 850 га пастбищ.

Тогда как, этот участок был единственным местом, где местные жители осуществляли выпас скота (порядка 1900 голов).

По акту надзору участок возвращен, ведется процедура закрепления за населенным пунктом.

Добились устранения нарушений в части приведения в соответствии численности поголовья скота у сельхозформирований на земельных участках (пастбища) площадью свыше 53,4 тыс.га.

В целях разрешения проблем по паевым землям прокуратурой области разработан пошаговый Алгоритм действий и Памятка для жителей области, а также проведены праворазъяснительные мероприятия.

Как результат на сегодня разрешены проблемные вопросы у 7 тыс. пайщиков на земельных участках общей площадью свыше 234 тыс.га.

По предпринимательству с начала года защищены права свыше 3 605 субъектов бизнеса, отработан 71 сигнал в рамках мобильной группы по нарушениям прав предпринимателей из них 33 сигнала нашли свое подтверждение (внесено 23 акта надзора, 14 лиц привлечено к дисц.ответственности, 1 лицо привлечено к адмответственности).

Так, в феврале т.г. в мобильную группу поступил сигнал ТОО «Зерттеу СК» касательно законности проведения проверки УГАСК акимата СКО.

Совместно с РПП указанный сигнал отработан. По результатам установлено, что должностные лица УГАСК акимата СКО проверили документацию, не предусмотренную в проверочных листах в отношении подрядчика.

По результатам в адрес ТОО вынесено незаконное предписание, которое по протесту прокуратуры города Петропавловска отменено до окончания сроков исполнения предписания.

Как результат, предприниматель смог возобновить незаконно приостановленную деятельность.

Анализом выявлены нарушения требований действующего законодательства по проведению проверок в отношении субъектов бизнеса.

Так, в нарушение требований Предпринимательского кодекса и Указа Президента РК (отсутствуют основания для назначения проверок) распоряжением акима области назначены проверки в отношении 4 субъектов бизнеса.

Принятыми мерами надзора распоряжение акима области отменено, предотвращены 4 необоснованные проверки.

Мониторингом информационных систем ЕРСОП установлены 4 незаконные проверки налоговых органов по товаро-транспортным накладным, предметы и основания которых отсутствуют в перечне исключений Указа Президента РК о введении моратория.

На сегодня по актам надзора проверки признаны незаконными, 4 должностных лица привлечены к дисциплинарной ответственности.

В сфере тарифообразования предотвращён необоснованный рост тарифа на услугу газоснабжения. Мерами надзора защищены права более 55 тысяч потребителей, увеличение роста тарифа составило 9,9 %, вместо проектируемого 17,8 %.

В природоохранной сфере по лесному законодательству выявлены 2 факта фальсификации административных правонарушений со стороны должностных лиц лесных учреждений. По данным фактам специальным прокурором начаты досудебные расследования по части 2 статьи 416 Уголовного кодекса (состоялись обвинительные приговоры, 2 должностных лица осуждены).

В сфере недропользования выявлено 32 факта неисполнения лицензионно-контрактных условий, факт непринятия местным исполнительным органом мер по возмещению затрат на социально-экономическое развитие региона (обязательства по контракту).

Принятыми мерами надзора в адрес недропользователей акиматом области направлено уведомления по устранению допущенных нарушений, взыскано свыше 3 млн. тенге, работа по возмещению продолжается.

В сфере охраны животного мира в социальной сети «ВКонтакте» выявлено свыше 17 групп, содержащих информацию, противоречащую законодательству об охране, воспроизводстве и использовании животного мира (на страницах социальных групп доступного для общего пользования размещалась информация о продаже рыболовных сетей, запрещенных к использованию действующим законодательством).

Принятыми мерами Министерством информации и общественного развития доступ к вышеназванным группам заблокирован.

Изучением Правил ведения охотничьего хозяйства (утв. Приказ и.о. Министра сельского хозяйства РК №18-2/501 от 29 мая 2015 года) выявлены противоречия касательно установленных критерии охотничьих хозяйств.

По данному факту в адрес профильной Службы направлена служебная записка, которая поддержана и направлена в Министерство экологии, геологии и природных ресурсов РК (на рассмотрении).

По результатам проверок и анализов в социально-экономической сфере начато 11 досудебных расследований, 3 факта мошенничества по которым

уголовные дела прекращены в связи с примирением сторон и возмещением ущерба (ст.35 ч.1 п.12 УПК РК), 2 факта фальсификации состоялся обвинительный приговор, 5 уголовных дела в производстве, 1 уголовное дело на рассмотрении в суде.

Как видно, из выше приведенных примеров анализ деятельности прокурора по обеспечению законности в социально-экономической сфере влияет на обеспечение законности в указанных сферах.

2.2. Совершенствование надзорных функций по координации социально – экономической стабильности

Анализ вопросов, изученных в предыдущих разделах исследования, позволяет сделать итоговые выводы о наличии концептуальных проблем законодательного и правоприменительного характера в сфере прокурорского надзора в обеспечении социально-экономической стабильности.

Изучение исторических аспектов, а также текущего состояния и особенностей прокурорского надзора в обеспечении социально-экономической стабильности, способствовало формулированию ряда предложений, направленных на совершенствование отечественного законодательства и практической деятельности в указанной сфере.

Ниже рассмотрены наиболее важные из представленных предложений.

1. Практика последних событий в стране незаконного массового сбора граждан показала, что оперативность принятия государственными органами решений имеет важную тактическую роль в обеспечении общественного порядка, защиты прав человека и его безопасности.

В этой связи, в случаях проведения незаконных акций протеста (без уведомления местных исполнительных органов) необходимо исключить проведения разъяснительной работы со стороны акимата и прокуратуры.

Учитывая, что изначально митинги, и другие формы проявления массового скопления людей носят несанкционированный, незаконный характер и подвергает угрозе общественный порядок, видится нецелесообразным выходить и проводить разъяснительную работу.

В свою очередь праворазъяснительную работу, а также выяснение причин выхода на акции протеста следует проводить с участием представителей уполномоченных органов после их доставления в органы полиции, что позволит адресно профилактировать граждан и доводить требования норм Закона.

С учетом вышеизложенного полагаем, что данные изменения в законодательстве позволят:

- исключить возможность дополнительного сбора/вовлечения граждан к местам незаконных акций протестов;
- значительно снизятся риски т.н. «эффекта неуправляемой толпы» и дальнейшего его перерастания в массовые беспорядки;
- обеспечить безопасность представителей местных исполнительных и правоохранительных органов, административных зданий и сооружений, а также протестных угроз.

2. Одним из факторов социально-экономического развития является соблюдение трудового законодательства.

Анализ норм действующего законодательства и установление пробелов, коллизий, препятствующих правильному их применению в данной сфере показал, на следующие недостатки действующего законодательства.

Изменение порядка формирования прожиточного минимума (потребительской корзины).

С привлечением сотрудников Северо-Казахстанского государственного университета повторно изучен вопрос формирования потребительской корзины.

На сегодняшний день (с учетом Закона РК «О республиканском бюджете на 2020-2022») структура потребительской корзины определена в соотношении 45% - непродовольственная часть, 55% -продовольственная часть.

Таким образом, при величине прожиточного минимума в 31 183 тенге на 17 150 тенге человек должен обеспечить себя на месяц запасом продовольствия, а на оставшиеся 14 032 тенге приобрести непродовольственные товары и услуги.

Экономистами предложен порядок формирования с учетом практики развитых стран, где продовольственная часть составляет от 18 до 25%, а оставшаяся – непродовольственная часть.

Таким образом, при изменении продовольственной части с 55% на 20%, непродовольственная изменится с 45% до 80%, что позволит увеличить прожиточный минимум до 85 750 тенге (17 150 тенге – продовольственная часть + 68 600 тенге – непродовольственная часть).

Наряду с вышеуказанным необходимо утвердить список непродовольственных товаров и услуг с учетом реальных потребностей рядового гражданина.

Уголовная ответственность работодателей по ст. 152 ч.3 УК РК.

Действующая редакция Уголовного Кодекса в санкции статьи 152 ч.3 УК РК (неоднократная задержка лицом, выполняющим управленческие функции, выплаты заработной платы) предусматривает наказания, относящиеся к категории «проступков».

Вместе с тем, в международной практике (по примеру Польши и Франции), работодатели, не выплачивающие заработную плату, подлежат уголовной ответственности в виде лишения свободы на срок от 2 до 5 лет.

Таким образом, считаем обоснованным изменить санкцию статьи 152 ч.3 УК РК, путем применения к правонарушителям наказания в виде ограничения и лишения свободы, тем самым, переведя проступок в разряд уголовных преступлений.

Ужесточение нормы позволит сформировать у работодателя принцип ответственности перед работником.

Административная ответственность работодателей (физических лиц).

Статьей 86 (допуск к работе лица без заключения трудового договора), статьей 87 (нарушение требований по оплате труда) предусмотрена ответственность за нарушение трудового законодательства в виде штрафа на должностных лиц и субъектов предпринимательства.

Вместе с тем, при нарушении норм физическими лицами, не являющимися должностными, санкций, предусмотренные вышеназванными статьями, не применимы.

В этой связи, в целях исключения ухода от ответственности недобросовестных работодателей, необходимо субъектный состав ст. 86, 87 КоАП РК дополнить физическими лицами.

3. Наличие предпосылок к дестабилизации, является придание тенденциозной огласке вопросов невыплаты паев либо раздела паявых земель.

Основная масса пайщиков - сельчане, не имеющие юридического образования, подвергающиеся недобросовестным действиям предпринимателей.

Поэтому им оказывается юридическая и консультативная помощь по разрешению проблем в рамках правового поля, в т.ч. путем осуществления координации работы акиматов.

Основной проблемой является утеря условных земельных долей (паявых).

Из практики следует, что недобросовестные предприниматели закладывают паявые земли в финансовые институты без согласия пайщиков (в том числе путем подделки протоколов общего собрания).

После чего, заложенные земли реализуются в рамках исполнительного производства в счет погашения задолженности и передаются третьим лицам, в результате пайщики теряют свои условные земельные доли.

На сегодняшний день нотариальное согласие необходимо при залоге земель, находящихся в общем совместном землепользовании, тогда как паевые земли находятся в общем долевом землепользовании.

В этой связи предлагается внести изменения в п.5 ст.79 Земельного кодекса РК, предусмотрев обязательное наличие нотариального согласия правообладателей (пайщиков) при постановке в залог земель, находящихся в общем долевом землепользовании (паевые).

Данный механизм обеспечит правовую защищенность пайщиков от незаконной постановки их земель в залог.

Также предлагается законодательно закрепить обязательство банков второго уровня/государственных финансовых институтов, персонально уведомлять каждого участника сельхозформирования о том, что земельный участок будет являться залоговым имуществом.

Эти изменения позволят пайщикам своевременно реагировать на недопущение постановки в залог паевых земель без их согласия.

Невыплата паевых дивидендов.

При этом паевые дивиденды являются одним из источников пропитания пайщиков, проживающих в сельских местностях.

Для разрешения указанной проблемы полагаем необходимым предусмотреть административную ответственность за невыплату паевых дивидендов обладателям общего долевого землепользования по аналогии ст.92, 92-1 КоАП РК «нарушение законодательства РК об обязательном социальном медицинском страховании, социальном страховании».

Уполномоченным органом по данному вопросу предлагается определить налоговые органы, поскольку паевые дивиденды являются одной из форм доходов.

В части выхода из состава сельхозпредприятия.

Как правило сельхозформирования не желают, уклоняются либо препятствуют выходу пайщиков из состава.

В этой связи пайщики вынуждены обращаться в судебные органы для защиты своих прав.

Однако судебные процессы затягиваются на длительное время и не всегда разрешаются в пользу пайщиков, так как большинство из них проживают в селах, у которых нет юридического образования и денежных средств для получения квалифицированной юридической помощи.

Предлагается законодательно упростить процедуру выхода пайщиков из состава сельхозформирований.

В первую очередь полагаем необходимым наделить уполномоченное должностное лицо правовыми полномочиями по регулированию вопросов выхода пайщиков из состава сельхозформирований.

За неправомерный отказ, не рассмотрение либо пропуск сроков рассмотрения заявления (по вопросу выхода из состава предприятия) предусмотреть административную ответственность путем введения новой статьи 137-1 КоАП РК «нарушение законодательства РК в отношении обладателей общего долевого землепользования».

Обязательность проведения общего собрания участников предприятия.

На практике сельхозформирования не проводят общее собрание участников товарищества, в результате пайщики остаются в неведении о полученных доходах и соответственно могут не дополучить положенные им паевые дивиденды.

В силу п.1, 2 ст.44 Закона «О товариществах с ограниченной и дополнительной ответственностью» очередное общее собрание участников товарищества с ограниченной ответственностью созывается исполнительным органом товарищества в сроки, установленные уставом товарищества, но не реже одного раза в год.

Собрание, посвященное утверждению годовой финансовой отчетности товарищества с ограниченной ответственностью, должно быть проведено не позднее трех месяцев после окончания отчетного финансового года.

При этом какая-либо ответственность за невыполнение данных норм действующим законодательством не предусмотрена.

В этой связи предлагаем предусмотреть административную ответственность за не проведение общего собрания участников товарищества, в том числе посвященное утверждению годовой финансовой отчетности путем введения статьи 137-1 КоАП РК «Нарушение законодательства Республики Казахстан в отношении обладателей общего долевого землепользования».

В целях реализации указанных норм, в п.2 ст.44 Закона «О товариществах с ограниченной и дополнительной ответственностью» слово «должен» необходимо заменить на «обязан».

При этом п.1 вышеуказанной статьи изложить в следующей редакции «Исполнительный орган товарищества в сроки, установленные уставом товарищества, но не реже одного раза в год обязан проводить очередное

общее собрание участников товарищества с ограниченной ответственностью».

В целом наличие административной ответственности обеспечит наличие правовых механизмов, направленных на защиту прав пайщиков и принятие мер в отношении недобросовестных сельхозформирований.

4. Роль органов прокуратуры полагаю, не только в том, чтобы давать оценку законности и выявлению нарушения законодательства, но и важную составляющую занимает заблаговременная реализация надзорных функций по профилактике и предупреждению таких ситуаций.

А для этого требуется также постоянно заниматься разработкой методических рекомендаций.

В целях обеспечения социально-экономического развития одним из действенных инструментов будет являться разработка на уровне центральных органов программного обеспечения «Банк данных памяти чрезвычайных и кризисных ситуаций» (далее – Банк памяти), который в свою очередь можно было бы использовать при возникновении чрезвычайных и кризисных ситуаций.

Стоит отметить важность цифровизации, а в дальнейшем и интеграции данной программы с различными системами государственных органов, таких как СИОПСО.

То есть в данном Банке памяти содержались бы исчерпывающие меры (алгоритмы, механизмы) направленные на разрешение проблемы, которые уже ранее возникали.

Вместе с тем, с учетом природы возникновения, необходимо определить основные виды чрезвычайных (кризисных) ситуаций, такие как социального, экономического и техногенного характера.

Данная база данных будет способствовать оперативному и эффективному разрешению чрезвычайных (кризисных) ситуации не прибегая к помощи надзорного органа, тем самым позволит экономить время.

Развивая идею, высказанную в пункте выше, отметим, что наличие составов прокуроров, точно сфокусированных на задачах предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, позволит предвидеть предпосылки возможного возникновения нештатных ситуаций, а в случае их наступления - эффективно устранять чрезвычайную ситуацию и ее последствия.

Спектр организационных мероприятий, осуществляемых прокурорами при наступлении чрезвычайных ситуаций:

- организация деятельности сотрудников прокуратуры на первых этапах возникновения и ликвидации последствий ЧС;

- организация взаимодействия прокуроров в ситуации ЧС с правоохранительными органами;
- системное обеспечение управление деятельностью прокуратуры ситуациях ЧС;
- работа межведомственных групп по осуществлению помощи при ситуациях ЧС.

Именно в указанных направлениях деятельности могли бы осуществлять работу группы кризисного реагирования в прокуратурах разных уровней, что в свою очередь, обеспечило бы выполнение задач прокурора по превенции нарушения прав и свобод человека и гражданина во время чрезвычайных ситуаций.

В качестве наглядного примера могу привести ситуацию и напряженность в обществе, связанную с автотранспортом с российским учетом, но если бы был предлагаемый банк данных памяти, то используя его на примерах ранее возникавших схожих проблем с владельцами транспортных средств с армянским или киргизским учетами, можно было бы воспользовавшись им, проще говоря, сделав выводы на прошлых ситуациях, не допустить, предотвратить и избежать таких массовых возмущений наших граждан, владельцев машин с российским учётом.

Да и при их ввозе на территорию Казахстана, заранее принять упреждающие меры по своевременной их постановки на учёт либо другим способом узаконить их нахождение у нас на территории.

Полагаю это яркий пример, когда применение банка данных памяти позволило бы избежать возникновения напряженных ситуаций, с различными призывами нарушения законности.

5. Необходимо законодательно предусмотреть ряд положений, укрепляющих правовой статус прокурора и регламентирующих четкий алгоритм его действий в условиях наступления чрезвычайной (кризисной) ситуации, с учетом природы ее возникновения.

Анализ норм действующего законодательства демонстрирует, что среди массива правовых актов, регулирующих деятельность органов прокуратуры, функция надзора за исполнением законодательства в период возникновения чрезвычайных (кризисных) ситуаций, не отмечается в рамках какой-либо правовой нормы. Осуществление высшего надзора за соблюдением законности на территории Республики Казахстан как функцию можно выделить только при применении расширительного толкования назначения прокуратуры.

Единственная специальная норма на законодательном уровне заложена в Положении о Генеральной прокуратуре РК (Указ Президента РК от 13

октября 2017 года), где предусмотрена специальная функция Генеральной прокуратуры, связанная с организацией деятельности при чрезвычайной ситуации - работа по осуществлению мониторинга информации о чрезвычайных происшествиях и преступлениях, в том числе об угрозе возникновения акта терроризма.

На подзаконном уровне рассматриваемое направление деятельности прокуратуры закрепляется преимущественно в локальных нормативных правовых актах – приказах, распоряжениях территориальных прокуроров.

Учитывая особенности и важное значение режима чрезвычайного положения, возникает необходимость более детального урегулирования деятельности органов прокуратуры в таких неординарных условиях. На наш взгляд, это позволит усовершенствовать работу прокуроров по осуществлению надзора при наступлении чрезвычайной (кризисной) ситуации.

Конкретный алгоритм действий устранил имеющиеся проблемы в правоприменительной практике по реагированию на чрезвычайные ситуации и ликвидации их последствий. Внесение соответствующих изменений в законодательство, регулирующее деятельность прокуратуры, положительно отразится в будущем на социально-экономической стабильности.

Исследователь Т.Н. Шмидт, считает, что ординарное нормативное и индивидуально - правовое регулирования и чрезвычайное правовое регулирование необходимо категоризовать. Если первое, образует особый вид правового воздействия на общественные отношения, то в ЧС возникает дезорганизация, это коренным образом снижает роль нормативного правового регулирования.

Казахстанскому законодателю, учитывая данный опыт, также можно рассматривать возможность введения подобного чрезвычайного законодательства в случаях наступлении чрезвычайной (кризисной) ситуации.

6. В целях недопущения нецелевого расходования бюджетных средств следует усовершенствовать понятие «чрезвычайной ситуации» в законодательстве, а также предлагается внедрить понятие «кризисной ситуации».

В большинстве случаев при объявлении чрезвычайной ситуации на территории, местные исполнительные органы, руководствуясь действующим понятием «чрезвычайной ситуации», понимают под ней любые возникающие нештатные ситуации, в том числе те, которые не носят непредвиденный характер.

Вследствие подобной негативной сложившейся практики, предлагается в понятии чрезвычайной ситуации выделить, что она характеризуется как чрезвычайное обстоятельство и определяющим критерием является исключительность, экстренность произошедшего события. Данному понятию было дано разъяснение Верховным судом РК: это «, явно выходящее за пределы обыденного или нормального уклада, чем известные общественные отношения или явления».

Учитывая изложенное, предлагается закрепить следующее понятие: чрезвычайная ситуация это - условия на определённой территории, образовавшаяся в результате исключительного, экстренного события природного, техногенного и социального характера, явно выходящего за пределы обыденного или нормального уклада, с возможностью повлечь или повлекло за собой человеческие жертвы, вред здоровью людей или окружающей среде, значительный материальный ущерб и нарушение условий жизнедеятельности людей.

Исторические изменения законодательной основы в сфере чрезвычайных ситуаций показали, что требуется выработать юридическое определение понятия «кризисная ситуация», классифицировать такие ситуации по природе происхождения, масштабу и т.д.

Обоснованием необходимости внедрения понятия «кризисной ситуации» является то, что в действующем законодательстве не содержится данного понятия, что, в свою очередь, создает барьеры для разграничения чрезвычайной ситуации от кризисной. Вместе с тем, в нормах ЗРК «О чрезвычайном положении» (глава 4) используется дефиниция кризисной ситуации, как явление, непосредственное связанное и представляющее собой основное последствие введения чрезвычайного положения..

Здесь следует согласиться с логикой законодателя, а также добавить, что кризисная ситуация всегда возникает в связи либо вследствие определённых важных обстоятельств.

Работа органов прокуратуры в таких условиях по обеспечению законности непрерывна, как во время возникновения (наступления) чрезвычайной ситуации, так и после нее, - в период, когда чрезвычайная ситуация, свершившись, в результате тяжких последствий преобразовывается в кризисную. Это обусловлено тем, что нарушения прав, свобод, законных интересов граждан и общества, государства, происходят постоянно, вне зависимости от характера происходящей ситуации.

Практика показывает законодательное регулирование в ЧС зачастую как правило рассматривается как чрезвычайные законодательные. В международной практике управление ЧС рассматривается как

координированная деятельность государства по предотвращению, преодолению и устранению следствий ЧС.

Ученые А.П. Короткова и Ю.Ю. Соковых, указывают, что кризисы или кризисные ситуации понимаются как ЧС угрожающие независимости государства, жизни населения, функционированию социальных институтов и мер по их ликвидации.

Обобщая вышеизложенное, можно утверждать, что понятие «кризисной ситуации» на сегодняшний день имеет такое же важное значение как и «чрезвычайная ситуация», обладает собственными отличительными особенностями, а также представляет значительную опасность для общества и государства.

7. В рамках имеющихся задач и выполняемых функций органов прокуратуры для оперативного принятия решений следует закрепить соответствующую компетенцию Генерального Прокурора по принятию организационно-правовых решений, направленных на обеспечение неукоснительного исполнения требований законодательства государственными органами, организациями, гражданами при чрезвычайном положении, введенном по причине возникновения чрезвычайной ситуации.

Законом «О гражданской защите» устанавливается, что руководство государственной системой гражданской защиты при предупреждении и ликвидации чрезвычайной ситуации и ее последствий, возлагается на органы исполнительной власти на разных уровнях - от Правительства до местных исполнительных органов.

В соответствии с ЗРК «О прокуратуре» органы прокуратуры реализуют задачу по координации деятельности правоохранительных и иных государственных органов по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью. В данном случае законодателем подразумеваются все случаи обеспечения законности в государстве вне зависимости от сложившейся обстановки. Следовательно, прокуратура может и должна координировать при ЧС деятельность правоохранительных и государственных органов, в том числе при введении чрезвычайного положения.

Однако практика последних лет показывает, что существует проблема организационного характера, когда уполномоченные органы действуют хаотично при чрезвычайной ситуации, что объясняется отсутствием единства в управлении ситуацией. Обеспечивая соблюдение законности на всех уровнях, прокуроры де-факто принимают участие в работе по предупреждению и ликвидации чрезвычайной ситуации и ее последствий,

соответственно, их роль в организации порядка урегулирования чрезвычайной ситуации трудно переоценить.

Данную проблему могла бы решить правовая норма, наделяющая Генерального Прокурора правом принимать организационно-правовые решения, направленные на обеспечение исполнения требований законодательства всеми государственными органами, организациями, гражданами, задействованными в системе гражданской защиты.

8. В ЗРК «О прокуратуре» расширить перечень прокуратур, которые может образовывать Генеральный прокурор. Ввести в законодательство разновидность временной прокуратуры, образуемой при чрезвычайных (кризисных) ситуациях.

Анализ опыта зарубежных стран по предупреждению и ликвидации чрезвычайных (кризисных) ситуаций, позволяет рассуждать о важном значении органов прокуратуры на всех этапах урегулирования чрезвычайной ситуации. Оперативное реагирование на чрезвычайную ситуацию путем применения точечных организационных мер прокурорами, может реализовываться только при наличии специального органа прокуратуры, выполняющего соответствующие задачи и наделённого необходимыми полномочиями.

Российская практика показывает, что таким органом может выступать межрегиональная прокуратура территории, на которой объявлена чрезвычайная ситуация. Данный опыт может быть полезен и для казахстанских правоприменителей ввиду обширности территории страны.

9. Законодательно предусмотреть независимость прокуратуры при использовании финансовых средств, в случае введения режима чрезвычайного положения.

Консультативный совет европейских прокуроров (КСЕП) в соответствие с Заключением № 7 «Об управлении ресурсами прокурорской службы», указывает на то, что ее деятельность зависит от финансовой самостоятельности.

Ряд европейских государств в рамках данного исследования указывают, что формирование бюджета прокуратуры и министерства юстиции раздельная.

Здесь отметим, что казахстанская практика характеризуется подобной проблемой недостаточного финансирования. Вопрос несамостоятельности управления финансовыми ресурсами прокуратурой, создаёт барьеры в решении задач прокуратуры, особенно в условиях чрезвычайных ситуаций, когда решения необходимо принимать оперативно.

Для отечественного законодателя в заключении КСЕП имеется ряд предложений, которые можно учесть в целях совершенствования законодательства в сфере прокурорского надзора в условиях чрезвычайной ситуации:

- у прокуроров должны иметься ресурсы для выполнения служебных задач в условиях ЧС;
- деятельность прокуроров должна обеспечиваться современными средствами и методами управления.

В контексте данного вопроса это может касаться материально-технического обеспечения помещениями, средствами связи и транспорта и иными материальными средствами, которые обеспечат бесперебойное функционирование и оперативное выполнение возложенных задач.

В контексте проводимого исследования данные, приводимые в Заключении №7 полагаем актуальными, так как, несмотря на конституционно закрепленную независимость прокуратуры Казахстана, в вопросах финансовой самостоятельности прокуратура следует требованиям бюджетного законодательства и зависима от уполномоченного органа (Министерства финансов).

Повышение самостоятельности прокуратуры в управлении средствами в условиях объявления чрезвычайной (кризисной) ситуаций позволит оперативно и рационально направить средства на эффективное выполнение возложенных задач.

10. Необходимо рассмотреть вопрос повышения самостоятельности прокуроров областей и приравненных к ним специализированных прокуроров в период чрезвычайных (кризисных) ситуаций.

Организационные вопросы обеспечения прокуратуры необходимыми средствами (в том числе связи, техники и т.д.) в целях оперативного разрешения кризисных ситуаций, с одной стороны, не являются концептуальными в вопросе предупреждения и ликвидации чрезвычайной ситуации, но с другой стороны, - имеют важное значение в решении задач обеспечения законности и защиты прав, свобод человека и гражданина, общества и государства. Органы прокуратуры на всех уровнях могли быть независимыми или сохраняли автономию от исполнительной власти и не подменяли собой парламент и судебные органы с точки зрения обеспечения гарантий эффективного надзора.

Отметим, что чрезвычайные (кризисные) ситуации зачастую требуют немедленной реакции с привлечением специальной техники, оборудования, которые имеются на балансе различных ведомств. Прокуроры, реализуя задачи, поставленные законодательством, нуждаются в привлечении

специальных средств техники, однако не обладают специальными полномочиями. Наделение их полномочиями, позволяющими в целях ликвидации чрезвычайных ситуаций использовать специальную технику по назначению, будет способствовать решению проблемы оперативного реагирования в нестандартных условиях.

11. Принимая во внимание, что законодательством предусмотрен режим чрезвычайного положения и исполнительной власти даются исключительные полномочия в этой связи для усиления действенности прокурорского надзора по вопросам защиты прав граждан, юридических лиц и интересов государства требуется совершенствование прокурорской деятельности по всем направлениям.

Анализ отечественной правоприменительной практики по чрезвычайным ситуациям показывает, что во всех случаях органы прокуратуры в рамках компетенции выполняют одну из своих приоритетных функций – обеспечение соблюдения законности при реализации мер, принимаемых ответственными государственными органами в условиях объявления чрезвычайной ситуации.

Реализация исключительных полномочий органами исполнительной власти в ответ на урегулирование чрезвычайных (кризисных) ситуаций, ставит под угрозу фундаментальные права и свободы человека и гражданина, гарантированные Конституцией.

Все ограничительные меры должны приниматься в соответствии с международными стандартами и обязательствами в области прав человека и с обеспечением того, чтобы любое вмешательство в эти права было соразмерным и ограниченным как по времени, так и по объему, и чтобы они применялись к ситуациям, когда это действительно необходимо. При этом, применение этих мер не должно быть дискриминационным.

Известны примеры, когда международные правозащитные организации, в частности, Human Rights Watch, заявляли, что в условиях чрезвычайной ситуации, объявленной в связи с пандемией, вызванной коронавирусной инфекцией, действующее законодательство Казахстана применялось для подавления свободы выражения мнений среди активистов и журналистов. В специальном докладе Human Rights Watch отметили, что принимаемые правительством меры реагирования на пандемию коронавируса выходят за рамки целесообразных, а карантинные меры вводились способами, которые порой оказывались «произвольными и несоразмерными».

В таких случаях, как уже было отмечено, важна роль прокурора в условиях чрезвычайной ситуации.

Для этого прокурор в пределах, установленных законом, осуществляет выполнение всего спектра задач по защите и восстановлению прав и свобод человека и гражданина, интересов юридических лиц, общества и государства, координацию деятельности правоохранительных и иных государственных органов по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью.

12. Следует предоставить прокуратуре особенные полномочия в условиях чрезвычайных (кризисных) ситуаций в ЗРК «О прокуратуре» в части закрепления положения об инициативном праве осуществления надзора за законностью государственных и иных органов, в том числе путем инициирования проверок на месте.

Примечательно, что при возникновении чрезвычайных ситуаций крупномасштабного характера, прокуратура осуществляет надзор в форме проведения проверок и анализа состояния законности по специальным поручениям Президента, что закреплено в статье 6 Закона «О прокуратуре» и наиболее часто реализуется и применяется в нестандартных условиях, требующих быстрого реагирования.

Данное законодательное регулирование с одной стороны, положительно отражается на правоприменительной практике и гибко регламентирует порядок действий при неожиданных, исключительных случаях, а с другой стороны - решает проблему необоснованного вмешательства в деятельность бизнеса.

Однако наделение прокуратуры особенными полномочиями в условиях чрезвычайных (кризисных) ситуациях, могло бы лучше отразиться на соблюдении законности прав и свобод граждан.

Следовательно, законодателю рекомендуется рассмотреть возможность закрепления в ЗРК «О прокуратуре» положения о предоставлении прокуратуре инициативного права осуществлять надзор за законностью государственных и иных органов при возникновении чрезвычайных ситуаций.

Эта необходимость обусловлена прежде всего тем, что в государственной системе гражданской защиты основные функции по предупреждению, устранению и ликвидации чрезвычайной ситуации выполняют государственные органы, представляющие исполнительную власть. Практике известны случаи, когда решения, принимаемые внутри одной ветви власти пагубно сказываются на фундаментальных правах, свободах человека и гражданина, юридических лиц, общества, государства. Это чётко продемонстрировала обстановка, сложившаяся во время пандемии, связанной с распространением коронавирусной инфекции.

Соответственно, можно утверждать, что режим чрезвычайной ситуации следует относить к исключительным случаям, когда необходимо обеспечить законность в особенных условиях, и прокуратуре, как главному органу, осуществляющему высший надзор за законностью, следует беспрепятственно исполнять возложенные на нее задачи в целях защиты прав граждан и государства.

Проведение органами прокуратуры соответствующих проверок органов исполнительной власти, а главным образом их решений в условиях чрезвычайной ситуации или объявления ЧП, как один из вариантов обеспечения соблюдения законности, может служить гарантом ненарушения прав и свобод, а также законных интересов общества и государства.

При этом, на период чрезвычайных (кризисных) ситуаций видится необходимым предоставление прокурору полного права на инициирование и проведение проверок, которые в итоге направлены на обеспечение соблюдения законности и правопорядка.

Более того, в целях своевременного принятия мер прокурорского реагирования и устранения возможных нарушений законности в период кризисных ситуаций видится необходимым дополнить ЗРК «О прокуратуре» новыми видами актов надзора (например, устное предписание, указание, представление и т.д.). То есть, устное законное требование прокурора (публичное, в присутствии сотрудников и иных граждан и т.д.) должно стать обязательным к исполнению.

13. Необходимо возложить обязанность на уполномоченные государственные органы (участвующие в государственной системе гражданской защиты) согласовывать проекты своих решений до введения их в действие с прокуратурой.

Преследуемой целью данного нововведения служит исключение фактов запоздалого прокурорского реагирования в условиях чрезвычайной ситуации уже после нарушения прав и свобод граждан. Нестандартность чрезвычайных ситуаций способствует позднему ответу на нарушенные права и свободы граждан, на первоначальном этапе создаётся сложность в обеспечении соблюдения законности. Прокуратура в полной мере участвует в ликвидации последствий чрезвычайной ситуации уже «постфактум».

Как упоминается в исследовании, в государственной системе гражданской защиты задействованы все государственные органы, прокуроры лишь могут осуществлять в рамках компетенции координирующую функцию, исходя из общих задач, возложенных на органы прокуратуры. Однако в целом, в вопросах предупреждения и ликвидации чрезвычайной ситуации, прокурор как бы находится «вне» системы, что затрудняет участие

прокурора в процессе устранения чрезвычайной (кризисной) ситуации путем осуществления надзорных функций.

Для решения указанной проблемы законодателем может быть иначе рассмотрен концептуальный подход к регулированию чрезвычайных ситуаций, где за прокурором будут закреплены широкие полномочия, которые позволят своевременно обеспечивать законность принимаемых решений, актов.

Примером расширения полномочий при чрезвычайных ситуациях может служить согласование с прокуратурой проектов принимаемых решений органов исполнительной власти, задействованных в урегулировании кризисной ситуации. При разработке данного вопроса также следует учитывать особенность чрезвычайной (кризисной) ситуации как события «исключительного, экстренного», требующего скорейшего разрешения.

14. Учитывая большую роль прокурора в вопросах обеспечения соблюдения законности, следует обратить внимание на детальное урегулирование практического вопроса о личной безопасности прокуроров и членов их семей.

В чрезвычайного положения, органы прокуратуры осуществляют ряд мер, которые включают в себя:

осуществление мер по защите прав граждан, пострадавших от неблагоприятных последствий чрезвычайных ситуаций;

защиту прав граждан в условиях вводимых ограничительных мер.

При этом следует отметить, что условия чрезвычайной ситуации - это нестандартная ситуация, обстановка, вызывающая, в том числе волнения в обществе. Как правило, в таких условиях резко повышается уровень социальной напряженности, что приводит к нарастанию негативного настроения в обществе. Прокуроры, как лица, представляющие интересы государства, часто оказываются в центре таких волнений, соответственно, появляется угроза их личной безопасности.

В Европе модель такой ситуации принята во внимание, и, соответственно, выработана соответствующая рекомендация в Заключении №7 КСЕП. В первую очередь предусмотрено обеспечение в процессе служебной деятельности персональной безопасности сотрудника. Для этого правоохранительные органы обеспечивать физическую защиту прокуроров (а в случае необходимости и членов их семей).

Личная профессиональная безопасность личного состава прокуратуры является обязательной значительной для осуществления профессиональной

деятельности. Во Франции существуют государственные гарантии личной профессиональной безопасности сотрудников.

Опыт стран ближнего зарубежья показывает, что в Грузии, также как и в РФ, защита личной безопасности прокуроров осуществляется и гарантируется Конституцией Грузии, Законом о прокуратуре и другими правовыми актами Грузии. Латвия пошла по другому пути обеспечения безопасности сотрудников прокуратуры. Так, законодательством Латвии прокурору гарантировано право на свою защиту и защиту членов своей семьи, а также на защиту своего имущества и имущества членов своей семьи. Вместе с тем, для реализации данного права прокурор не имеет возможности применять служебное оружие.

Анализ зарубежного опыта позволяет сделать вывод о том, что основной гарантией личной профессиональной безопасности сотрудников прокуратуры является как законодательное урегулирование вопроса (уголовная ответственность за посягательство на прокурора), так и практическая составляющая, выражающаяся в полном надлежащем обеспечении прокурора средствами обороны.

Казахстанская действительность в вопросе обеспечения личной безопасности такова, что на законодательном уровне имеется регламентация гарантий защиты сотрудников прокуратуры (Закон РК «О прокуратуре», УК РК), в практической деятельности есть ряд проблем, требующих разрешения.

К обеспечению личной безопасности и безопасности своих близких сотрудник должен быть готовым. Для этого необходимо изучать и постоянно совершенствовать способы обеспечения информационной безопасности, поддерживать навыки обеспечения физической безопасности, заботиться об укреплении психологической устойчивости, всегда помнить об экономической безопасности и не утрачивать навыки профессионального владения оружием. Примечательно, что это только часть алгоритма, определяющего личную профессиональную безопасность.

Разрешение практических вопросов обеспечения личной безопасности прокуроров и их семей видится в комплексном подходе. Необходимо внедрить новые тактики и методики обеспечения личной профессиональной безопасности сотрудников прокуратуры, улучшить условия, слагающие экономическую, социальную и идеологическую безопасность.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование, посвященное вопросам организации прокурорского надзора по обеспечению социально-экономической стабильности, статистических материалов о ее состоянии, структуре и тенденциях в Республике Казахстан позволили сделать следующие выводы.

Как уже отмечалось, роль органов прокуратуры в обеспечении социально-экономической стабильности в соответствии с Конституцией РК и иными нормативными правовыми актами определена как координирующая, осуществляя при этом высший надзор за соблюдением законности.

По нашему мнению, органы прокуратуры не должны отвечать за работу других уполномоченных органов, подменяя их функции, а напротив должны давать оценку законности их деятельности, в том числе применять профилактические меры путем направления писем, внесения актов надзора и рассматривать проблемные вопросы на межведомственных совещаниях и Координационном совете.

С другой стороны, указанные обстоятельства свидетельствуют о выраженном доверии к органам прокуратуры, как надзорному органу, как и со стороны граждан, так и Главой государства.

Данное исследование, преследуя цель рассмотрения указанных вопросов со стороны права и практики, позволило по-новому взглянуть на вопрос участия прокурорских работников при возникновении и дальнейшей ликвидации последствий чрезвычайных и иных кризисных ситуаций.

Поэтому от надлежащего и действенного прокурорского надзора зависит не только профилактика нарушений законности в период чрезвычайных и иных кризисных ситуаций, но и последующее обеспечение социально-экономической и общественно-политической стабильности в стране или в отдельно взятом регионе.

Относительно прокурорской практики выявления нарушений законности в период чрезвычайных и кризисных ситуаций в своей части полагаю отметить о закреплённых функциях за органами прокуратуры, таких как координация действий всех государственных и правоохранительных органов, внесение актов надзора и реагирования.

Кроме них, немаловажным является заблаговременное составление зон риск и очагов напряженности, с постоянным решением их вопросов и контролем над ними, рассмотрение на межведомственных совещаниях результатов работы, внесения предложений уполномоченным органам, мониторинг социальных сетей и Интернет пространств для определения и своевременного выявления проблемных вопросов населения и в целом

ситуации, дача оценки законности действиям и бездействиям в период чрезвычайных ситуации должностных лиц, своевременное реагирование на тенденциозные информационные всплески, и другие надзорные мероприятия по определению эффективности и самое главное законности принимаемыми мер.

Благодаря своевременным прокурорским мерам надзора, координируя работу всех органов и привлекая институты Ассамблеи народов Казахстана, диаспоры, общественные объединения, неформальных общественных лидеров, удастся пресечь тяжких последствий.

В этой связи, в качестве предложения полагаем необходимым создать в органах прокуратуры Службу по надзору за законностью в общественно-политической сфере по аналогии с 10 Департаментом КНБ.

Основной функцией, которого было бы изучение, анализ и прогноз общественно-политической стабильности, заблаговременное выявление сфер, где могут образоваться очаги социальной напряжённости, а также мониторинг социальных сетей, непопулярных решений, с проведением разъяснительно профилактической работы и другими мерами прокурорского надзора по недопущению дестабилизации общественно-политической ситуации.

Результаты работы, которой будут передаваться в Службу по защите общественных интересов для надзорной деятельности.

Аналогичные Управления также необходимо создать в территориальных прокуратурах.

Таким образом, для решения указанной проблемы законодателем может быть иначе рассмотрен концептуальный подход к регулированию чрезвычайных и кризисных ситуаций, где за прокурором будет закреплены широкие специальные полномочия, которые позволят своевременно обеспечивать законность принимаемых решений, актов.

Все вопросы, освещенные в исследовании, позволяют сделать итоговый вывод о том, что регламентация правового регулирования вопросов участия органов прокуратуры при чрезвычайных и иных кризисных ситуациях требует своевременной реакции и совершенствования как на законодательном уровне, так и в практической деятельности.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ:

1. Постановление Верховного Совета Казахской ССР от 6 декабря 1991 г. «Об образовании единой системы органов прокуратуры Казахской ССР, обеспечении их самостоятельности и независимости» //Ведомости Верховного Совета Казахской ССР .-1991.-№ 48-50. Ст.615.
2. Постановление Верховного Совета Республики Казахстан от 17 января 1992 г «О введении в действие закона «О прокуратуре Республики Казахстан» //Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. -1992.- №3.- Ст.204.
3. Конституция Республики Казахстан от 28 января 1993 года //Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. -1993.- №3.- Ст.204.
4. Постановление Конституционного Совета РК «О соответствии Конституции Республики Казахстан Закона Республики Казахстан «Об официальном толковании пункта 1 статьи 83 и пункта 1 статьи 84 Конституции Республики Казахстан» от 26 декабря 2000.
5. Закон Республики Казахстан от 21 мая 2007 г. «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан».
6. Послание Главы государства народу Казахстана от 1 сентября 2020 года «Казахстан в новой реальности: время действий».
7. Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 года.
8. Конституционный закон Республики Казахстан от 18 декабря 1995 г. N 2688 «О Правительстве Республики Казахстан».
9. Конституционный закон Республики Казахстан от 16 октября 1995 года N 2529 «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов».
10. Кодекс Республики Казахстан от 4 декабря 2008 года № 95-IV Бюджетный кодекс Республики Казахстан.
11. Кодекс Республики Казахстан от 29 октября 2015 года № 375-V ЗРК Предпринимательский кодекс Республики Казахстан.
12. Указ Президента Республики Казахстан от 2 мая 2011 года № 68 «Об утверждении Положения о Координационном совете Республики Казахстан по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью».
13. Закон Республики Казахстан от 30 июня 2017 года № 81-VI «О прокуратуре».
14. Закон Республики Казахстан от 25 мая 2020 года № 333-VI ЗРК «О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан».

15. Закон Республики Казахстан от 6 января 2012 года № 527-IV «О национальной безопасности Республики Казахстан».

16. Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года № 148 «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан».

17. Закон Республики Казахстан от 17 июля 2001 года № 246 «О государственной адресной социальной помощи».

18. Закон Республики Казахстан от 11 апреля 2014 года № 188-V ЗРК «О гражданской защите».

19. Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 2 мая 2018 года № 60. Зарегистрирован в Министерстве юстиции Республики Казахстан 17 мая 2018 года № 16894 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора».

20. Коротков А.П., Соковых Ю.Ю. Правовые средства управления кризисными ситуациями: сравнительный анализ международно-правового и внутригосударственного регулирования // Государство и право. – 1997. № 10. – С. 66.

21. Шмидт Т.Н., Чрезвычайное правовое регулирование: общетеоретическое исследование, дисс. на соиск. канд. юрид. Наук, Барнаул 2014 // https://www.susu.ru/sites/default/files/dissertation/dissertaciya_shmidt.pdf

22. Декларация о минимальных стандартах безопасности и защите прокуроров и членов их семей, принятую Международной ассоциацией прокуроров в марте 2008 г.

23. Свечников Николай Иванович, Антошкина Анна Сергеевна Личная профессиональная безопасность сотрудников органов прокуратуры // Наука. Общество. Государство. 2019. №2 (26). // <https://cyberleninka.ru/article/n/lichnaya-professionalnaya-bezopasnost-sotrudnikov-organov-prokuratury>

24. <https://www.inform.kz>.

25. <https://online.zakon.kz>.

26. <https://rg.ru/prokuratura-dok>.

27. <https://www.informburo.kz>