

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

**УМАРГАЛИЕВ ДАУРЕН БАТЫРГАЛИЕВИЧ**

«Особенности применения Административного процедурно-процессуального кодекса Республики Казахстан в деятельности органов прокуратуры»

Магистерский проект на соискание степени магистра национальной безопасности и военного дела по образовательной программе «7М12301 Правоохранительная деятельность» (профильное направление по дистанционному обучению)

Заведующий кафедрой  
общеюридических дисциплин  
кандидат юридических наук,  
старший советник юстиции  
\_\_\_\_\_ А.В. Сырбу

Научный консультант:  
Старший преподаватель кафедры  
прокурорского надзора  
магистр юридических наук,  
советник юстиции  
\_\_\_\_\_ А.Е. Алибеков

## **РЕЗЮМЕ**

Проект магистерской диссертации рассматривает деятельность органов прокуратуры в сфере административной юстиции РК, затронуты проблемы, связанные с применением норм права в данной отрасли, предложены пути решения.

В частности предложены изменения в нормы по «отбору кандидатов на правоохранительную службу», дополнения по новому понятию «субъекты, рассматривающие обращения»; дополнения касательно возможности принесения участвующим прокурором ходатайств, а не только апелляционных ходатайств, принесения «заместителями прокурора района» ходатайств на судебные акты, исключения пересмотра не вступивших в законную силу судебных актов в кассационном порядке и вступление постановления суда апелляционной инстанции в законную силу со дня их оглашения.

## **ТҮЙІНДЕМЕ**

Магистрлік диссертация жобасында прокуратура органдарының ҚР Әкімшілік Әділет саласындағы қызметі қаралады, осы салада құқық нормаларын қолданумен байланысты проблемалар қозғалады, шешу жолдары ұсынылады.

Атап айтқанда, «құқық қорғау қызметіне кандидаттарды іріктеу» жөніндегі нормаларға өзгерістер, «өтініштерді қарайтын субъектілер» деген жаңа ұғым бойынша толықтырулар ұсынылды. Қатысушы прокурорларға тек апелляциялық өтінішхаттарды ғана емес, өтінішхаттар келтіру құқығының, «аудан прокуроры орынбасарларының» сот актілеріне өтінішхаттар келтіру мүмкіндігінің, заңды күшіне енген сот актілерін кассациялық тәртіппен қайта қарауды алып тастаудың және апелляциялық сатыдағы сот қаулысының олар жарияланған күннен бастап заңды күшіне енуінің мүмкіндігі.

## **RESUME**

The project of the master's thesis examines the activities of the prosecutor's office in the field of administrative justice of the Republic of Kazakhstan, touches upon the problems associated with the application of law in this industry, suggests solutions.

In particular, amendments to the norms on «selection of candidates for law enforcement service», additions to the new concept of «subjects considering appeals» are proposed. The possibility for participating prosecutors of the right to bring petitions, and not only appeal petitions, the possibility of bringing «deputy district prosecutors» petitions for judicial acts, excluding the revision of judicial acts that have not entered into force in cassation and the entry of the decision of the court of appeal into legal force from the date of their announcement.

## СОДЕРЖАНИЕ

ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ.....	4 стр.
ВВЕДЕНИЕ.....	5 стр.
Раздел 1. Деятельность органов прокуратуры при применении административных процедур на досудебной стадии.....	12 стр.
1.1. Правовые основы деятельности органов прокуратуры при применении административных процедур на досудебной стадии.....	12 стр.
1.2. Особенности и проблемы применения административных процедур при рассмотрении обращений .....	21 стр.
Раздел 2. Деятельность органов прокуратуры в административном судопроизводстве .....	31 стр.
2.1. Участие прокурора в суде для дачи заключения по административным делам .....	31 стр.
2.2. Участие органов прокуратуры или их должностных лиц в суде по административным делам в качестве ответчика .....	37 стр.
2.3. Обращение прокурора с иском в рамках административного судопроизводства .....	52 стр.
2.4. Порядок пересмотра судебных актов в административном судопроизводстве по инициативе прокурора .....	62 стр.
Заключение .....	72 стр.
Список использованных источников .....	77 стр.
Приложение .....	86 стр.

## ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ

РК, Казахстан	Республика Казахстан
РФ, Россия	Российская Федерация
США	Соединенные Штаты Америки
ФРГ	Федеративная Республика Германия
РС	Республики Словения
РТ	Республики Таджикистан
ООН	Организация Объединенных Наций
госорганы	государственные органы
Академия	Академия правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республика Казахстан
МЮ	Министерство юстиции
ГП	Генеральная прокуратура
ВУЗ	Высшее учебное заведение
СМАС	Специализированный межрайонный административный суд
АППК	Административный процедурно-процессуальный кодекс
КоАП	Кодекс об административных правонарушениях
ГПК	Гражданский процессуальный кодекс
УПК	Уголовно-процессуальный кодекс
ГК	Гражданский кодекс
ЗРК	Закон Республики Казахстан
разд.	Раздел
гл.	Глава
ст.	Статья
ч.	Часть
п.	Пункт
в т.ч.	в том числе
и т.д.	и так далее
т.е.	то есть
т.к.	так как
г.	Год
ЭИУД	электронный информационный учетный документ
СМИ	средства массовой информации
госорган	государственный орган
РГУ	Республиканское государственное учреждение
ГУ	Государственное учреждение
ВС	Верховный суд

## **ВВЕДЕНИЕ**

**Актуальность проводимого исследования.** В Концепции правовой политики РК на период с 2010 г. до 2020 г. отражено, что развитие системы государственного управления в Казахстане неразрывно связано с правовым обеспечением административной реформы, направленной на создание эффективного и компактного государственного аппарата, внедрение новых управленческих технологий, совершенствование административных процедур. Вместе с тем, в современных условиях административное право охватывает не только сферу государственно-властных отношений. В ее орбите находятся и отношения государственных учреждений с гражданами и организациями при предоставлении публичных, т.е. государственных услуг [1].

Во исполнение концептуального плана разработан и в июле 2021 г. введен в действие АППК, регулирующий отношения, связанные с осуществлением внутренних административных процедур государственных органов, административных процедур, а также порядок административного судопроизводства. Подобный правовой акт принят в Казахстане впервые.

В целях приведения в соответствие норм действующего законодательства с положениями нового кодекса, устранения правовых пробелов и коллизий одновременно принят ЗРК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам административного процедурно-процессуального законодательства РК».

Президент Касым-Жомарт Кемелевич Токаев в своем послании народу Казахстана 01.09.2021 г. отметил, что внедренный институт административной юстиции по-новому выстраивает взаимоотношения государственного аппарата и граждан. Внедряются современные форматы деятельности судов, сокращаются излишние судебные процедуры. На законодательном уровне обеспечена трактовка всех противоречий и неясностей законодательства в пользу граждан и бизнеса [2].

Действительно основополагающей целью принятия АППК являлось внедрение и функционирование эффективных механизмов защиты прав граждан при рассмотрении публично-правовых споров.

АППК выдержал концептуальные предложения по сохранению надзорных и контрольных функций государственных органов. Однако, законодатель не разграничил в нем деятельность прокуратуры и иных государственных органов при проведении административных процедур (*досудебная стадия*), в содержании АППК нашло свое отражение только деятельность прокурора в административном судопроизводстве.

АППК определил задачи административных процедур и административного судопроизводства, предоставив возможность обжаловать действия (бездействия), акты юридических лиц и их должностных лиц, имеющих право по вынесению административных актов. В орбиту АППК, кроме государственных органов и их должностных лиц, попали такие организации как нотариальные палаты, палаты частных судебных исполнителей и т.д., обладающие правом предоставления разрешительных услуг либо ограничивающие в использовании каких-либо прав и свобод. По отдельным случаям предусмотрен досудебный порядок урегулирования спора, из ГПК перенесен порядок обжалования.

Возможность урегулирования спора в досудебном порядке между заявителями и административным органом является очень эффективным способом, позволяющим органу самостоятельно проверить и устранить возможные нарушения законности. Данное обстоятельство, по мнению законодателя, должно способствовать повышению эффективности работы должностных лиц административного органа и способствовать снижению нагрузки на суды. К примеру, суд обязан отреагировать на незаконные действия (бездействия) или акт со стороны должностных лиц, вправе вынести частное определение в адрес органа для недопущения подобных нарушений впредь и в случае невыполнения требования суда, в том числе по исполнению судебного акта, налагает денежное взыскание.

Прокурорский надзор, ведомственный и судебный контроль над принимаемыми решениями административного органа, по мнению законодателя, должны положительно сказаться на работе. До принятия АПК споры, рассматриваемые в административном судопроизводстве, разрешались в порядке ГПК.

С введением АПК образованы специализированные межрайонные административные суды, которые рассматривают споры между административными органами и физическими, должностными и юридическими лицами. Однако, ввиду отсутствия юридической практики в административных органах и судах, возникают многочисленные вопросы, отдельные из которых мы попытаемся рассмотреть в настоящей работе.

Анализ юридических источников и правоприменительной практики показал, что тема места и роли органов прокуратуры в системе государственного аппарата в рамках реализации норм АПК недостаточно изучена, что подтверждает целесообразность исследования.

**Степень научной разработанности темы исследования.** Очень мало исследований, посвященных вопросам деятельности административных органов и судов по вопросам проведения административных процедур и рассмотрения судами административных споров. Но существующие публикации свидетельствуют об имеющихся интересах практикующих юристов и научных деятелей. По рассматриваемому вопросу проблематикой в России занимались и занимаются: Головки И.И., Карпова И.А., Комарова Т.А., Куемжиева Е.Г., Черкас А.С., Шарипова А.Р. В Казахстане по исследуемой проблеме существуют публикации авторов: Нургазинова Б.К., Пашенцева Д.А., Шерстобоева О.Н., Макенова Т.К.

**Целью диссертационного исследования** является разработка и формирование системы теоретических положений, позволяющей обосновать деятельность органов прокуратуры по вопросам административного процедурно-процессуального законодательства, для реализации основных положений в законотворческой, практической и обучающей деятельности.

Достижение цели предполагает решение следующих **задач**:

- определение правовых основ деятельности органов прокуратуры в административном процедурно-процессуальном законодательстве;
- изучение практики применения норм административного процедурно-процессуального законодательства;
- выявление основных проблем применения и коллизии по изучаемому вопросу.

**Объектом исследования** является изучение правового статуса прокурора и органов прокуратуры в административном процедурно-процессуальном законодательстве, развития общественных отношений в административном процессе, регулируемых действующими правовыми актами РК.

**Предметом исследования** выступает деятельность прокурора по вопросам вмешательства в работу административных органов и их должностных лиц, а также пределы такого вмешательства, возможность реализации права (обязанности) по защите прав и свобод индивида, общества и государства.

**Методы и методологические основы проведения исследования** составили общенаучные и частно-научные методы познания, в особенности анализ и синтез.

**Научная новизна** проекта магистерской диссертации заключается в том, что она предлагает изучение правового статуса и роли прокурора в административном процедурно-процессуальном законодательстве РК.

**Нормативную базу исследования** составляют Конституция, ГПК, АППК, ЗРК «О прокуратуре» и другие правовые акты РК.

**Эмпирическая база** основана на практических материалах правоохранительных органов и судов.

**Теоретической базой исследования** служат научные труды отечественных и зарубежных специалистов, отраженных в публикациях

различных научных журналов, монографиях, диссертациях, авторефератах, учебниках и пособиях.

**Этапы исследования, ожидаемые результаты и предполагаемые направления их внедрения и апробации.**

Этапы исследования включают в себя сбор и анализ нормативно-правовых актов, связанных с АППК, научной литературы, рассмотрение особенностей правоприменительной и судебной практики, систематизацию проблемных вопросов, мер их решения.

Выводы, рекомендации и положения магистерской диссертации направлены на совершенствование правоприменительной деятельности правоохранительных органов.

Основные выводы и предложения, содержащиеся в диссертационной работе опубликованы в статьях по исследуемой проблематике, а также обсуждены на международной научной конференции «Развитие современной юридической науки: теория и практика».

Результаты исследования могут быть использованы в учебном процессе при проведении занятий по дисциплине гражданско-правового направления; при разработке методических рекомендаций и подготовке научных трудов, в деятельности правоохранительных и судебных органов Республики Казахстан.

**В диссертации обоснованы и выносятся на защиту следующие основные положения.**

1) В целях недопущения срыва сроков отбора и самого учебного процесса, обеспечения оперативности, предлагаем урегулировать порядок обжалования при отборе кандидатов на правоохранительную службу, разграничить от АППК эти действия нормами специального закона. Для этого в ст.7 ЗРК «О правоохранительной службе» - «Отбор кандидатов на правоохранительную службу» дополнить п.2-2, изложив ее в следующей редакции:

«Жалоба на решение, действие (бездействие) организации образования правоохранительных органов по вопросам отбора и прохождения

первоначальной профессиональной подготовки может быть подана в течение суток с момента вынесения решения, действия (бездействия) вышестоящему должностному лицу либо в вышестоящий орган. Истечение данного срока является основанием для отказа в принятии жалобы.».

«Жалоба подлежит рассмотрению в течение 15 календарных дней со дня её регистрации.»;

2) Отсутствие точного перечня субъектов, рассматривающих обращение, создает негативное последствие для недобросовестных руководителей юридических лиц с негосударственной формой собственности не принимать меры и не отвечать на обращение. Данное обстоятельство наряду с отсутствием терминов понятия «публично-правовые отношения» и «частноправовые отношения» несет проблему практики применения норм АППК. По этой причине, предлагается дополнить пп.40 п.1 ст.4 АППК - «Основные понятия, используемые в настоящем Кодексе», изложив его в следующей редакции: «субъекты, рассматривающие обращения: государственные органы, органы местного самоуправления, юридические лица вне зависимости от форм собственности;»;

3) По аналогии с другими процессуальными кодексами расширить круг субъектов, имеющих право на принесение ходатайства на не вступившие в силу судебные акты. В этих целях изложить в следующей редакции:

абзац 2 ч.4 ст.168 АППК «Право на принесение ходатайства принадлежит прокурору, участвовавшему в рассмотрении административного дела;»

ч.5 ст.168 АППК «Генеральный Прокурор Республики Казахстан и его заместители, прокуроры областей и приравненные к ним прокуроры и их заместители, прокуроры районов и приравненные к ним прокуроры и их заместители в пределах своей компетенции вправе принести ходатайство на судебные акты независимо от участия в рассмотрении административного дела.»;

4) Исключить возможность пересмотра не вступивших в законную силу судебных актов по административным делам в кассационной инстанции,

поскольку в других процессуальных кодексах, регулирующих порядок рассмотрения уголовных и гражданских дел, а также дел об административной ответственности, не предусмотрен такой порядок. В целях унификации законодательства предлагаем изложить в следующей редакции:

абзац 1 ч.10 ст.168 АПК «Постановление суда апелляционной инстанции вступает в законную силу со дня их оглашения.»;

д) исключить ч.2 ст.169 АПК.

**Апробация результатов исследования** осуществлялась путем отражения основных положений и выводов диссертации на международной научной конференции «Развитие современной юридической науки: теория и практика», а также при проведении в Академии обучения на курсах повышения квалификации и профессиональной подготовки (разработаны предложения по внесению изменений в действующее законодательство, приложение А). Проведен опрос 70 респондентов из числа сотрудников правоохранительных и государственных органов, участвовавших в процедуре применения АПК (85% респондентов поддерживают разработанные предложения, 15 % полагают вернуться к данному вопросу через год, после наработки соответствующей практики).

Выводы и предложения по совершенствованию действующего законодательства в учебный процесс (приложение Б).

**Структура диссертации** соответствует целям, задачам исследования и определена в соответствии с уровнем научной разработки проблемы, которая состоит из обозначений и сокращений, применяемых в проекте диссертации, введения, двух разделов, первый раздел включает два подраздела, второй - четыре подраздела, заключения, списка использованных источников, приложений к работе.

**Этапы исследования, ожидаемые результаты и предполагаемые направления их внедрения и апробации.** Материалы проекта могут быть использованы в учебной, научно-исследовательской и практической деятельности при применении норм АПК.

## **Раздел 1. Деятельность органов прокуратуры при применении административных процедур на досудебной стадии**

### **1.1. Правовые основы деятельности органов прокуратуры при применении административных процедур**

В юридической литературе и практике обозначилось частое использование категории «правовые основы», содержание которой имеет различное значение [3, 4, 5]. Полагаясь на существующие разработки [6, 7, 8, 9, 10], правовые основы нужно определить как систему правовых актов, создающих с помощью принципов и иных юридических средств базу для:

- 1) организации либо функционирования социально - правовых институтов (в нашем случае органов прокуратуры);
- 2) осуществления юридической деятельности (высший надзор за законностью) в целях обеспечения условий для наиболее полной жизненной самореализации личности «защита прав и свобод индивида, общества, государства» [11].

Полагаясь на мировую юридическую практику, заметим, что круг документов, где отражены правовые основы, разнообразен по содержанию и включает в себя: правовые акты, коллективные и межгосударственные договоры, правоприменительные решения, регламенты, рамочные решения, директивны и т.д.[8, с. 1].

Следовательно, к правовым основам деятельности органов прокуратуры при применении административных процедур относятся Конституция РК, международно-правовые акты, ЗРК «О прокуратуре» и другие правовые акты, регламентирующие вопросы организации и осуществления возложенных на прокуратуру функций и направлений деятельности, а также закрепляющие механизм реализации прав и свобод индивида, общества и гражданина.

Статья 83 Конституции РК включает в себя регламентацию трех основных направлений деятельности органов прокуратуры, отражает иерархические ступени подчиненности, срок полномочий Генерального

Прокурора, его иммунитет и ссылку, что компетенция, организация и порядок деятельности прокуратуры Республики определяются законом [11].

К основным направлениям данная норма отнесла: 1) осуществление прокуратурой от имени государства в установленных законом пределах и формах высший надзор за соблюдением законности на территории РК; 2) представляет интересы государства в суде; 3) от имени государства осуществляет уголовное преследование [12].

В международных правовых актах РК, к сожалению, отсутствуют какие-либо упоминания о процедурах, регламентирующих деятельность органов прокуратуры. Большинство заключенных договоров, в основном, касаются сотрудничества Казахстана с другими государствами в части оказания взаимной правовой помощи по:

- уголовным делам;
- гражданским делам;
- делам об административных правонарушениях;
- вопросам исполнения судебных актов (приговоров, решений, определений и постановлений и т.д.);
- вопросам межгосударственного розыска лиц и принятия решений об объявлении (прекращении) межгосударственного розыска и/или его осуществлении;
- выдаче лиц, находящихся на территории государств, заключивших между собой договор, разыскиваемых в целях осуществления уголовного преследования или приведения вступившего в законную силу приговора;
- передаче лиц, осужденных к лишению свободы, и лиц, в отношении которых применены принудительные меры медицинского характера.

Исходя из содержания международных договоров, можно утверждать, что в большинстве своем они не входят в деятельность прокурора в рамках АППК, а относятся больше к уголовно, гражданско-правовым сферам и сфере привлечения к ответственности за административные правонарушения.

Следующим основным и особым правовым актом, регулирующим деятельность органов прокуратуры в административном процедурном законодательстве, является ЗРК «О прокуратуре». В данном законе отражены полностью полномочия прокурора по вопросам осуществления высшего надзора, цели и задачи органов прокуратуры при осуществлении деятельности, способы проведения процедур и акты, применяемые (используемые) прокурором акты в уголовном, гражданском, административном процессе и процессе привлечения физических и юридических лиц за совершение административных правонарушений [12].

Для большинства граждан, у которых отсутствует юридическое образование, вопрос разграничения правового статуса прокурора и его полномочий в сфере административного законодательства РК от перечисленных выше сфер деятельности представляет огромные трудности. Без сомнения, такие трудности возникают и у юристов. Например, в практике не отличают административные дела от дел об административных правонарушениях, используя единое понятие «административные дела», тогда как фактически возбуждение и рассмотрение административных дел регулируется нормами АППК, а дела об административных правонарушениях относятся к КоАП.

Особенностью ЗРК «О прокуратуре» служит возможность проведения проверок с посещением проверяемых субъектов и проведения анализа без такого посещения. Прокуроры обладают правом принесения актов надзора и реагирования.

Несомненно, для многих государственных органов регулирующим отношения, связанные с осуществлением внутренних и внешних административных процедур государственных органов, а также порядок административного судопроизводства, является АППК.

С введением в действие АППК упразднены законы РК «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц» от 12.01.2007 г. и «Об административных процедурах» от 27.11.2000 г., а также отдельные нормы

из ГПК, регулирующие порядок обжалования действий (бездействий), актов государственных органов и должностных лиц.

Предполагалось, что АППК РК, введенный в действие с 01.07.2021 г., должен был разрешить практические споры и проблемные отношения между юридическими и физическими лицами.

Между тем, с внедрением АППК и упразднением вышеуказанных законов РК и отдельных норм ГПК РК у практикующих юристов возникают еще больше вопросов по применению новых норм.

Например, при первоначальном ознакомлении с нормами АППК складывается неправильное мнение, что «административное процедурно-процессуальное законодательство призвано защищать права, свободы и законные интересы физических и юридических лиц только от незаконных действий публичной власти» [13]. Кажется, что отсутствуют нормы, позволяющие обжаловать действия или бездействия банковских учреждений либо иных негосударственных организаций, таких как нотариальные палаты, палаты частных судебных исполнителей и их должностных лиц [14].

Однако, это не совсем так, поскольку согласно п.7 ст.4 АППК к административному органу относятся не только юридические лица с государственной формой собственности, но и иные организации, которые в соответствии с законами РК наделены полномочиями по принятию административного акта, совершению административного действия (бездействия) [13].

Полагаем, что вопрос организации деятельности, правовой статус, роль и место прокурора, как на досудебной стадии административных процедур, так и в административном процессе являются одной из актуальных тем исследования. К сожалению, эти темы практически не рассмотрены в трудах казахстанских ученых.

Поэтому, мы позволили себе право на раскрытие некоторых вопросов, связанных с деятельностью прокурора в рамках административного процедурно-процессуального законодательства.

АПК в основной части регулирует деятельность прокурора в административном судопроизводстве (ст.31). Однако есть и отдельные вопросы, регулирующие порядок рассмотрения в рамках данного правового акта некоторых видов обращений или сроков определенных документов. Поскольку в соответствии с ч.7 ст.91 АПК рассмотрение жалоб органами прокуратуры осуществляется на основаниях и в пределах, установленных ЗРК «О прокуратуре».

Кроме того, п.1 ч.4 ст.3 АПК предусмотрено, что порядок административных процедур, установленный АПК, не распространяется на отношения, регулируемые уголовно-процессуальным, гражданским процессуальным законодательством РК и законодательством РК об административных правонарушениях[13].

Одним из трех основных видов направлений деятельности органов прокуратуры является осуществление прокуратурой от имени государства в установленных законом пределах и формах высшего надзора за соблюдением законности на территории РК. Пределы и порядок осуществления надзора прокуратуры отмечены в ст.5 ЗРК «О прокуратуре». Так, прокуратура осуществляет надзор за законностью:

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

2) судебных актов, вступивших в законную силу;

3) исполнительного производства и производства по делам об административных правонарушениях;

4) деятельности правоохранительных и специальных государственных органов в сферах:

досудебного расследования, оперативно-розыскной и контрразведывательной деятельности;

исполнения уголовных наказаний и применения иных мер государственного принуждения;

соблюдения международных договоров Республики Казахстан;

5) государственной правовой статистики и специальных учетов;

6) иных направлений, определяемых законом[12].

Из указанных сфер осуществления надзора к досудебным административным процедурам в рамках АППК прокуроры могут быть отнесены в полном объеме 1 пункт, а также частично 3 и 5 пункты.

В остальной части вышеуказанные сферы деятельности надзора регулируются уголовно-процессуальным, гражданским процессуальным законодательством РК и законодательством РК об административных правонарушениях.

Осуществление административной процедуры в виде надзора за деятельностью государственных, местных представительных и исполнительных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, иных организаций независимо от формы собственности, а также принимаемых ими актов и решений отражено в ЗРК «О прокуратуре».

Более детально этот вид надзора описан в инструкции, являющейся приложением к Приказу Генерального Прокурора РК «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора» от 02.05.2018 г. №60. В частности, там более подробно раскрыто в чьих законных интересах, для защиты чьих прав и свобод прокуроры вправе проводить проверки. Даны определения таким понятиям как «лица, которые в силу физических, психических и иных обстоятельств не могут самостоятельно осуществлять их защиту»; «неограниченный круг лиц» и т.д.

Инструкция и ЗРК «О прокуратуре» конкретно указывают пределы защиты прокурором прав и свобод индивида, общества и государства, поскольку ранее до принятия в 2017 г. нового ЗРК «О прокуратуре» вмешательство органов прокуратуры происходило там, где были выявлены нарушения законности. В настоящее время п.6 ст.6 ЗРК «О прокуратуре»

строго указывает, что осуществляя надзор, органы прокуратуры не подменяют функции иных государственных органов [12]. Поэтому прокуроры при поступлении обращений направляют их в уполномоченный орган, регулирующий сферы деятельности, отраженные в содержании заявления.

Анализ исследования правовых актов, регулирующих деятельность органов прокуратуры, показал отсутствие норм, предусматривающих возможности досудебного урегулирования спора, отсутствие конкретных сроков обжалования и предъявления претензий к прокурорам.

Обратим внимание, что основная норма, регулирующая вышеуказанные вопросы, содержится в ст.34 ЗРК «О прокуратуре», а именно «Обжалование действий (бездействия) и актов прокурора».

Однако, она не отражает возможности порядка и процедур досудебного обжалования действий (бездействия) и актов прокурора вышестоящему прокурору, делая ссылку на иные законы РК, к которым мы бы отнесли УПК, ГПК, АППК и КоАП. Все эти процессуальные кодексы регулируют обжалование действий прокурора в рамках этих процессов: уголовно-процессуального, гражданского процессуального законодательства РК и законодательства РК об административных правонарушениях.

АППК же не предусматривает обжалование действий прокурора на досудебной стадии, а лишь отражает возможность урегулирования в административном судопроизводстве.

Норма ст.34 ЗРК «О прокуратуре» упоминает только то, что вышестоящий прокурор может до вынесения решения по заявлению (жалобе) на действия или акты прокурора приостановить их исполнение и по обращениям заинтересованных лиц либо по своей инициативе может отменить, отозвать, приостановить или изменить акты нижестоящего прокурора [12].

В соответствии с п.62 Инструкции вышестоящий прокурор обеспечивает проверку актов надзора и реагирования нижестоящих прокуроров в течение 5-ти рабочих дней со дня их внесения. По результатам проверки законности

актов прокурорского надзора и реагирования принимается одно из следующих решений:

1) отзывает акты. В случае нарушения компетенции, установленной законами и Инструкцией, передает прокурорам, в чью компетенцию входит внесение данных актов;

2) изменяет либо дает указание об изменении актов прокурорского надзора и реагирования в случае установления их противоречия либо отдельных его требований законодательству РК;

3) оставляет в силе акты прокурорского надзора и реагирования.

После принесения (внесения) акта надзора или реагирования заполняется ЭИУД, при изменении, отмене или отзыве акта ставится соответствующая отметка в нем.

В случае необходимости вышестоящий прокурор соответствующим письмом приостанавливает действие актов прокурорского надзора до принятия окончательного решения о необходимости их внесения [15].

Если исходить из вышеуказанной нормы, все акты надзора и реагирования нижестоящих прокуроров, применяемые: 1) при соблюдении законов в социально-экономической сфере; 2) в исполнительном производстве; 3) по делам об административных правонарушениях; 4) по гражданским делам; 5) по административным делам, должны подвергаться проверке вышестоящими прокурорами в течение 5-ти рабочих дней.

Следовательно, обращения юридических, физических и должностных лиц по оспариванию акта надзора и реагирования по истечению 5-ти рабочих дней нецелесообразны, так как предполагается, что вышестоящий прокурор уже проверил оспариваемый акт надзора или реагирования нижестоящего прокурора, и принял решение об оставлении в силе, в случае отсутствия отзыва или изменения в содержании акта.

Более того, п.63 Инструкции гласит, что вышестоящий прокурор в целях полноты и эффективности обеспечивает проверку ответов на акты надзора и реагирования нижестоящих прокуроров в течение 5-ти рабочих дней со дня

поступления окончательного ответа на них. Им же выставляется отметка в ЭИУД в случае согласия с ответом или непринятия ответа на акты надзора и реагирования[15]. В случае непринятия ответа на акты надзора и реагирования прокурор, подписавший акт надзора и реагирования, принимает меры по надлежащему его рассмотрению.

При всем этом п.64 Инструкции категорично утверждает, что не допускается внесение незаконных и необоснованных актов прокурорского надзора и реагирования. В этом же пункте указано о необходимости ведения прокурорами учета требований прокурора, актов надзора и реагирования, а также решений и действий государственных органов, принятых во исполнение актов и требований прокурора, признанных незаконными в судебном порядке, либо отмененных, отозванных, приостановленных или измененных вышестоящим прокурором. В свою очередь, прокуроры областей обязаны проводить анализ причин признания актов и требований недействительными, о его результатах и принятых мерах представлять в Генеральную прокуратуру ежеквартально не позднее 5-го числа месяца, следующего за отчетным периодом, соответствующую информацию [15].

Одним из основных видов правовых актов, регулирующих деятельность органов прокуратуры, является ЗРК «О государственной правовой статистике и специальных учетах», который регламентирует порядок ведения учетов в сфере правовой статистики от регистрации правонарушения вплоть до выставления документа на конкретное лицо (правонарушителя), а также регистрации проверок, во избежание давления на бизнес [16].

Отдельные аспекты административной процедуры в деятельности прокуратуры отражены в ЗРК «Об исполнительном производстве и статусе судебных исполнителей», позволяющие прокурору надзирать непосредственно за исполнением исполнительного производства. Принимать меры прокурорского воздействия в отношении государственных и частных судебных исполнителей, санкционировать отдельные виды их постановлений и т.д. [17].

Выводы: Правовые акты, регулирующие деятельность прокурора по вопросам ведения административных процедур, требуют уточнения в части регулирования досудебного порядка, конкретизации сроков обращения физических и представителей юридических лиц к вышестоящему прокурору по обжалованию и предъявлению претензий к нижестоящим прокурорам.

При этом, в досудебном порядке заинтересованные лица вправе обжаловать вышестоящему прокурору любой из актов прокурора, по которым последний вправе принять решение: об отзыве, изменении содержания или согласиться.

## **1.2. Особенности и проблемы применения административных процедур при рассмотрении обращений**

Практически во всех современных государствах присутствует право на обращение граждан в органы государственной власти и местного самоуправления. В одних из них это право получило конституционное закрепление, в других - в законах и подзаконных актах.

В Конституции ФРГ от 1949 г. предусмотрено, что каждый человек может только в письменной форме в составе коллектива или самостоятельно обращаться в компетентные учреждения или органы представительства. При этом, статья 17 Конституции ФРГ разделяет на виды обращения: просьбы и жалобы [17]. Статья 45 Конституции РС гарантирует своим гражданам право на обращение, значение которых приравнено к петициям, а также на другие инициативы общего значения [18]. Конституция РТ 1994 г. отдельной статьёй 31 выделяет право граждан как индивидуально, так и совместно с другими обращаться в государственные органы [19].

Конституционным правом на обращение обладают и граждане РК, которые участвуют в управлении делами государства непосредственно либо через своих представителей, обращаясь лично или коллективно в государственные органы и органы местного самоуправления [11].

Как мы видим, конституционное право на обращение гарантируется во многих странах независимо от их формы правления. Оно распространено как в развитых демократических странах Запада, так и на постсоветском пространстве, что не является случайностью, так как нормы международного права способствуют унификации правовых систем различных государств [20].

Прокуратура занимает особое место в системе государственной власти, осуществляя надзор за реализацией конституционной идеи демократического, правового и социального государства. Такое положение вещей нашло свое отражение и развитие в действующем законодательстве, надзоре за деятельностью госорганов, которые должны создавать условия для обеспечения конституционных прав и свобод личности, законных интересов государства и юридических лиц [21].

При том, что прокуратура имеет три основных направления деятельности: 1) от имени государства осуществляет в установленных законом пределах и формах высший надзор за соблюдением законности на территории Казахстана; 2) представляет интересы государства в суде; 3) от имени государства осуществляет уголовное преследование [11].

Поскольку одной из основных задач прокуратуры является защита и восстановление прав и свобод индивида, законных интересов юридических лиц, общества и государства [12], орган служил для простого человека как «Бюро жалоб». До принятия нового ЗРК «О прокуратуре» в 2017 г. именно прокуратура являлась органом, оказывающим квалифицированную бесплатную юридическую помощь гражданам и реально противодействовавшим нарушениям закона, исходящим от органов власти и хозяйствующих субъектов, восстанавливала нарушенные права заявителей. Новый закон конкретизировал в каких случаях прокуратура, не подменяя другие государственные органы, должностные, юридические и физические лица, может защищать права индивида, общества и государства.

В настоящее время органы прокуратуры Казахстана рассматривают обращения в соответствии с АППК, ЗРК «О прокуратуре» и другими правовыми актами.

Конкретизация в каких пределах и основания рассмотрения обращений прокурорами детализируется Инструкцией по рассмотрению обращений, сообщений, предложений, откликов и запросов в органах, ведомствах, учреждениях и организации образования прокуратуры РК (далее – Инструкция по рассмотрению обращений). Инструкция по рассмотрению обращений раскрывает термин обращения как направленные в органы прокуратуры или должностному лицу в письменной (бумажной и (или) электронной) или устной форме, а также в форме видеоконференцсвязи, видеообращения заявления или жалобы [22].

АППК раскрывает понятие «обращения» аналогично, как и в Инструкции по рассмотрению обращений, с той только разницей, что вместо «органа прокуратуры» используется «административный орган».

Органы прокуратуры рассматривают обращения, сообщения, предложения, отклики и запросы: 1) по поручениям Президента; 2) для защиты прав, свобод и законных интересов: лиц, которые в силу физических, психических и иных обстоятельств не могут самостоятельно осуществлять их защиту; неограниченного круга лиц; лиц, общества и государства, если это нужно для предотвращения необратимых последствий для жизни, здоровья людей либо безопасности РК; 3) субъектов частного предпринимательства по фактам вмешательства в их деятельность со стороны госорганов, местных представительных и исполнительных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц. По последним двум вышеуказанным пунктам обращения и сообщения рассматриваются прокуратурой в случаях: 1) нарушения законности или угрозы их наступления в деятельности правоохранительных и специальных госорганов; 2) поступления жалобы на решения и действия (бездействие) уполномоченного административного органа либо его должностных лиц.

Нужно обратить внимание, что порядок осуществления административных процедур, установленный в АППК, не распространяется на обращения и сообщения, порядок рассмотрения которых установлен уголовно-процессуальным, гражданским процессуальным законодательством, законодательством об административных правонарушениях, а также в сфере оперативно-розыскной и контрразведывательной деятельности [13].

АППК предусмотрел рассмотрение сообщений, предложений, откликов и запросов в порядке упрощенной административной процедуры. При этом основанием для возбуждения административной процедуры служат заявления или жалобы на административные акты и действия, принятые прокуратурой в публично-правовых отношениях, реализующие установленные законами РК права и обязанности определенного лица или индивидуально определенного круга лиц [13].

К заявлениям, рассматриваемым прокуратурой, относятся обращения, по которым только надзорный орган реализует установленные законами права и обязанности индивида или определенного круга лиц. Например, заявление о принятии на службу в прокуратуру должно рассматриваться в рамках АППК.

Со своей стороны должностные лица обязаны всесторонне, полно и объективно исследовать фактические обстоятельства, имеющие значение для правильного рассмотрения обращения. При несогласии с принятым решением прокуратуры (при вынесении обременяющего акта) заявитель вправе его обжаловать согласно ст.91 АППК в досудебном порядке вышестоящему прокурору.

На практике учреждение прокуратуры - Академия столкнулась с проблемой в связи с принятием АППК. Вопросы возникли у апелляционной комиссии Академии, рассматривающей жалобы о несогласии с итогами вступительных экзаменов для принятия на обучение лиц, впервые поступающих в правоохранительные органы. Сформированная на период проведения вступительных экзаменов апелляционная комиссия Академии на основании подзаконных актов рассматривала жалобы кандидатов на обучение о

несогласии с итогами экзаменов. По мнению МЮ РК и ГП РК такого рода обращения должны разрешаться в рамках АППК.

Между тем, АППК не регулирует рассмотрение обращений апелляционными комиссиями учебных заведений, при том, что особенности осуществления административных процедур устанавливаются законами РК.

Предметом обжалования в административном порядке является принимаемый, совершаемый административным органом, должностным лицом административный акт, административное действие (бездействие). В свою очередь, «административный акт» - это решение, принимаемое административным органом, должностным лицом в публично-правовых отношениях, реализующее установленные законами РК права и обязанности определенного лица или индивидуально определенного круга лиц [13].

Под административным действием (бездействием) понимается действие (бездействие) административного органа, должностного лица в публично-правовых отношениях, не являющееся административным актом [13].

Вместе с тем, целью деятельности апелляционных комиссий Академии в период подведения итогов вступительных экзаменов и экзаменационной сессии является проверка объективности оценок знаний кандидатов на обучение и обучающихся. Временно создаваемые апелляционные комиссии не вправе решать вопрос о зачислении на учёбу либо отчислении. Решение по данному вопросу принимается руководством Академии либо приемной межведомственной комиссией.

Более того, апелляционные комиссии не принимают административные акты и не совершают административные действия (бездействие), реализующие в рассматриваемом случае права заинтересованных лиц на получение образования в Академии. Апелляционные комиссии, по нашему мнению, не подпадают под определение «административный орган», т.к. не наделены в соответствии с законами полномочиями по принятию административного акта, совершению административного действия (бездействия).

Следовательно, деятельность апелляционных комиссий не является административной процедурой, создающей юридические последствия для субъектов публично-правовых отношений, поэтому жалобы в рамках АППК могут быть поданы только на соответствующие приказы ректора Академии.

К тому же, согласно ст.ст.1, 7 АППК, административные процедуры могут регулироваться не только законодательными актами, но и подзаконными правовыми актами в порядке делегированного правотворчества. В силу п.2 ст.1 АППК законами устанавливаются особенности осуществления административных процедур, т.е. основные концептуальные положения [13].

Поэтому регламентирующие, детализирующие нормы могут и должны содержаться в подзаконных актах, что соответствует реализуемой в настоящее время по поручению Главы государства государственно-правовой задаче по исключению из законов детализированных норм.

Если рассматривать обращения на решения экзаменационной апелляционной комиссии, решения о не зачислении на учёбу и т.д. в рамках АППК и соответствующих сроков, то могут возникнуть проблемы непосредственно в самом учебном процессе. Несвоевременное определение перечня лиц, подлежащих обучению, будет способствовать нарушению организации планирования, обучения и распределения новых сотрудников и, как следствие, повлечёт нехватку кадров правоохранительных органов.

В силу п.2 ст.1 АППК данный правовой акт регулирует отношения, связанные с осуществлением административных процедур, в части, не урегулированной законами РК [13].

По этой причине, в случае установления специальными законами особого порядка рассмотрения обращений в отношении вышеуказанных категорий лиц, положения АППК не будут применяться. В целях недопущения срыва сроков отбора и самого учебного процесса, обеспечения оперативности предлагаем урегулировать это в рамках ЗРК «О правоохранительной службе».

Иные ВУЗы в таких вопросах руководствуются специальными правовыми актами [23], в одном из них четко прописана процедура обжалования решений

и действий услугодателя, соответственно, порядок рассмотрения жалоб, поступающих и учащихся, не подпадает под действие АППК [24].

Другой немаловажной проблемой в практике является отсутствие в правовых актах норм, раскрывающих термины «публично-правовые» и «частноправовые» отношения. Как правило, обращение в суд допускается после проведения процедуры досудебного порядка. В дальнейшем процедура судебного обжалования принятого решения предусмотрена АППК либо ГПК, в зависимости от вида спора.

Иногда тяжело разграничить подведомственность и/или подсудность спора к конкретному суду. При этом существует судебная практика по возврату исков в связи с подсудностью таких дел суду по гражданским делам. К примеру, гражданин С. обратился в СМАС Алматинской области с иском к прокуратуре о признании нуждающимся в принятии на службу и об обязанности восстановить в резерв на занятие вакантной должности. Иск возвращен, поскольку спор между сторонами не вытекает из публично-правовых отношений и подлежит рассмотрению в порядке гражданского судопроизводства [25].

Поэтому, в целях устранения споров по вышеуказанным обстоятельствам, нужно дифференцировать понятия «публично-правовые отношения» и «частноправовые отношения». Отсутствие четкого понятия данных терминов приносит определенные проблемы практикующим юристам.

Обратимся к истории. До принятия АППК публично-правовые споры рассматривались в соответствии с главой 27 ГПК РК в порядке особого искового производства. В случае предъявления физическим и/или юридическим лицом иска к субъекту, наделенному публичной властью, гражданское дело рассматривалось в порядке особого искового производства. Остальная категория дел рассматривалась (семейные, трудовые, земельные споры) в порядке искового производства [26].

Другим наиболее интересным моментом является то, что ЗРК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по

вопросам административного процедурно-процессуального законодательства РК» от 29.06.2020 г. из КоАП РК упразднена ст.189, позволяющая привлекать к административной ответственности за нарушения порядка и сроков рассмотрения обращений.

Право привлечения к ответственности за этот вид административного правонарушения принадлежало прокурору согласно ч.1 ст. 805 КоАП РК.

Следовательно, при неполучении ответа или нарушении сроков рассмотрения обращения, физические и/или юридические лица имели право обратиться в органы прокуратуры для привлечения виновного лица к установленной законодательством административной ответственности.

Согласно действующей редакции ч.1 ст.75 КоАП РК должностное лицо несет административную ответственность только в случае отказа в принятии документов, обращений физических и юридических лиц, а также не рассмотрения их по существу, в связи с незнанием языка[27].

Таким образом, согласно действующему законодательству физическое или юридическое лицо при неполучении ответа либо ненадлежащего рассмотрения обращения могут защищать права только в рамках норм АППК.

В утратившем силу ЗРК «О порядке рассмотрения физических и юридических лиц» перечислялся перечень субъектов, рассматривающих обращение. Такой перечень отсутствует в АППК, что немного усложняет сферу его применения. Отсутствие точного перечня субъектов, рассматривающих обращение, дает возможность для руководителей юридических лиц с негосударственной формой собственности не принимать меры, не рассматривать и не отвечать по обращениям к ним физических и юридических лиц. Данное обстоятельство наряду с отсутствием терминов понятия «публично-правовые отношения» и «частноправовые отношения» несет проблему практики применения норм АППК. По этой причине было бы правильно внедрить в АППК перечень лиц (субъектов), рассматривающих обращения.

Охватывая наиболее значимую сферу общественных отношений, по непонятным причинам, в АППК не предусмотрен «Принцип гласности», существующий во всех процессуальных законах РК.

Так, этот принцип предусмотрен в ст.19 ГПК РК, ст.21 КоАП РК и ст.29 УПК РК [27-29].

Отсутствие закрепления данного принципа, к сожалению, может привести к проблеме применения аудио – видео фиксации при проведении административных процедур, в частности, во время личного приема у должностного лица. Полагаем, что применение технических средств во время осуществления такой административной процедуры будет способствовать обеспечению прав и законных интересов физических и представителей юридических лиц, поскольку позволит зафиксировать имевшие нарушения прав и свобод граждан. Применение аудио – видео фиксации не должно нарушать права на собственное изображение должностных лиц, предусмотренного ст.145 ГК РК, т.е. зафиксированные нарушения можно использовать при обращении к вышестоящему органу или должностному лицу либо в суд, без распространения в СМИ, в т.ч. социальных сетях и мессенджерах [30].

Вместе с тем, как следует из п.3 ст.6 АППК – «Принципы административных процедур и административного судопроизводства и их значение»: принципы гражданского судопроизводства применяются в административном судопроизводстве, если это не противоречит принципам, изложенным в настоящей главе.

Выводы: В целях устранения существующих противоречий в практической деятельности при применении АППК предлагаем:

а) ст.7 ЗРК «О правоохранительной службе» - «Отбор кандидатов на правоохранительную службу» дополнить пунктом 2-2, изложив ее в следующей редакции:

«Жалоба на решение, действие (бездействие) организации образования правоохранительных органов по вопросам отбора и прохождения первоначальной профессиональной подготовки может быть подана в течение

суток с момента вынесения решения, действия (бездействия) вышестоящему должностному лицу либо в вышестоящий орган. Истечение данного срока является основанием для отказа в принятии жалобы».

«Жалоба подлежит рассмотрению в течение 15 календарных дней со дня её регистрации»;

б) дополнить пп.40 п.1 ст.4 АПК - «Основные понятия, используемые в настоящем Кодексе» изложив ее в следующей редакции:

«субъекты, рассматривающие обращения: государственные органы, органы местного самоуправления, юридические лица вне зависимости от форм собственности»;

в) Поскольку «принцип гласности», существующий в гражданском процессе, не противоречит существующим в АПК принципам, полагаем возможным применение данного принципа при проведении административных процедур и в административном судопроизводстве, если это не будет нарушать чьи-либо права и свободы [31].

## **Раздел 2. Деятельность органов прокуратуры в административном судопроизводстве**

### **2.1. Участие прокурора в суде для дачи заключения по административным делам**

Вступление в начатый процесс в виде дачи заключения по административному делу является одной из форм участия прокурора в административном судопроизводстве. Одни авторы утверждают, что выделяются традиционно две формы участия прокурора в суде: 1) обращения в суд с иском (заявлением); 2) вступление в начатый процесс для дачи заключения в целях обеспечения законности [32, 33].

Другая группа авторов также утверждает о двух формах участия прокурора в суде, но немного расширяя их. В частности указывая как: 1) инициирование осуществления производства по делу путем подачи иска (заявления) в защиту прав и охраняемых законом интересов иных лиц, принесения апелляционного, кассационного, надзорного представления (жалобы), подачи заявления о пересмотре дел по вновь открывшимся обстоятельствам, а также участие в стадии исполнения судебных решений; 2) вступление в процесс, возбужденный по инициативе других лиц в предусмотренных законодательством случаях [34; 35; 36, с. 66; 36, с. 225; 37].

Третья группа ученых утверждает о трех формах участия прокурора в суде, при этом рассматривают отдельно те, которые отражала предыдущая группа. 1) обращение в суд с иском (заявлением); 2) выступление с заключением по делам в случае, установленном законом; 3) принесение представлений (жалоб) [38, с. 340; 39, с. 254].

В Казахстане, с учетом законодательной особенности, отражены иные формы участия прокурора в административном и гражданском процессе:

1) обращение в суд с иском (заявлением); 2) подача ходатайства на не вступивший в законную силу судебный акт; 3) принесение протеста на вступивший в законную силу судебный акт; 4) дача заключения; 5) в качестве ответчика [40]. Интересным является то, что среди других ученых не

рассматривалась как форма участия прокурора в суде в качестве ответчика. Но мы начнем рассматривать с дачи заключения.

Прокурор в соответствии с ч.2 ст.31 АПК в целях осуществления возложенных на него законом задач вступает в процесс для дачи заключения по административным делам. Норма определила строгий перечень, по которым прокурор обязан выразить свою позицию по рассматриваемому спору в административном судопроизводстве. Так прокурор выражает позицию по: 1) налоговым, таможенным, бюджетным отношениям, административным делам об обжаловании действий (бездействия) государственного судебного исполнителя при исполнении исполнительных документов о взыскании с государства и в доход государства; 2) отношениям в области охраны, восстановления и сохранения окружающей среды, использования и воспроизводства природных ресурсов при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, связанной с использованием природных ресурсов и воздействием на окружающую среду; 3) административным делам, связанным с защитой избирательных прав граждан и общественных объединений, участвующих в выборах, республиканском референдуме; 4) административным делам, когда действия (бездействия) должностных лиц могут ограничить права, свободы и законные интересы лиц, которые в силу физических, психических и иных обстоятельств не могут самостоятельно осуществлять их защиту, или неограниченного круга лиц либо когда необходимость участия прокурора признана судом [13].

Интересно, что законодатель буквально перечислил по каким конкретно административным делам прокурор обязан огласить заключение, при этом в гражданском судопроизводстве ограничившись словосочетанием «затрагивающие интересы государства». Данное обстоятельство обусловлено тем, что отраженный в АПК перечень конкретных административных дел по «налоговым, таможенным, бюджетным спорам, а также об обжаловании действий (бездействий) государственных судебных исполнителей», по сути, затрагивает материальные интересы государства. Споры же «по вопросам

охраны окружающей среды и природных ресурсов» касаются экологической безопасности [14], а «споры по вопросам выборного законодательства» являются одним из важнейших демократических проявлений, рассматривающие вопросы суверенитета государства, которые расписаны по отдельности в части 2 статьи 31 АПК.

Формы участия прокурора в виде дачи заключения, надзора и подачи ходатайства тесно переплетаются между собой, т.к. прокурор дает заключение в судах первой, апелляционной и кассационной инстанций. При этом в отдельных случаях прокурор является инициатором пересмотра вступивших и не вступивших в законную силу судебных актов.

Интересно, что прокурор, участвовавший в процессе и предоставивший свое заключение суду вправе инициировать рассмотрение пересмотра судебного акта путем подачи акта реагирования - ходатайства. В свою очередь, прокурор являющийся стороной по делу (форма участия: истец или ответчик), вправе обжаловать судебный акт путем подачи жалобы.

Согласимся с Баймолдиной З.Х., что в случае инициирования пересмотра судебных актов в апелляционной и кассационной инстанции, прокурор не вправе давать заключение [42], т.к. права и обязанности прокурора в этой части не должны отличаться от правового статуса прокурора в суде первой инстанции, не обладающего правом или обязанностью дачи заключения по делу, где им инициирован иск (заявление) [13, 14, 15, 43].

Одним из существенных отличий дачи заключения прокурором в административном процессе от гражданского процесса служит предоставление заключения по делам, затрагивающим интересы неопределенного круга лиц, тогда как в гражданском судопроизводстве такой оговорки нет.

Поскольку институт дачи заключения не новый, перешедший из гражданского процесса, полагаем, проблемы, возникающие в административном судопроизводстве при реализации такой формы практически одинаковы.

Первой проблемой можно определить различие уведомления прокурора [43]. Если прокурор не сторона по делу он должен отслеживать самостоятельно о дне и времени назначения судебных разбирательств. Однако, на интернет-сайте судов не всегда полная информация, в части отражения всех сторон или предмета спора, иногда отсутствует доступ к интернету.

Поэтому территориальные прокуроры по административным делам в судах первой инстанции пользуются старыми методами, заблаговременно получая у секретарей судебного заседания или в канцелярии судов письменные графики назначения судебных дел на предстоящую неделю. Потом из них формируют список обязательных дел, по которым нужно обеспечить участие для дачи заключения. Прокуроры, дающие заключения в судах апелляционной и кассационной инстанции, выступающие в качестве стороны по делу, извещаются в порядке ст.113 АПК, т.е. способами, обеспечивающими фиксацию извещения или вызова с применением всех видов связи (телеграмма, почта, электронная почта, телефонная связь и т.д.).

Второй проблемой можно определить затруднение по разграничению дел обязательной от необязательной категории. В частности, в каких случаях прокуроры должны вступить по административным делам, где одной из сторон выступают лица, которые в силу физических, психических и иных обстоятельств не могут самостоятельно осуществлять их защиту, или неограниченного круга лиц. К примеру, всегда возникает спор, можно ли отнести трудовые коллективы, дольщиков, потребителей коммунальных услуг, обучающихся учебных заведений к неограниченному кругу лиц. Под неограниченным кругом лиц Инструкция подразумевает индивидуально неопределенный круг лиц или множественность участников правоотношений, при которой невозможно либо затруднительно заранее определить ее количественный состав [15].

Вместе с тем, неопределенный круг лиц можно трактовать разными способами. Например: путем истребования всех договоров о долевом

строительстве можно определить количество лиц, обманутых недобросовестными застройщиками. Однако, учитывая возможность переуступки права требования по договорам о долевом строительстве данный круг затруднительно определить. Аналогичная ситуация с потребителями коммунальных услуг, трудовых коллективов и обучающимися учебных заведений.

Инструкция также разъясняет категорию лиц, которые в силу физических, психических и иных обстоятельств не могут самостоятельно осуществлять защиту своих прав, свобод и законных интересов. К ним относятся:

- дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей, дети с ограниченными возможностями, дети, находящиеся в трудной жизненной ситуации, а также дети, находящиеся в специальных организациях образования, организациях образования с особым режимом содержания, центрах адаптации несовершеннолетних, учебно-воспитательных учреждениях с обеспечением особых условий воспитания, обучения и социальной реабилитации;

- лица, признанные вступившим в законную силу решением суда недееспособными или ограниченно дееспособными;

- иные лица, не способные самостоятельно осуществлять защиту своих прав, свобод и законных интересов.

Если первые две категории понятны, то возникает проблема определения иных лиц, не способных самостоятельно осуществлять свою защиту. По факту к такой категории можно отнести всех тех, кто неспособен себя защищать: иностранцы, которые не знают языка судопроизводства; лица престарелого возраста, не признанные недееспособными, но в силу состояния здоровья не имеющие возможность посещать судебные процессы и т.д.; несовершеннолетние, чьи родители и опекуны не осуществляют надлежащим образом защиту интересов. Перечень таких лиц тяжело сразу же определить и он является оценочным для прокуроров и суда.

Нередко прокуроры в административном судопроизводстве вместо участия по строгому перечню дел участвуют там, где сторона является государственным органом, подменяя обязательную категорию дел «интересы государства», имеющуюся в гражданском процессе. Об этом свидетельствуют пояснения прокуроров при проведении соответствующих курсов повышения квалификации в Академии.

Вступление прокурора в процесс с целью дачи заключения можно считать «ритуальным», полученного по наследству с советского периода, где большинство вопросов в суде разрешалось с обязательным учетом мнения прокурора как представителя государства, обладающего высоким уровнем правовой грамотности [44]. К сожалению, такая позиция обоснованна. Несмотря на многочисленные усилия государства по ликвидации правовой безграмотности в обществе, появления института Омбудсмана, не все могут позволить себе оплачиваемого юриста.

Отдельные казахстанские ученые полагают, что необходимо обязательное участие прокурора в административном судопроизводстве, как изначально заложено в концепции гражданского судопроизводства, т.е. дача заключения, возможность подачи иска, осуществление надзора за вступившими в законную силу судебными актами и подача ходатайств на не вступившие в законную силу судебные акты.

Вместе с тем, они предполагают, что действующая норма, предусмотренная ч.2 ст.31 АПК, не совсем правильно изложена и сужает деятельность прокурора, тогда как нужно отразить в ней, что прокурор дает заключение по делам, затрагивающим интересы государства, когда требуется защита общественных интересов или граждан, которые не могут самостоятельно осуществлять свои права и исполнять обязанности в суде, а также когда необходимость участия прокурора признана судом [45]. Существует мнение, что целесообразно закрепить обязательное участие прокурора по всем делам, рассматриваемым в порядке административного судопроизводства [46].

Выводы: Законодатель специально установил обязанность прокурора представлять интересы государства в административном судопроизводстве путем дачи заключения по определенному перечню дел, где могут быть затронуты общественные интересы, государства либо индивида, который не в состоянии себя защитить.

Необходимо тщательно изучать судебную практику по вопросам определения обязательности категорий административных дел, которую доводить до сведения при проведении первоначальной профессиональной подготовки, а также курсов повышения квалификации.

Несмотря на предложения расширения полномочий прокурора в части дачи заключения по административным делам, затрагивающим интересы государства, позволим себе с этим не согласиться, поскольку это затребует огромных ресурсов со стороны органов прокуратуры, увеличив объем дел, по которым будет обязательное участие прокурора. По нашему мнению, законодатель, перечислив дела, по которым обязательно участие прокурора, охватил именно тот спектр, где требуется пристальное внимание, без распыления сил и средств органов прокуратуры.

## **2.2. Участие органов прокуратуры или их должностных лиц в суде по административным делам в качестве ответчика**

Пунктом 15 ч.1 ст.4 АПК определено, что ответчиком может являться только административный орган или должностное лицо, к которым предъявлен иск в суде. Административным органом может выступать государственный орган, орган местного самоуправления, государственное юридическое лицо, а также иная организация, которые в соответствии с законами РК наделены полномочиями по принятию административного акта, совершению административного действия (бездействия). К должностному лицу отнесено лицо, которое в соответствии с законами РК наделено полномочиями по принятию административного акта, совершению административного действия (бездействия) [13].

Как мы видим, в основных понятиях, используемых в АППК, раскрыты термины «ответчик», «административный орган» и «должностное лицо». В свою очередь, органы прокуратуры подпадают под понятие административный орган, поскольку являются государственным органом, юридическим лицом с государственной формой собственности и наделены в соответствии с действующим законодательством РК полномочиями по принятию административного акта и совершению действия. Прокурор - это сотрудник органов прокуратуры, осуществляющий установленные правовыми актами РК полномочия в целях реализации функций прокуратуры[12], т.е. является должностным лицом административного органа и обладает всеми функциями по принятию административного акта.

Проверяемые субъекты либо их уполномоченные представители при осуществлении прокурорами проверки вправе обжаловать постановление о назначении проверки, а также действия (бездействие) должностных лиц органов прокуратуры в порядке, установленном законом [12]. Исходя из этой нормы ЗРК «О прокуратуре» в порядке АППК постановление о производстве проверки можно обжаловать как административный акт. Если исходить из термина «административный акт», то акт надзора в виде постановления в целом под него подходит, поскольку оно является решением, принимаемым прокурором, в публично-правовых отношениях, реализующее установленные законами РК его права и обязанности по возможности проводить проверку.

Однако, полагаем, что постановление не совсем подпадает под термин «обременяющий административный акт», так как таким актом признаются отказывающий в реализации, ограничивающий, прекращающий право участника административной процедуры или возлагающий на него обязанность, а также иным образом ухудшающий его положение. Достоверно можно утверждать, что постановление о назначении проверки не отказывает в реализации прав, не ограничивает и не прекращает права проверяемых субъектов. Вместе с тем, они возлагают обязанности, на проверяемых лиц:

1) по обеспечению беспрепятственного доступа должностных лиц органов прокуратуры на территорию и в помещения проверяемого субъекта, с учетом требований о пропускном и внутриобъектном режимах, установленных в проверяемой организации;

2) предоставлении запрашиваемых документов (сведений) на бумажных и электронных носителях либо их копий для приобщения к справке о результатах проверки, в пределах предмета проверки;

3) в соответствии с требованиями о безопасности и охране труда обеспечении необходимыми условиями для проверяющих прокуроров [12].

Таким образом, пп.3 п.1 ст.9 ЗРК «О прокуратуре» предоставляет право обжалования постановления о производстве проверки, но не уточняет в досудебном порядке или эта возможность может быть реализована и в суде. Поэтому мы полагаем, что прямое отражение в норме возможности предполагает возможность обжалования, как в суде, так и на досудебной стадии, без каких-либо ограничений. Единственной проблемой, к сожалению, является отсутствие юридической практики на сегодняшний день.

Статья 34 Закона РК «О прокуратуре» предоставляет физическим и юридическим лицам право обжаловать действия (бездействие) и акты прокурора вышестоящему прокурору и в суд в порядке, установленном законами РК [12].

Норму можно трактовать по-разному. В первом случае как возможность альтернативы, т.е. выбора физическими и юридическими лицами, куда обратиться к вышестоящему прокурору или в суд. Такая позиция, полагаем, не совсем правильная, поскольку обжалование действий (бездействия) или актов прокурора производится не только в порядке административного судопроизводства.

Во втором случае норма воспринимается как последовательная досудебная процедура, когда лицо, чьи права и свободы нарушены, обжалует действия (бездействие) или акты сначала вышестоящему прокурору, а затем в суд. Вместе с тем, если воспринимать такое положение вещей может

показаться, что субъект обжалования, пропустивший сроки и не выполнивший процедуру досудебного обжалования, не вправе обратиться в суд.

Однако, это не так. Примером служит решение от 22.11.2021 г. СМАС города Нур-Султан по иску Министерства обороны РК к Комитету внутреннего государственного аудита Министерства финансов РК о признании незаконным предписания. Судом установлено, что истцом не соблюден установленный досудебный порядок. Согласно пп.1 ч.2 ст.138 АППК суд возвращает иск, если истцом не соблюден установленный законом для данной категории дел порядок досудебного урегулирования спора и возможность применения этого порядка не утрачена. При этом, суд отразил, что право обращения с иском в суд является конституционным правом и не соблюдение досудебного порядка не лишает его такого права [47].

В п.7 ст.31 АППК законодатель закрепил, что прокурор, представляющий интересы органов прокуратуры в рассматриваемом судом споре в качестве истца или ответчика, пользуется процессуальными правами и обязанностями стороны. По таким делам, где прокурор не является стороной, он не дает заключения по административному делу, как это предусмотрено в ч.2 ст.31 АППК [13]. Обратим внимание, что законодатель отметил, что прокурор, являющийся стороной, пользуется процессуальными правами и обязанностями стороны.

Вместе с тем, по тексту в ст.31 АППК существуют права и обязанности, закрепленные только за прокурором. Однако, как у истца или ответчика они не расписаны в АППК в полном объеме.

Так, ст.29 АППК закрепляет перечень прав и обязанностей ответчика. Если более точно проанализировать права ответчика, то среди принадлежащих ему прав их можно разграничить на общие и специальные (специфические). К общим правам, существующим у обеих сторон, отнесем права на:

- 1) ознакомление с материалами дела, снятия с них копии и возможность делать выписки;

- 2) представление доказательств и принятия участия в их исследовании;
- 3) задавать вопросы другим участникам административного процесса, в частности истцу, свидетелям, экспертам и специалистам, кроме прокурора;
- 4) излагать свои доводы по всем вопросам, возникающим в ходе административного судопроизводства;
- 5) заявлять ходатайства и отводы, давать показания, объяснения и приводить доводы по существу предъявленного иска;
- 6) пользоваться бесплатной помощью переводчика, иметь представителя или нескольких представителей (законом не запрещается);
- 7) знать о принятых решениях, затрагивающих его интересы, и получать копии процессуальных решений, относящихся к заявленному иску;
- 8) участвовать в рассмотрении иска в любой судебной инстанции;
- 9) возражать против ходатайств и доводов других участников административного процесса;
- 10) выступать в судебных прениях, подавать жалобы на судебные акты;
- 11) знакомиться с протоколом судебного заседания и подавать на него замечания;
- 12) знать о принесенных по делу жалобах, ходатайствах и протестах прокурора и подавать на них возражения;
- 13) участвовать в судебном рассмотрении заявленных жалоб, ходатайств и протестов прокурора [13].

Хотелось бы обратить внимание, что «участвовать в рассмотрении иска в любой судебной инстанции» по смыслу является более широким понятием, чем «участие в судебном рассмотрении заявленных жалоб, ходатайств и протестов прокурора». Поэтому для каких целей законодатель разграничил в правах сторон эти права не совсем ясно.

К специальным правам ответчика полагаем относятся его право возражать против иска и знать сущность предъявляемого иска.

При этом, возможность возражать против предъявленного иска вытекает по результатам ознакомления его с иском и в случае несогласия, т.к. согласно ст.142 АПК ответчик обладает еще и правом признания иска.

Если исходить из выше перечисленного, можно сделать вывод, что при предъявлении иска прокурору он вправе до начала судебного разбирательства ознакомиться с его содержанием и выразить свою позицию в виде возражения или отзыва, в котором поясняет, с чем он согласен, а с чем нет.

Пункт 2 ст.29 АПК предусматривает обязанности ответчика заявлять суду о действительных обстоятельствах дела полностью и правдиво, высказываться или представлять суду административное дело, документы, опровергающие факты, утверждаемые другими участниками административного процесса [13]. В этой части обязательства истца и ответчика схожи. Отметим, что неисполнение этих обязанностей для обеих сторон влечет наступление процессуальных последствий.

АПК предусматривает замену ответчика до начала рассмотрения и разрешения административного дела по существу. Суд в случае установления, что иск предъявлен не к тому ответчику, которое должно отвечать по иску, вызывает истца, разъясняет последствия предъявления иска к ненадлежащему ответчику и с согласия истца допускает замену ненадлежащего ответчика. После замены ненадлежащего ответчика предварительное слушание и рассмотрение административного дела в судебном заседании производятся с самого начала. Срок рассмотрения административного дела исчисляется со дня назначения административного дела к разбирательству в судебном заседании [13].

Интересно, что если истец не согласен на замену ответчика другим лицом, суд может без согласия истца привлечь это лицо в качестве второго ответчика [13]. Полагаем, что такое положение вещей правильно и исключает волокиту, поскольку не каждый истец способен правильно оценить

сложившуюся ситуацию. Однако, не всегда на предварительном слушании можно выяснить предъявлен ли иск к надлежащему ответчику, следовательно, если в процессе рассмотрения иска выясняется такое обстоятельство, суд не может привлечь в качестве ответчика дополнительное лицо. Поэтому, такой порядок полагаем нужно предусмотреть.

АПК предусматривает возможность суда использовать три вида процессуального принуждения. Невыполнение вышеуказанных обязанностей предусматривает возможность наложения судом процессуального принуждения в виде денежного взыскания. В частности, при злоупотреблении сторонами процессуальными правами или невыполнении процессуальных обязанностей, в т.ч. в случаях представления доказательств, исполнения поручения суда, с нарушением установленного срока без уважительных причин, если это привело к затягиванию административного судопроизводства, суд вправе за каждое действие (бездействие) наложить денежное взыскание в размере 10-ти МРП [13].

Между тем, за невыполнение требования, запроса, неявку, несвоевременного извещения суда или представления отзыва, неподчинение распоряжениям суда в судебном заседании, нарушение установленных в суде правил, а также иных действий (бездействий), явно свидетельствующих о неуважении к суду, последние вправе налагать денежное взыскание в размере 20-ти МРП [13].

В разных пунктах одной ст.127 АПК разные размеры денежного взыскания. При этом в одном описывается возможность права налагать денежное взыскание за каждое действие (бездействие), в другом этого нет. К примеру, сторона безосновательно не известила суд о невозможности участвовать на процессе, предоставив свой отзыв и документы, истребованные по поручению суда, не в срок, указанный судом.

В таком случае получается игнорирование трех разных требований: одно не уведомление и два не предоставления. В этой связи возникает обоснованное сомнение, ведь документы истребованные судом могут являться

подтверждением позиции, излагаемой в отзыве. Считаем, что при возникновении определенных обстоятельств нужно подходить к каждому случаю персонально. Если суд запросил отзыв и одновременно документы на основании каких-то пояснений или требований истца, то применение денежного взыскания за каждое обстоятельство обоснованно. Однако, если суд потребовал отзыв и подтверждающие в нем позицию ответчика документы, применение денежного взыскания должно быть единым.

Вместе с тем, 20.04.2022 г. практикующий судья СМАС г.Нур-Султан Амангельдин А.Т. при проведении лекции на тему: «Административная юстиция в РК, что нужно знать прокурору» на курсах повышения квалификации «Новеллы в административном производстве» отметил обратное. По его мнению, несмотря на разные требования в одном акте, за неисполнение каждого из них налагается одно взыскание, т.е. если 10 требований, то за каждое неисполненное налагается отдельное денежное взыскание.

Однако полагаем такое мнение ошибочным, поэтому прокурорам нужно сформировать судебную практику, путем принесения ходатайств на судебные акты.

В свою очередь, при повторном допущении вышеперечисленных законных требований суда и неисполнения судебного акта, суд вправе налагать денежное взыскание в размере, увеличенном на 10-ть МРП. Интересно, что за неисполнение решения или определения об утверждении соглашения сторон о примирении, медиации или об урегулировании спора в порядке партисипативной процедуры суд налагает денежное взыскание на ответчика в размере 50-ти МРП с указанием конкретных сроков исполнения в судебном акте, не превышающего 1-го месяца. Обратим внимание, что суд первой инстанции принимает судебные акты по административным делам в форме решений и определений, а суды апелляционной и кассационной инстанций в форме постановлений и определений [13]. Такое положение вещей предполагает, что законодатель закрепил за ответчиком обязанность

своевременного исполнения судебного акта, которым суд разрешил спор по существу и акты суда, вынесенные в рамках урегулирования спора в любой форме примирения. Этим обстоятельством отмечено, насколько важно для государства своевременное исполнение окончательных процессуальных решений суда в рамках административной юстиции и восстановление прав и свобод физических и юридических лиц.

Пункт 2 ст.127 АППК гласит, что денежное взыскание налагается на физическое, должностное лицо, юридическое лицо либо его представителя в размере от 10-ти до 100 МРП, о чем суд выносит определение, копия которого вручается лицу, на которое налагается денежное взыскание [13].

Таким образом, неисполнение обязанностей, возлагаемых судом, для обеих сторон влечет наступление процессуального последствия в виде денежного взыскания, выраженного судом в форме определения, которое налагается за каждое действие (бездействие). На практике суды отражают в мотивировочной части решения о возможном применении к ним денежного взыскания за неисполнение конкретного решения.

Возможность денежного взыскания за неуважение к суду, в т.ч. за не предоставление отзыва на иск является новым институтом в процессуальном законодательстве Казахстана и применимо только в АППК. В УПК, КоАП и ГПК отсутствует такая мера воздействия, в этих процессах на практике применяется ст.653 КоАП РК как мера административной ответственности за неуважение к суду. Санкция этой статьи предусматривает по ч.1 штраф до 20 МРП либо применение административного ареста до 5 суток, по ч.2 до 30 МРП либо административный арест до 10 суток [13]. Однако, норма не применяется при неисполнении судебных актов судов по уголовному, гражданскому судопроизводству и судопроизводству по делам об административных правонарушениях.

Как мы видим, если денежное взыскание в административном судопроизводстве возможно наложить в зависимости от степени неуважения к суду до 50 МРП, то суды в уголовном, гражданском процессе и по делам об

административных правонарушениях налагают размер штрафа меньше, но существует возможность применения административного ареста.

Более того, в ГПК отсутствует конкретная норма, которая как в АПК предлагает конкретный перечень действий неуважения к суду, в частности не предоставление отзыва не является чем-то оскорбительным и суды не настаивают на их предоставлении, рассматривая дела без них.

В АПК отсутствует понятие денежного взыскания. В ст.44 КоАП закреплено понятие «административного штрафа», а в ст.41 УК «штраф», в обоих правовых актах, они являются «денежным взысканием», которые налагаются за административные или уголовные правонарушения. По этой причине поступки сторон в АПК, которые совершаются в административном судопроизводстве, и воспринимаются судом как неуважение, не являются ни административными, ни уголовными правонарушениями. Такое отсутствие единообразия вносит неясность, между тем, присуще не только РК [48].

Правовые акты и практика показывают, что при обжаловании действий (бездействия) прокурора, его актов, он как должностное лицо выступает в административном судопроизводстве в качестве ответчика. Несомненно, прокурор, участвуя в форме ответчика в административном судопроизводстве, отстаивает ведомственные интересы. При других формах участия прокурор выступает как независимый «арбитр» для защиты прав и свобод лиц, которые не в состоянии себя защитить самостоятельно или в интересах общества либо государства в целом, т.е. им преследуется цель правильного применения и соблюдения закона. На практике часто истцы обжалуют действия (бездействие) прокурора, связанные с «якобы» невыполнением им своих обязанностей в рамках надзора за законностью досудебного расследования по уголовным делам, представительства интересов государства по уголовным, гражданским делам и делам об административных отношениях.

Например, Х. обратился в суд к ГУ «Управление комитета по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры РК по Акмолинской области» и прокуратуре Аккольского района с требованиями о

признании незаконными действий и принуждении выдачи копий материалов уголовного дела. Суд первой инстанции посчитал, что поданный административный иск непосредственно связан с уголовным делом, по которому истец обратилась в прокуратуру для выдачи копий материалов. Поэтому вышеуказанные требования подлежат рассмотрению в порядке, предусмотренном уголовно-процессуальным законодательством [49].

В другом случае, К. обратился с иском о признании незаконным и отмене приказа об увольнении №82-л от 23.04.2021 г., восстановлении в должности, взыскании заработной платы за вынужденный прогул. Суд посчитал, что из иска и приложенных к нему документов, между сторонами существует трудовой спор, связанный с исполнением служебных обязанностей [50].

Помимо истребования материалов уголовных дел, истцами предъявляются иски, что прокуроры бездействуют, не принося (вынося) акты надзора или реагирования либо наоборот выносят (приносят) такие акты в рамках досудебного производства и судебного разбирательства. Практика показала, что такого характера иски могут быть по уголовным, гражданским делам и делам об административном правонарушении.

Во многих случаях истцы возражают против возврата по вышеуказанным обстоятельствам. Поясняя, что спор фактически вытекает из публично-правовых отношений, поэтому иск подлежит рассмотрению в порядке административного судопроизводства.

Существуют иски к прокурору в связи с несогласием о перенаправлении обращения, несогласия исключения из резерва на поступления на службу в органы прокуратуры, проведении проверки, на внесенные представления об устранении нарушения законности. По регистрации проверок и внесении отдельных актов надзора суды отражают о наличии полномочий в соответствии с правовыми актами у прокурора, как должностного лица.

Представление вносится в орган и обязанность по его рассмотрению распространяется только на должностных лиц этого органа, а потому право

обжалования представления принадлежит названному органу в вышестоящую прокуратуру, а не в суд.

Как правило, по иски, поданные по вышеуказанным основаниям, не рассматриваются в административном судопроизводстве и возвращаются судами их инициаторам. Такое положение вещей является законным и соответствует ч.2 ст.102 АПК, где предусмотрено, что судам в порядке административного судопроизводства подсудны споры, вытекающие из публично-правовых отношений. Не подлежащие рассмотрению в административном судопроизводстве иски подлежат судом возврату. К неподлежащим рассмотрению искам, являются: 1) правовые акты, проверка которых отнесена к исключительной компетенции Конституционного Совета РК; 2) дела, порядок производства которых предусмотрен уголовно-процессуальным, гражданским процессуальным законодательством и законодательством РК об административных правонарушениях[13].

Определить относятся ли отдельные споры к рассмотрению в порядке законодательства по делам об административных правонарушениях, уголовно-процессуального или гражданского процессуального законодательства, а также к ведению Конституционного Совета не сложно. Достаточно обратиться непосредственно к правовым актам, регламентирующим отношения в этой области деятельности [27-29, 51].

Несмотря на то, что представления и протесты прокурора фактически не подлежат обжалованию, такие факты имеют место. К примеру, истец занимал руководящую должность, обжаловал представления прокуратуры, внесенного по результатам, проведенного анализа деятельности Управления по соблюдению требований архитектурного, градостроительного и строительного законодательства при проведении сверки актов приемки объекта в эксплуатацию за 2020 г. и 6 месяцев 2021 г. На момент обжалования в суде акта надзора рассматривался региональном департаменте Агентства РК (далее - Департамент) по делам государственной службы. Доводы отзыва ответчика, в части того, что оспариваемым актом прокурорского надзора непосредственно

не ограничиваются права истца, соответственно истец не может его оспаривать в порядке АППК, судом признано не состоятельными. Статьей 23 ЗРК «О прокуратуре» определено, что акты прокурорского надзора, внесенные на основании, в порядке и пределах, установленных законом, обязательны для рассмотрения, исполнения органами, организациями и должностными лицами, которым они адресованы. Нерассмотрение, неисполнение актов прокурорского надзора, внесенных на основании, в порядке и пределах, установленных законом, либо невыполнение законных требований прокурора влекут ответственность, установленную законом. В п.2 ст.27 ЗРК «О прокуратуре» также предусмотрено, что представление подлежит рассмотрению с принятием мер по устранению указанных в нем нарушений.

Более того, п.2 ст.30 «О прокуратуре» установлено, что при отклонении актов прокурорского надзора либо оставлении их без рассмотрения прокурор обращается с заявлением в суд о признании актов, решений и действий (бездействия) органов и должностных лиц незаконными. В оспариваемой истцом части представления указано Департаменту рассмотреть вопрос о привлечении истца к дисциплинарной ответственности за совершение дисциплинарных проступков дискредитирующих государственную службу. Поэтому, суд, исходя из положений пп. 33 ч.1 ст.4 АППК посчитает, что истец был вправе обратиться в защиту своих законных интересов, путем оспаривания акта прокурорского надзора, в части, непосредственно затрагивающей его интересы. По настоящему делу, судом иск отклонен [52].

Однако, полагаем единичный пример не может являться основанием для рассмотрения судом исков об обжаловании представления в порядке административного судопроизводства. Поэтому, полагаем, правильными многочисленными судебные акты по возврату исков по данному вопросу.

Помимо этого, в систему правовых актов прокуратуры в соответствии со ст.23 ЗРК «О прокуратуре» составляют акты: 1) прокурорского надзора; 2) прокурорского реагирования; 3) регулирующие вопросы организации и деятельности прокуратуры [12].

Акты надзора в виде указания применяются в порядке досудебного расследования в уголовном процессе или в рамках осуществления надзора за оперативно-розыскной деятельностью, контрразведывательной деятельности. Санкция и постановления как вид актов надзора, не всегда возможно, обжаловать в административном судопроизводстве. Например, постановления о привлечении к административной ответственности и вынесенные в рамках осуществления надзора за законностью досудебного расследования не подлежат рассмотрению в порядке обжалования АПК. Аналогично обжалуемые санкции выдаваемые прокурорами в порядке досудебного расследования, осуществления надзора за оперативно-розыскной деятельностью, контрразведывательной деятельности также не рассматриваются [53, 54]. Однако, постановление прокурора о передаче исполнительного производства в соответствующий орган юстиции или региональную палату частных судебных исполнителей по территориальности для передачи другому судебному исполнителю, отказ в санкционировании постановления судебных исполнителей, подлежат обжалования в порядке АПК. Поскольку это процедурная деятельность прокурора регламентируется в порядке ЗРК «Об исполнительном производстве и статусе судебных исполнителей» [55] и отношения к другим процессам не имеет.

Акты реагирования в виде ходатайства и заявления (иска) применяются в уголовном, административном, гражданском судопроизводстве и судопроизводстве по делам об административных правонарушениях [27-29]. При этом, являются больше всего выражением позиции прокурора о несогласии с точкой зрения других лиц и рекомендательными для суда первой и апелляционной инстанции.

В свою очередь, обращение и разъяснения закона не подпадают по требования понятий, предусмотренных п.4 ст.4 АПК «административный акт» и п.3 ст.4 АПК «обременяющий административный акт». При этом, данные виды актов надзора не несут какого-либо обременения и являются больше профилактической (предупредительной) мерой. Поэтому по нашему

мнению не подлежат обжалованию в судебном порядке. Однако достоверно об этом утверждать нельзя, в связи с отсутствием судебной практики.

Необходимо обратить внимание, что на сегодняшний день не существует судебной практики по оспариванию актов, регулирующих вопросы организации и деятельности прокуратуры.

Между тем, по нашему мнению, теоритически их обжаловать, возможно. К примеру, распоряжения руководителя прокуратуры о создании группы по выполнению определенных поручению руководства, поскольку данный документ фактически обязывает включенных лиц, исполнять определенные обязанности.

Выводы: Правовой статус прокурора в гражданском и административном процессе нужно понимать, как юридически закрепленные положения прокурора в действующих правовых актах, регулирующие его права и обязанности при реализации им своих полномочий в различных формах. Поэтому нужно четко определить правовой статус прокурора как представителя закона, отграничив его от других участников процесса в гражданском и административном процессе.

Отсутствие указания прав и обязанностей прокурора, заинтересованных лиц, как у сторон в порядке ст.ст.28, 29 АПК не означает их отсутствие. В таком случае в административном судопроизводстве применяются положения ГПК РК на основании ч.3 ст.1 АПК.

Денежное взыскание в АПК не штраф и направлен не для устрашения сторон как неотвратимость наказания, скорее всего это профилактическая мера воздействия суда для не повторения сторонами вновь таких ошибок.

Наложение денежного взыскания не влечет каких-либо правовых последствий на должностных лиц, кроме как суммы оплаты в бюджет. Тогда как, к примеру, в случае привлечения к уголовной или административной ответственности лица, не могут быть приняты на государственную службу [56].

Возникающие в административном судопроизводстве вопросы и не однозначное толкование норм АППК, складывающаяся практика по рассмотрению споров, требует разработки Верховным Судом РК нормативного постановления, в котором нужно более точно отразить:

- порядок замены ненадлежащего ответчика или привлечения дополнительного ответчика, в случае если это обстоятельство прояснилось в процессе рассмотрения иска, т.е. каким образом суд должен возвратиться на стадию предварительного рассмотрения;

- вопрос применения денежного взыскания при истребовании судом отзыва и подтверждающих к нему документов, т.е. если суд истребовал все в едином документе (1 и более требований) и они оба не исполнены.

### **2.3. Обращение прокурора с иском в рамках административного судопроизводства**

Часть 3 ст.31 АППК предусматривает право прокурора обращаться с иском в интересах государства и общества, а также определённой правовыми актами категории лиц, тогда как ч.5 ст.31 АППК обязывает прокурора при отклонении административным органом, должностным лицом протеста на незаконный административный акт, а также на административное действие (бездействие) обращаться в суд с иском. Следует обратить внимание на то, что предоставление права это возможность прокурора решать целесообразность подачи иска, в свою очередь утвердительное «обращается» с иском в суд отражает отсутствие иной альтернативы у прокурора после отклонения протеста, кроме как предъявление иска.

Почему законодатель разграничил возможность подачи иска в порядке ч.3 и ч.5 ст.31 АППК непонятно. Действующим законодательством РК строго предусмотрен перечень определенных категорий лиц, государство и общество, в чьих интересах прокурор вправе проводить проверку либо анализ и отреагировать своим актом надзора или реагирования.

Так, ч.3 ст.31 АППК отражает право прокурора обратиться с иском в суд для восстановления нарушенных прав и защиты интересов:

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

2) лиц, общества и государства, если это необходимо для предотвращения необратимых последствий для жизни, здоровья людей либо безопасности РК. Законодатель прописал, в каких случаях, предусмотренных пп.2) ч.3 ст.31 АППК, иск может быть подан прокурором в суд независимо от просьбы и иска лица.

Уточним, что в гражданском процессе Казахстана и России [57] прокурор вправе обратиться в суд в защиту неопределенного круга лиц, но в административном судопроизводстве этим правом не обладает.

Необходимо обратить внимание, что каких-либо ограничений или дополнительных требований в АППК при предъявлении иска прокурором в рамках АППК не существует (*наличие заявления или просьбы, в т.ч. от представителей*). Единственным требованием в пп.6 ч.3 ст.131 АППК при обращении прокурора с иском в интересах гражданина в иске должно содержаться обоснование причин невозможности предъявления иска самим лицом. Таким образом, в содержании иска прокурор обосновывает причины обращения в интересах данного лица.

Нужно учесть, что не все требования п.6 ст.31 АППК распространяются на прокуроров, как предъявивших иск в интересах государства, общества и лиц, неспособных себя самостоятельно защищать, так и обратившихся в суд с иском в случае отклонения протеста. Поводами по обращению прокурора в административный суд могут послужить обращения граждан либо анализ по результатам проверки информации из различных источников, в т.ч. из СМИ, проверок, материалов гражданских, уголовных дел, дел об административных правонарушениях.

Прокурор, предъявивший иск, пользуется всеми процессуальными правами и исполняет обязанности истца, кроме права на заключение всех видов примирительных процедур.

Данное обстоятельство является особенностью, поскольку прокурор всегда имеет государственный, но не личный интерес к исходу дела, как представитель государства он заинтересован в обеспечении верховенства закона, единства и укрепления законности, защите прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства [58].

Статья 31 АПК также предусматривает право прокурора отказаться от иска, предъявленного в защиту интересов другого лица, которое не лишает это лицо права требовать рассмотрения административного дела по существу после уплаты им государственной пошлины в соответствии с требованиями налогового законодательства РК, поскольку прокурор освобождается от уплаты государственной пошлиной [59].

Интересно, что у самого истца право на отказ от иска по АПК отсутствует. В соответствии со ст.146 АПК у истца существует право частичного или полного отзыва иска до удаления суда для вынесения решения путем подачи письменного заявления. Если исходить из этих норм АПК лицо, в интересах которого прокурор обратился в суд, вправе отозвать иск полностью или частично, несмотря на полное или частичное поддержание его прокурором. Нововведение позволяет, по сути, обращаться в суд истцу повторно после отзыва иска, т.к. это отражено в п.6 ч.2 и п.3 ст.138 АПК.

В п.7 ст.31 АПК предусмотрено, что прокурор, представляющий интересы органов прокуратуры в рассматриваемом судом споре в качестве истца или ответчика, пользуется процессуальными правами и обязанностями стороны. Отметим, что ограничения, отраженные в п.6 ст.31 АПК, в указанном случае отсутствуют. Можно предположить, что при указанных в п.7 ст.31 АПК обстоятельствах прокурор обладает правом отзыва (форма участия - истец), признания (форма участия - ответчик) иска или применения

примирительных процедур. В таком случае возникает вопрос, прокурор, обратившийся с иском в административный суд, в результате отклонения органом или должностным лицом протеста, представляет интересы органов прокуратуры или же действует в интересах третьих лиц, чьи права и свободы пытается восстановить. В начале путем внесения протеста, а затем путем обращения с иском. Если прокурор обращается в интересах третьих лиц, то он не может воспользоваться правами примирительных процедур, такое право можно реализовать только в интересах органов прокуратуры. Для того, чтобы понять вышеуказанный вопрос, необходимо рассмотреть в каких случаях, прокурор вправе принести протест.

В соответствии со ст.24 ЗРК «О прокуратуре» 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 [12].

В протесте прокурор требует отмены незаконного акта либо приведения его в соответствие с действующим законодательством РК, а также прекращения незаконного действия (бездействия) должностного лица и восстановления нарушенного права.

Если исходить из этих соображений, протест приносится не в интересах органов прокуратуры. Протест служит актом надзора для выполнения прокурором своих обязанностей по защите закона и восстановления нарушенных прав.

Следовательно, прокурор при таких обстоятельствах всегда защищает интересы третьей стороны, которыми могут выступать физические, должностные и юридические лица, общество или государство в целом. Полагаем, при таких обстоятельствах прокурор не вправе пользоваться примирительными процедурами.

АППК введен в действие сравнительно недавно, поэтому, к сожалению, практика по принесению исков прокурорами в связи с отклонением протеста еще не сформирована. Однако, на практике существуют интересные случаи.

К примеру, определением от 07.02.2022 г. возвращен иск прокурора района к Центральному территориальному отделу по исполнению судебных актов г.Караганды, Республиканскому государственному учреждению «Департамент юстиции Карагандинской области МЮ РК» о признании действий по прекращению исполнительного производства незаконными и отмене данного акта судебного исполнителя [60].

Основанием к возврату послужило то, что истцом не соблюден досудебный порядок урегулирования спора. Приговором Казыбекбийского районного суда г.Караганды от 20.02.2017 г. Б. осужден в совершении уголовного правонарушения, предусмотренного ст.177 ч.4 п.«б» УК РК. Одним из мер воздействия к осужденному применена конфискация имущества, находящегося в собственности осужденного, добытого преступным путем либо приобретенного на такие средства, а также имущества, являющегося орудием или средством совершения уголовного правонарушения. Постановлением государственного судебного исполнителя Октябрьского территориального отдела от 16.06.2017 г. возбуждено исполнительное производство о конфискации в доход государства имущества Б., в связи с этим постановлением от 19.06.2017 г. на все имущество осужденного наложен арест, в т.ч. арест был наложен на земельный участок.

Однако, постановлением от 12.08.2017 г. исполнительное производство прекращено в связи с отсутствием у должника имущества, подлежащего конфискации.

Пунктом 1 статьи 10 ЗРК «Об исполнительном производстве и статусе судебных исполнителей» решения по вопросам исполнительного производства, принимаемые судебным исполнителем со дня предъявления исполнительного документа к исполнению, оформляются постановлениями. Далее п.4 этой же статьи указывает, что отмена постановления государственного судебного

исполнителя производится соответствующим постановлением руководителя территориального отдела - старшего судебного исполнителя на основании судебного акта или протеста. Таким образом, прокурор, не согласившись с действиями судебного исполнителя, без подачи протеста на постановление о прекращении исполнительного производства обратился в суд.

В дополнение к этому судом отражено, что фактически иск предъявлен к Центральному территориальному отделу по исполнению судебных актов г.Караганды, при этом предметом выступают действия и постановление государственного судебного исполнителя. Но прокурор предъявил иск к двум ответчикам: Центральному территориальному отделу по исполнению судебных актов г.Караганды и Департаменту юстиции.

В соответствии с одним из требований ч.2 ст.131 АПК в случае подачи иска к нескольким ответчикам в содержании процессуального документа должны быть требования в отношении каждого из ответчиков.

Суд отразил, что в иске не заявлено требований к Департаменту юстиции.

Судебным актом прокурору разъяснено, что нужно обратиться с протестом к старшему судебному исполнителю Центрального территориального отдела по исполнению судебных актов г.Караганды с требованием об отмене постановления о прекращении исполнительного производства.

В случае отказа у истца возникает право на обращение в суд.

Основания, порядок, сроки и перечень актов, на которые прокурор обязан приносить акт надзора в виде протеста, отражен в ст.24 ЗРК «О прокуратуре».

Так, п.1 ст.24 ЗРК «О прокуратуре» не предоставляет альтернативу выбора для прокурора в случае выявления нарушения в правовых актах или действия (бездействие) государственных органов и должностных лиц, противоречия Конституции, законам, актам Президента РК и ратифицированным Республикой международным договорам нормативные и иным правовым актам. Как это, к примеру, предусмотрено в ст.30 ЗРК «О

прокуратуре», где прокурор вправе обратиться с заявлением (исковым заявлением) в суд в порядке и на основаниях, установленных законом. В случае же с протестом, закон прямо указывает, что прокурор «приносит» протест.

Не подлежат опротестованию законодательные акты, акты Президента РК, его Администрации, Конституционного Совета, нормативные постановления Верховного Суда, акты Высшего Судебного Совета, Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета (по итогам проведенных проверок), нормативные акты технического характера.

Протест приносится в орган или должностному лицу, принявшему незаконный акт, решение, или в вышестоящий орган либо вышестоящему должностному лицу и подлежит рассмотрению соответствующим органом или должностным лицом в течение 10-ти календарных дней.

Прокурор вправе установить иной срок рассмотрения протеста, обусловленный необходимостью подготовки и принятия по нему решения, но не менее 10-ти календарных дней, т.е. минимальные сроки рассмотрения в указанном случае утверждены законом и не подлежат сокращению.

Должностное лицо или орган, рассматривающий протест прокурора, обязаны его известить о времени и месте рассмотрения акта надзора.

В протесте прокурор требует отмены незаконного акта либо приведения его в соответствие с действующим законодательством РК и прекращения незаконного действия (бездействия) должностного лица и восстановления нарушенного права. До принятия решения по протесту Генеральный Прокурор, его заместители, областные и приравненные к ним прокуроры вправе приостановить исполнение опротестованного правового акта либо действия, если их исполнение привело либо может привести к нарушению прав, свобод и законных интересов лиц, которые в силу физических, психических и иных обстоятельств не могут самостоятельно осуществлять их защиту, неограниченного круга лиц, субъектов частного

предпринимательства, а также необратимым последствиям для жизни и здоровья людей либо для безопасности РК.

Основания, порядок, сроки принесения протестов на вступившие в законную силу судебные акты, а также приостановления их исполнения определяются уголовно-процессуальным, гражданским процессуальным законодательством и законодательством об административных правонарушениях.

В другом случае определением СМАС г.Атырау от 20.01.2022 г. возвращен иск ГУ «Специализированная природоохранная прокуратура Мангистауской области» к РГУ «Жайык-Каспийская межобластная бассейновая инспекция рыбного хозяйства комитета рыбного хозяйства министерства экологии, геологии и природных ресурсов Республики Казахстан», Шихметову А.Ш. об отзыве письма управления рыбной инспекции по Мангистауской области №04-53/67 от 05.04.2021 года о признании недействительным протокола комиссии дисциплинарного совета и заключения служебного расследования [61].

В соответствии со ст.30 ЗРК «О прокуратуре», а также ст.9 АППК прокурор вправе обратиться в суд с иском в целях осуществления возложенных на него обязанностей в порядке, установленном настоящим Кодексом.

АППК отражает, что предъявивший иск прокурор пользуется всеми процессуальными правами, а также несет все процессуальные обязанности истца, кроме права на любой вид примирения. Исходя из буквального толкования правовых актов, суд посчитал, что обратиться с иском в суд вправе только прокурор. Тогда как по делу в качестве истца выступило ГУ «Специализированная природоохранная прокуратура Мангистауской области».

Таким образом, иск возвращен на основании того, что право обращения с иском имеется у прокурора как у должностного лица, а не отдельного органа структуры органов прокуратуры.

С такой позицией суда полностью согласимся, конкретизируя, что прокуратура как орган вправе обратиться только в рамках защиты прав и

свобод своей организации, т.е. юридического лица. Например, по спорам о выдаче права на земельный участок, принадлежащий органам прокуратуры, третьим лицам, по привлечению недобросовестных поставщиков к ответственности в соответствии законодательством о государственных закупках и т.д.

Интересно, что в этом же определении суд отразил, что при отклонении актов прокурорского надзора либо оставлении их без рассмотрения прокурор обращается с заявлением в суд о признании актов, решений и действий (бездействия) органов и должностных лиц незаконными.

Прокурор установил, что 05.04.2021 г. руководитель Управления рыбной инспекции по Мангистауской области в адрес природопользователей направил не зарегистрированное в установленном законом порядке и не имеющим регистрационные номера письмо-уведомление о запрете промыслового рыболовства с плавательными средствами.

26.04.2021 г. и.о. прокурора специализированной природоохранной прокуратуры внес представление в адрес Инспекции по результатам рассмотрения коллективного заявления природопользователей. Ответчиком представление рассмотрено с нарушением 30-дневного срока, установленного ЗРК «О Прокуратуре», ответ от 17.07.2021 г. направлен 27.07.2021 г.

В ходе предварительного слушания Инспекцией иск признан частично. Установлено, что за несвоевременное рассмотрение представления прокурора привлечен к дисциплинарной ответственности сотрудник Инспекции, письмо-уведомление от 5.04.2021 г. отозвано, т.е. требования истца частично удовлетворены, допущенные нарушения устранены после обращения с иском в суд.

Если СМАС Мангистауской области утверждает о возможности прокурора обратиться в суд с иском в случае отклонения актов надзора либо оставления их без рассмотрения, то суд апелляционной инстанции Актюбинской области полагает, что действующим законодательством РК не

предусмотрено право прокурора при отклонении представления обращаться в суд с иском. К примеру, в практике имел место следующий случай.

Так, прокурор Актауского военного гарнизона обратился в суд в связи с отклонением и ненадлежащим рассмотрением представления [62].

В указанном случае, иск прокурора Актауского военного гарнизона рассмотрен первоначально судом первой инстанции с удовлетворением требований и прекращен судом апелляционной инстанции в связи с отсутствием в ГПК нормы, предоставляющей право обращения прокурором в суд в случае оставления без рассмотрения или отклонении представления.

Между тем, действующим законодательством РК не предусмотрен прямой порядок обращения прокурора с иском в административный и гражданский суд в случае отклонения представления.

Единичный административный спор возник между прокурором и органами комитета национальной безопасности. Руководством пограничной службы представление прокурора рассмотрено ненадлежащим образом, по акту надзора не приняты меры. При ненадлежащем рассмотрении представления действующее законодательство предусматривает возможность привлечения должностных лиц к административной ответственности, т.е., по сути, предусматривая иной порядок разрешения спора.

В соответствии со ст.664 КоАП «Непринятие мер по частному определению, постановлению суда, представлению прокурора, следователя или дознавателя» оставление должностным лицом без рассмотрения представления прокурора либо непринятие мер к устранению указанных в них нарушений закона, а равно несвоевременный ответ на него влечет штраф в размере 8-ми МРП [28].

Вместе с тем, привлечь к административной ответственности можно не всех. Статья 32 КоАП отражает, что сотрудники специальных государственных и правоохранительных органов за административные правонарушения, совершенные при исполнении служебных обязанностей,

несут ответственность в соответствии с правовыми актами, регламентирующими порядок прохождения службы в этих органах [28].

Сотрудники КНБ согласно действующему законодательству относятся к сотрудникам специальных государственных органов [63]. По этой причине они не подлежат привлечению к административной ответственности. Следовательно, при отклонении представления прокурор должен ставить вопрос о дисциплинарной ответственности должностных лиц перед их вышестоящим руководством. В случае же отклонения представления не правоохранительным или специальным органом, военным учреждением, прокурор согласно ст.805 КоАП вправе вынести постановление о привлечении к административной ответственности [28].

Алгоритм принятия прокурором дальнейших мер при нерассмотрении данного вопроса по существу подлежит более тщательному изучению, поскольку ограничиться уплатой штрафа или привлечением к дисциплинарной ответственности лица, не исполнившего акт надзора, и последующее оставление неисполненным обоснованного и законного представления не должно иметь место.

Выводы: Законодателем намеренно оставлена возможность предъявления иска в суд прокурором, поскольку такое участие в административном судопроизводстве является одной из возможностей защищать права и свободы индивида, общества и государства, в случаях непринятия таких мер уполномоченными органами.

#### **2.4. Порядок пересмотра судебных актов в административном судопроизводстве по инициативе прокурора**

Действующее административное и гражданское судопроизводство предусматривает несколько видов процедур пересмотра судебных актов. Так, пересмотр возможен путем обжалования сторонами по делу и подачи ходатайства прокурора на судебный акт суда первой инстанции. В последующем судебные акты суда апелляционной инстанции в

административном судопроизводстве могут быть пересмотрены в Верховном Суде РК по кассационным ходатайствам сторон, прокурора и по протесту Генерального Прокурора РК. Существует также порядок пересмотра судебных актов суда по вновь открывшимся или новым обстоятельствам, который проводится в административном судопроизводстве по правилам ГПК РК [13].

Во всех предусмотренных возможностях пересмотра судебных актов прокурор вправе инициировать такую процедуру, отличие содержится в процессуальных актах и самой процедуре пересмотра в административном судопроизводстве.

Пересмотр судебных актов суда первой инстанции в суде апелляционной инстанции возможен по инициативе прокурора путем подачи апелляционной и частной жалобы или ходатайству. Так, при участии прокурора в качестве стороны по делу он инициирует пересмотр путем подачи жалобы, будет ли она апелляционной или частной зависит от формы обжалуемого акта. В случае обжалования определения процессуальный документ, послуживший основанием для обжалования, будет называться частной жалобой, при обжаловании решения - апелляционной жалобой. Аналогичным образом, в случае подачи ходатайства процессуальный документ будет называться просто ходатайством или же апелляционным ходатайством. На практике встречаются случаи, когда прокуроры, обжалуя определения, называют документ частным ходатайством, несмотря на отсутствие прямого такого указания в действующих правовых актах РК.

Несмотря на столь непродолжительность применения АППК на практике, существуют примеры по принесению ходатайств на определения.

Так, определением судебной коллегии по административным делам Восточно-Казахстанского областного суда от 13.09.2021 г. определение СМАС №2 Восточно-Казахстанской области от 10.08.2021 г. изменено по ходатайству прокурора города Семей. Наложённое на представителя ответчика - акимата денежное взыскание увеличено до 10 МРП, в сумме 29170 тенге, поскольку судом первой инстанции неправильно применены нормы процессуального

права в части наложения денежного взыскания в размере 1 МРП, в сумме 2917 тенге, тогда как в соответствии с ч.1 и ч.4 ст.127 АППК РК размер денежного взыскания зафиксирован и не может быть менее 10 МРП [64].

Почему прокурор, участвуя в административном процессе как сторона (истец или ответчик), при обжаловании судебных актов должен использовать процессуальный документ в виде жалобы непонятно. Ведь в ЗРК «О прокуратуре» не указано, что в случае подачи иска или обжалования деятельности прокурора, он перестает быть прокурором, а становится лишь стороной. Прокурор, инициируя иск в интересах третьих лиц, всегда остается должностным лицом и исполняет свою основную обязанность по защите прав и свобод государства и общества или отдельных категорий граждан.

Сроки пересмотра судебных актов также отличаются в зависимости от формы судебного акта и категории споров (по вопросам избирательного права, обжалование деятельности судебных исполнителей и т.д.).

Общий срок подачи жалобы или ходатайства для прокурора, участвующего в качестве истца, ответчика или дающего заключения возможен в течение двух месяцев со дня вынесения решения в окончательной форме. Однако, на решения по спорам об оспаривании решений, заключений, предписаний уполномоченного органа по итогам проверки проведения государственных закупок и действий (бездействия) судебных исполнителей срок подачи жалоб и ходатайств сокращен до 10 рабочих дней со дня вынесения решения. В свою очередь, ч.2 ст.168 АППК ограничивает прокурора в праве инициирования пересмотра судебных актов только по административным делам, предусмотренным ст.31 АППК, т.е. по обязательной категории [13].

Срок подачи частной жалобы, ходатайства прокурора на определение суда первой инстанции возможен в течение 10 рабочих дней со дня изготовления судебного акта в окончательной форме.

Нормы АППК в части подачи ходатайства прокурором противоречивы. Абзац 2 ч.4 ст.168 АППК предоставляет право на принесение апелляционного

ходатайства прокурору, участвовавшему в рассмотрении административного дела. В свою очередь, ч.5 этой же статьи АПК предоставляет право Генеральному Прокурору и его заместителям, прокурорам областей и приравненным к ним прокурорам и их заместителям, прокурорам районов и приравненным к ним прокурорам в пределах своей компетенции приносить апелляционное ходатайство на решение независимо от участия в рассмотрении административного дела. Тогда как ч.3 ст.168 АПК гласит, что частная жалоба, ходатайство прокурора на определение суда первой инстанции подаются в течение 10 рабочих дней со дня изготовления в окончательной форме. Если исходить из буквального толкования абзаца 2 ч.4 и ч.5 ст.168 АПК, прокуроры обладают правом подачи только апелляционных ходатайств на решения, а ч.3 ст.168 АПК предоставляет право прокурору подачи ходатайства на определения, без указания какое должностное лицо органов прокуратуры может осуществить эти действия.

Полагаем, что нормы закона в этой части подлежат изменению и дополнению во избежание неправильного толкования и применения норм, поскольку теоретически суды могут по этим основаниям отказать в рассмотрении ходатайства прокурора на определения.

Пересмотру в кассационном порядке подлежат также постановления и преграждающие возможность дальнейшего движения административного дела определения суда апелляционной инстанции. В этом случае также важно в какой форме прокурор участвовал в процессе, как сторона или должностное лицо, дающее заключение по обстоятельствам спора, поскольку сторона подает кассационную жалобу, а прокурор кассационное ходатайство.

В отличие от гражданского процесса после рассмотрения административного дела в суде апелляционной инстанции постановление суда не сразу вступает в силу, а лишь по истечению сроков кассационного пересмотра, то есть через месяц после обжалования и подачи ходатайства либо после рассмотрения Верховным Судом РК и принятия по нему процессуального решения в виде постановления. Отличие в том, что сторона

вправе обжаловать постановления суда апелляционной инстанции со дня вручения копии судебного акта, вынесенного в окончательной форме, а прокурор, выразивший свою позицию в заключении или не участвовавший по делу, со дня вынесения решения в окончательной форме.

В сравнении с возможностью пересмотра судебных актов первой инстанции постановления суда апелляционной инстанции не подлежат пересмотру по ходатайству участвующим прокурором. Такое право принадлежит прокурорам областей и приравненным к ним прокурорам, Генеральному Прокурору РК и его заместителям в пределах их компетенции. Однако в данном случае неясно указанная категория лиц вправе принести кассационное ходатайство на решение по всем административным делам, независимо от участия, как это отражено в абзаце 4 ч.2 ст.169 АППК, или же только по обязательной категории дел, отраженных в ч.2 ст.31 АППК?

Интересно, что в кассационном порядке в административном судопроизводстве может рассматриваться до вступления в законную силу постановления суда апелляционной инстанции по жалобам и ходатайствам прокурора, так и после вступления в законную силу судебного акта по протесту Генерального Прокурора РК. В отличие от уголовно-процессуального, гражданского процессуального законодательства и законодательства об административных правонарушениях, где постановления суда апелляционной инстанции вступают в законную силу после оглашения. Судебные акты по ним пересматриваются один раз в суде кассационной инстанции, а не два раза как это указано в административном судопроизводстве. По нашему мнению, такое положение вещей неправильно, затягивает реализацию прав и свобод физических, должностных и юридических лиц, т.к. процесс обжалования может длиться в среднем от 6 до 10 месяцев. К такому выводу приводит возможность судов первой, апелляционной и кассационной инстанции рассматривать дела до 2 месяцев, продления разбирательства до 2 месяцев, сроков обжалования и т.д. Поэтому полагаем, что нужно унифицировать АППК РК, по аналогии с УПК РК, ГПК

РК и КоАП. Исключить из административного судопроизводства процедуру дополнительного кассационного обжалования и подачи ходатайства на постановления суда апелляционной инстанции по не вступившим в законную силу судебным актам. Полагаем, что судебные акты суда апелляционной инстанции должны вступать в законную силу со дня их оглашения по аналогии с гражданским судопроизводством (ст.431 ГПК РК).

Имеется также отличие в том, что в целях рассмотрения вопроса о принесении кассационного протеста ГП вправе истребовать административное дело. Такой вопрос может быть рассмотрен: 1) по представлению нижестоящих прокуроров; ходатайствам сторон или заинтересованных лиц; 2) собственной инициативе.

По не вступившим в силу судебным актам административные дела не могут быть истребованы по той причине, что высший надзор в административном судопроизводстве реализуется только в кассационной инстанции, все остальные формы участия прокурора являются представительством интересов государства в суде [12-14].

Еще одной особенностью является тот факт, что в случае если прокурор выступал как сторона по административному делу, то на него распространяются нормы ч.1-1 ст.435 ГПК РК, вступившие в силу в январе 2022 г. [65].

Согласно этим изменениям территориальные подразделения госорганов, к которым также относятся прокуратуры районов и областей, реализуют право на подачу ходатайства об оспаривании судебных актов, предусмотренных ч.1 ст.434 ГПК, с обязательным согласованием вышестоящего органа. К примеру, существует практика возврата письмом судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РК в апелляционную коллегию Акмолинского областного суда административного дела по иску ТОО к РГУ «Департамент внутреннего государственного аудита по Акмолинской области» и «Академии» о признании незаконным протокола итогов государственных закупок. Основанием возврата послужило невыполнение требований ст.ст.405-

410 ГПК РК и отсутствие согласования Академией кассационного ходатайства с руководством ГП РК [66].

С позицией ВС РК не согласимся, т.к. ст.434 ГПК РК отражает перечень судебных актов, вступивших в законную силу и подлежащих пересмотру в кассационном порядке. В ст.435 ГПК указан перечень лиц, имеющих право на подачу ходатайства, внесение представления, принесение протеста на вступившие в законную силу судебные акты, тогда как в административном судопроизводстве постановление суда апелляционной инстанции не сразу вступает в законную силу, как это регламентировано в гражданском судопроизводстве. Такое положение вещей больше имеет схожесть с обжалованием судебного акта суда первой инстанции.

Часть 2 ст.169 АППК РК предусматривает, что не вступившие в законную силу решения и определения суда могут быть обжалованы участниками административного процесса в кассационном порядке путем подачи кассационной жалобы в течение месяца со дня вручения судебного акта апелляционной инстанции в окончательной форме, тогда как ст.431 ГПК РК предусматривает, что судебные акты апелляционной инстанции вступают в законную силу со дня их оглашения.

ВС ссылается на абзац 2 ч.3 ст.1, ч.1 ст.169 АППК РК, где заложено, что в административном судопроизводстве применяются положения ГПК, если иной порядок не предусмотрен АППК. В частности производство в суде кассационной инстанции определяется правилами ГПК РК, если иное не установлено настоящей статьей.

Между тем, учитывая наличие возможности кассационного обжалования и подачи ходатайства на не вступившие в силу судебные акты суда апелляционной инстанции, положения нормы ст.435 ГПК РК не должны распространяться в административном судопроизводстве. Более того, возвращение простым письмом дела, без вынесения судебного акта, недопустимо.

При таких обстоятельствах складывается неправильная судебная практика, поскольку АПК и ГПК имеют существенное различие по вопросу обжалования в кассационном порядке.

Такое положение вещей служит еще одним основанием упразднения из административного судопроизводства процедуры промежуточного кассационного обжалования и подачи ходатайства на постановления суда апелляционной инстанции по не вступившим в законную силу судебным актам. Упразднение позволит сократить нагрузку судов, приведет к процессуальной экономии, без ущерба правам лиц, обращающихся за судебной защитой [67].

Вместе с тем, наиболее интересной полагаем процедуру пересмотра судебных актов полагаем по вновь открывшимся или новым обстоятельствам. Отдельные ученые видят значимость этой стадий судопроизводства в том, что ее возбуждение и последующее устранение нарушений возможны по инициативе заинтересованных лиц, без вмешательства и указаний высших судебных инстанции [68].

В АПК РК возможность пересмотра по этим основаниям отражено одной нормой (ст.170), с указанием о применении по правилам ГПК РК. Производство по пересмотру судебных актов по вновь открывшимся или новым обстоятельствам предусмотрено гл.55 ГПК.

Глава полностью отразила порядок пересмотра, основания, процессуальный документ, составляемый инициатором такого рассмотрения, форму его составления и содержание, сроки подачи и рассмотрения, перечень лиц, которые вправе инициировать пересмотр, суды и перечень их актов.

В рассматриваемом случае прокурор, будь то стороной, лицом, дававшим заключение по административному делу либо вовсе не участвуя, вправе подать заявление о пересмотре решения, определения или постановления по вновь открывшимся или новым обстоятельствам в суд, вынесший судебный акт, в течение 3-х месяцев со дня установления обстоятельств, служащих основанием для пересмотра.

Судом первой инстанции такое заявление должно быть рассмотрено в течение 15-ти рабочих дней со дня его поступления, а в судах апелляционной и кассационной инстанций – в тот же срок, но со дня поступления дела в соответствующий суд.

При этом суды первой, апелляционной и кассационной инстанций выносят определения по заявлениям, об отказе в отмене либо об отмене судебного акта по вновь открывшимся или новым обстоятельствам, которые подлежат обжалованию, оспариванию, пересмотру по ходатайству или протесту прокурора в соответствии с ГПК РК.

Разделяя понятия «новых» и «вновь открывшихся» обстоятельств, законодатель устанавливает единый порядок пересмотра судебных актов и возможности возобновления производства по делу, независимо от того, каким из указанных обстоятельств он вызван [69].

Поскольку в ГПК РК норма присутствует с момента издания правового акта, вопросы и проблемы коллизии и пробелов не рассматриваются, но ввиду отсутствия судебной практики по административным делам, судить об эффективности данного вида пересмотра сложно. Поэтому, на наш взгляд, после наработки соответствующей судебной практики, вопрос подлежит более тщательному исследованию.

Выводы: Предлагается внести следующие изменения и дополнения, следовательно, изложить в следующей редакции нормы АППК:

абзац 2 ч.4 ст.168 АППК «Право на принесение ходатайства принадлежит прокурору, участвовавшему в рассмотрении административного дела»;

ч.5 ст.168 АППК «Генеральный Прокурор Республики Казахстан и его заместители, прокуроры областей и приравненные к ним прокуроры и их заместители, прокуроры районов и приравненные к ним прокуроры и их заместители в пределах своей компетенции вправе принести ходатайство на судебные акты независимо от участия в рассмотрении административного дела.».

абзац 1 ч.10 ст.168 АПК «Постановление суда апелляционной инстанции вступает в законную силу со дня их оглашения».

Исключить ч.2 ст.169 АПК.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Проведенный анализ правовых актов, регулирующих деятельность органов прокуратуры и их должностных лиц, по вопросам ведения административных процедур, показал, что законодательство по рассматриваемому вопросу несовершенно и требует уточнений и изменений.

Полагаем, что в целом целесообразно рассмотреть и предусмотреть следующие вопросы: регулирования досудебного порядка, отражения сроков обращения физических и представителей юридических лиц к вышестоящему прокурору по обжалованию и предъявлению претензий к нижестоящим прокурорам в порядке административной процедуры.

Достоверно установлено, что заинтересованные лица вправе обжаловать действия прокурора в досудебном порядке вышестоящему прокурору любой из актов надзора или реагирования, в отличие от суда, т.к. не все акты возможно обжаловать в суде в силу положений административного процедурно-процессуального законодательства РК. Обжалование актов вышестоящему прокурору предоставляет возможность быстрого устранения необоснованного акта, поскольку он вправе принять решение: об отзыве, изменении содержания или согласии.

Законодатель специально установил обязанности прокурора представлять интересы государства в административном судопроизводстве путем дачи заключения по определенному перечню дел, где могут быть затронуты общественные интересы, государства либо индивида, который не в состоянии себя защитить.

Необходимо тщательно изучать судебную практику по вопросам определения обязательности категорий административных дел, которую доводить до сведения при проведении первоначальной профессиональной подготовки и повышения квалификации сотрудников органов прокуратуры.

Вопрос расширения полномочий прокурора в части дачи заключения по административным делам, затрагивающим интересы государства, полагаем нецелесообразным, поскольку это затребует огромных ресурсов со стороны

органов прокуратуры, увеличив объем дел, по которым будет обязательно участие. По нашему мнению, законодатель, перечислив дела, по которым обязательно участие прокурора, охватил именно тот перечень споров, где требуется пристальное внимание, без распыления сил и средств органов прокуратуры.

Правовой статус прокурора в гражданском и административном процессе нужно понимать как юридически закрепленные положения прокурора в действующих правовых актах, регулирующие его права и обязанности при реализации им своих полномочий в различных формах. Поэтому нужно четко определить правовой статус прокурора как представителя закона, отделив его от других участников процесса в гражданском и административном процессе.

Отсутствие указания прав и обязанностей прокурора, заинтересованных лиц, как у сторон в порядке ст.ст.28, 29 АПК РК не означает их отсутствие. В таком случае в административном судопроизводстве применяются положения ГПК РК на основании ч.3 ст.1 АПК. При этом, права и обязанности прокурора в административном судопроизводстве зависят от формы его участия в нем, поскольку в случае участия прокурора как стороны, его права и обязанности существенно отличаются от тех, когда он дает по делу заключение, приносит ходатайство или протест.

Развивая этот подход, с учетом специфики участия прокурора в судопроизводстве, возможно в процессуальной деятельности прокурора выделить различные виды процессуального положения прокурора, которые в совокупности образуют формы его участия в гражданском или в административном судопроизводстве [56].

По мнению известного казахстанского ученого, функционирование прокуратуры, в первую очередь, позволяет законодателю учитывать все аспекты этой структуры, учитывая опыт, полученный в теории. Нужно признать, что по своему генезису прокуратура создана главным образом в качестве надзорного органа, его суть заключается в обеспечении законности путем устранения нарушений и их предотвращения [70].

Денежное взыскание в АППК не является штрафом, цель применения судом таких мер не для устрашения сторон неотвратимостью наказания, существующей в уголовном процессе или судопроизводстве по делам об административных правонарушениях, это профилактическая мера воздействия суда для не повторения сторонами вновь таких ошибок.

Наложение денежного взыскания не влечет каких-либо правовых последствий на должностных лиц, кроме как необходимости оплаты определенной суммы в бюджет. Тогда как, к примеру, в случае привлечения к уголовной или административной ответственности лица, наложенной в судебном порядке, не могут быть приняты на государственную службу [55].

Бесспорно, суд вправе применить денежное взыскание ко всем должностным лицам, выступающим стороной по делу и прокурор в данном случае не является исключением.

Возникающие в административном судопроизводстве вопросы и неоднозначное толкование норм АППК, складывающаяся судебная практика по рассмотрению споров требует разработки Верховным Судом РК нормативного постановления, в котором нужно более точно отразить:

- порядок замены ненадлежащего ответчика или привлечения дополнительного ответчика в случае если это обстоятельство прояснилось в процессе рассмотрения иска, т.е. каким образом суд должен возвратиться на стадию предварительного рассмотрения;

- вопрос применения денежного взыскания при истребовании судом отзыва и подтверждающих к нему документов, т.е. если суд истребовал все в едином документе (1 и более требований) и они оба не исполнены.

Законодателем намеренно оставлена возможность обращения прокурора в суд с иском, поскольку такое участие в административном судопроизводстве является одной из возможностей защищать права и свободы индивида, общества и государства, в случаях неосуществления таких мер уполномоченными органами.

Еще одним аспектом является отсутствие «принципа гласности» в административном судопроизводстве, указанного в гражданском процессе. Полагаем возможным применение данного принципа при проведении административных процедур и в административном судопроизводстве, если это не будет нарушать чьи-либо права и свободы [31].

Подводя итоги по проекту магистерской диссертации, нами предложены дополнения и изменения в АППК и ЗРК «О правоохранительной службе». В целях устранения существующих противоречий в практической деятельности при применении АППК предлагаем:

а) дополнить пп.40 п.1 ст.4 АППК - «Основные понятия, используемые в настоящем Кодексе», изложив ее в следующей редакции:

«субъекты, рассматривающие обращения: государственные органы, органы местного самоуправления, юридические лица вне зависимости от форм собственности»;

б) абзац 2 ч.4 ст.168 АППК «Право на принесение ходатайства принадлежит прокурору, участвовавшему в рассмотрении административного дела.

в) ч.5 ст.168 АППК «Генеральный Прокурор Республики Казахстан и его заместители, прокуроры областей и приравненные к ним прокуроры и их заместители, прокуроры районов и приравненные к ним прокуроры в пределах своей компетенции вправе принести ходатайство на судебные акты независимо от участия в рассмотрении административного дела.».

г) абзац 1 ч.10 ст.168 АППК «Постановления суда апелляционной инстанции вступают в законную силу со дня их оглашения.

д) Исключить ч.2 ст.169 АППК.

Также предлагается внести следующие изменения и дополнения в ЗРК «О правоохранительной службе»:

а) ст.7 ЗРК «О правоохранительной службе» - «Отбор кандидатов на правоохранительную службу» дополнить пунктом 2-2, изложив ее в следующей редакции:

«Жалоба на решение, действие (бездействие) организации образования правоохранительных органов по вопросам отбора и прохождения первоначальной профессиональной подготовки может быть подана в течение суток с момента вынесения решения, действия (бездействия) вышестоящему должностному лицу либо в вышестоящий орган. Истечение данного срока является основанием для отказа в принятии жалобы».

«Жалоба подлежит рассмотрению в течение 15 календарных дней со дня её регистрации».

## СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Концепция правовой политики РК на период с 2010 до 2020 года. Утвержденная Указом Президента РК от 24.08.2009 г. №858 [Электронный ресурс] - Режим доступа. - URL: [https://adilet.zan.kz/rus/docs/U090000858\\_](https://adilet.zan.kz/rus/docs/U090000858_) (дата обращения 10.02.2021 г.);
2. Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана. Официальный сайт Президента РК. [Электронный ресурс] - Режим доступа. - URL: <https://www.akorda.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-183048> (дата обращения 10.02.2021 г.);
3. Попандопуло Н.А. Юридическое содержание категории «правовые основы» // Вопросы современной юриспруденции. - 2013. - № 29. - С.134;
4. Струсь К.А. Категория «правовые основы»: переход от абстрактного к конкретному / Вектор науки Тольятинского государственного университета. Серия: юридические науки. - 2011. - № 3. - С. 81;
5. Струсь К. А., Попандопуло Н.А. Соотношение категории «правовые основы» и «источники права» // Вопросы современной юриспруденции. - 2013. - № 27. - С. 140;
6. Струсь К.А., Попандопуло Н.А. К вопросу о содержании категории «правовые основы» // Вопросы современной юриспруденции. - 2013. - № 28. - С. 91;
7. Струсь К. А. Понятие и признаки правовых основ // Современное право. - 2012. - № 3. - С. 8;
8. Струсь К.А. Обычай как форма выражения правовых основ развития общества // UNIVERSUM: экономика и юриспруденция. Электронный научный журнал. 2013. № 1 (1). 21 ноября. [Электронный ресурс] - Режим доступа. - URL: <http://7universum.com/ru/economy/archive/category/1-4>. (дата обращения 10.02.2021 г.);
9. Струсь К.А. Эволюция представлений о содержании категории «правовые основы» // История государства и права. - 2013. - № 9. - С. 52;

10. Струсь К.А. К вопросу о содержании правовых основ социально-экономического развития общества // Юридическая мысль. - 2011. - № 6. - С. 47;
11. Конституция Республики Казахстан принята на республиканском референдуме 30.08.1995 года. [Электронный ресурс] - Режим доступа. - URL: [http://10.61.42.188/rus/docs/K950001000\\_](http://10.61.42.188/rus/docs/K950001000_) (дата обращения 13.04.2022);
12. ЗРК «О прокуратуре» от 30.06.2017 года № 81-VI. [Электронный ресурс] - Режим доступа. - URL: <http://10.61.42.188/rus/docs/Z1700000081> (дата обращения 13.04.2022);
13. АППК РК от 29.06.2020 г. № 350-VI. [Электронный ресурс] - Режим доступа. - URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2000000350> (дата обращения 15.02.2022);
14. Алибеков А.Е., Умаргалиев Д.Б. Сравнительно-правовой анализ деятельности прокурора в административном и гражданском судопроизводстве Республики Казахстан. Вестник Евразийского национального университета имени Л.Н. Гумилева. Серия Право. №1 (138) 2022. С.155-168;
15. Инструкция по организации надзора за законностью деятельности государственных, местных представительных и исполнительных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, иных организаций независимо от формы собственности, а также принимаемых ими актов и решений, судебных актов, вступивших в законную силу, исполнительного производства, представительства интересов государства в суде по гражданским и административным делам, утвержденная Приказом Генерального Прокурора РК от 2.05.2018. №60. Зарегистрирован в Министерстве юстиции РК 17.05.2018. №16894. [Электронный ресурс] - Режим доступа. - URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1800016894> (дата обращения 15.01.2022);
16. ЗРК «О государственной правовой статистике и специальных учетах» от 22.12.2003 г. N 510. [Электронный ресурс] - Режим доступа. - URL: [http://10.61.42.188/rus/docs/Z030000510\\_](http://10.61.42.188/rus/docs/Z030000510_) (дата обращения 13.04.2022);

17. Маклаков В.В. Конституции зарубежных государств: учебное пособие. - М.: БЕК, 1997. - С. 30;
18. Конституции государств Европы: в 3 т. /под общ. ред. Л.А. Окунькова. - М. : НОРМА.Т.3.2001;
19. Конституции стран СНГ и Балтии: учебное пособие / сост. Г.Н. Андреева. - М.:Юристъ, 1999;
20. Титов А.А. Право граждан Российской Федерации на обращение в органы государственной власти: конституционно-правовое исследование /Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук/Орел, 2018, ст.44-46;
21. Мамаев К.Е. Правовые акты прокуратуры как показатель правовой культуры органов прокуратуры/Вестник КазНУ/Алматы, 2009;
22. Приказ Генерального Прокурора РК «Об утверждении Инструкции по рассмотрению обращений, сообщений, предложений, откликов и запросов в органах, ведомствах, учреждениях и организации образования прокуратуры РК» от 01.06.2018 г. № 72. Зарегистрирован в Министерстве юстиции РК 18.06.2018 г. № 17084. [Электронный ресурс] - Режим доступа. - URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1800017084> (дата обращения 15.02.2022);
23. Приказ Министра образования и науки РК «Об утверждении Типовых правил приема на обучение в организации образования, реализующие образовательные программы высшего и послевузовского образования» от 31.10.2018 г. № 600. Зарегистрирован в Министерстве юстиции РК 31.10.2018 г. № 17650. [Электронный ресурс] - Режим доступа. - URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1800017650> (дата обращения 28.02.2022);
24. ЗРК «О государственных услугах» от 15.04.2013 г. № 88-V. [Электронный ресурс] - Режим доступа. - URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1300000088> (дата обращения 28.02.2022).
25. Определение СМАС Алматинской области от 26.10.2021 г. о возврате иска Кожебаева А.Т. к прокуратуре Алматинской области о признании

нуждающимся в принятии на службу и об обязанности восстановить в резерв на занятие вакантной должности;

26. ГПК РК от 13.07.1999 г. № 411. утратил силу ГПК РК в новой редакции от 31.10.2015 г. № 377-V ЗПК. [Электронный ресурс] - Режим доступа. - URL: [https://adilet.zan.kz/rus/docs/K990000411\\_](https://adilet.zan.kz/rus/docs/K990000411_) (дата обращения 28.02.2022).

27. Гражданский процессуальный кодекс РК от 31.10.2015. №377-V ЗПК. [Электронный ресурс] - Режим доступа. - URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000377> (дата обращения 15.01.2022);

28. Кодекс РК Об административных правонарушениях от 5.07.2014 г. № 235-V ЗПК. [Электронный ресурс] - Режим доступа. - URL: <http://10.61.42.188/rus/docs/K1400000235> (дата обращения 15.04.2022);

29. Уголовно-процессуальный кодекс РК от 4.07.2014 г. №231-V ЗПК. [Электронный ресурс] - Режим доступа. - URL: <http://10.61.42.188/rus/docs/K1400000231> (дата обращения 15.04.2022);

30. Гражданский кодекс Республики Казахстан от 27.12.1997 г. № 268-XIII [Электронный ресурс] - Режим доступа. - URL: [http://10.61.42.188/rus/docs/K940001000\\_](http://10.61.42.188/rus/docs/K940001000_) (дата обращения 15.04.2022);

31. Умаргалиев Д.Б. О некоторых проблемах при рассмотрении обращений в РК. Материалы Международной научно-практической конференции «Развитие современной юридической науки: теория и практика». Косшы. 2022. С.....;

32. Лукьянова И. Н. Участие прокурора в гражданском деле и правовая определенность в современном российском гражданском процессе // Законы России: опыт, анализ, практика. 2012. № 9. С. 39-46;

33. Изотова Л. Н. Отдельные процессуальные вопросы участия прокурора в арбитражном процессе // Арбитражный и гражданский процесс. 2013. № 12. С. 11-15;

34. Иванов А. Л. Защита прокурором прав и законных интересов граждан в российском гражданском судопроизводстве// Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., 2009;

35. Маслова Т. Н. Проблемы участия прокурора в гражданском судопроизводстве // Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Саратов, 2002;
36. Российский прокурорский надзор // Учебник. Москва; Норма, Инфра-М, 2001;
37. Рябцев В. П. Прокурорский надзор // Курс лекций. Москва; НОРМА, 2006;
38. Смирнова О. В. Организационные и правовые основы совершенствования деятельности прокурора в гражданском судопроизводстве // Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., 2002;
39. Бессарабов В. Г. Прокурорский надзор // Учебник. Москва; ТК Велби; Проспект, 2006;
40. Шакарян М. С. Субъекты советского гражданского процессуального права. Москва; Изд-во ВЮЗИ, 1970;
41. Алибеков А.Е., Юнина М.П. Формы участия прокурора в гражданском процессе: сравнительная характеристика законодательства РК и Украины// Науковий Вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2000. №4 (108), с.125-134;
42. Баймолдина З.Х. Гражданское процессуальное право РК / З.Х. Баймолдина - Учебник. - Алматы: КазГЮА, 2001. - 179 с;
43. Алибеков А.Е. К проблеме уведомления прокурора о времени и месте рассмотрения гражданского дела. Материалы Международной научно-практической конференции «Наука и образование в современном мире». Караганды. Болашақ-Баспа, 2019. С.24-28;
44. Карпова А.И. Формы участия прокурора в рассмотрении судами общей юрисдикции административных дел в порядке административного судопроизводства. Российское Право. Образование, практика и наука. 2017. №2. С.18-21;
45. Нургазинов Б.К., Пашенцев Д.А., Шерстобоев О.Н., Макенов Т.К. О перспективах процессуального положения прокурора в административном

судопроизводстве РК. Вестник Института законодательства и правовой информации РК. №3 (57) - 2019. С.31-39;

46. Куемжиева Е.Г., Черкас А.С. Особенности правового статуса прокурора в административном судопроизводстве // Современная Научная мысль. 2019. №3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-pravovogo-statusa-prokurora-v-administrativnom-sudoproizvodstve> (дата обращения: 01.04.2022);

47. Решение СМАС города Нур-Султан от 22.11.2021 г. административное дело №7194-21-00-4/671 иску ГУ Министерство обороны РК к Комитету внутреннего государственного аудита Министерства финансов РК (далее - Комитет) о признании незаконным предписания Комитет об устранении нарушений и рассмотрении ответственности должностных лиц их допустивших № КВГА -02-КВ/81 от 14.06.2021 г.

48. Шарипова А.Р. Сравнительный анализ институтов денежного взыскания и судебного штрафа...в уголовном, арбитражном, гражданском и административном процессе. Актуальные проблемы российского права. 2022. Т. 17. № 1 (134) январь. С.154-153;

49. Определение СМАС Акмолинской области от 1.09.2021 г. по административному делу №:1194-21-00-4/190 о возврате иска Хасановой Ф.Ф. к ГУ «Управление комитета по правовой статистике и специальным учетам ГП РК по Акмолинской области» и Прокуратуре Аккольского района о признании незаконным действий и принуждении выдачи копии материалов уголовного дела;

50. Определение СМАС г.Нур-Султана от 7.09.2021 г. по административному делу №7194-21-00-4/227 по иску Кажекенова Т.С. к Главной транспортной прокуратуре РК о признании незаконным и отмене приказа Главного транспортного прокурора Сыбанкулова Е.М., восстановлении на работе,

51. Конституционный закон РК «О Конституционном Совете РК» от 29.12.1995 г. №2737. [Электронный ресурс] - Режим доступа. - URL: [http://10.61.42.188/rus/docs/U950002737\\_](http://10.61.42.188/rus/docs/U950002737_) (дата обращения 15.04.2022);

52. Решение СМАС Павлодарской области от 23.12.2021 г. административное дело № 5594-21-00-4/282 по иску Джуматаев Е.А. к Прокуратуре Павлодарской области, Первому заместителя прокурора Павлодарской области Алибаев Т.А., прокурору прокуратуры Павлодарской области Жусупова И.А. о признании представления об устранении нарушений законности в части привлечения к дисциплинарной ответственности незаконным.
53. ЗРК «О контрразведывательной деятельности» от 28.12.2016 г. № 35-VI ЗРК. [Электронный ресурс] - Режим доступа. - URL: <http://10.61.42.188/rus/docs/Z1600000035> (дата обращения 15.04.2022);
54. ЗРК «Об оперативно-розыскной деятельности» от 15.09.1994 г. № 154-XIII. [Электронный ресурс] - Режим доступа. - URL: [http://10.61.42.188/rus/docs/Z940004000\\_](http://10.61.42.188/rus/docs/Z940004000_) (дата обращения 15.04.2022);
55. ЗРК «Об исполнительном производстве и статусе судебных исполнителей» от 2.04.2010 г. № 216-VI. [Электронный ресурс] - Режим доступа. - URL: [http://10.61.42.188/rus/docs/Z100000261\\_](http://10.61.42.188/rus/docs/Z100000261_) (дата обращения 15.04.2022);
56. ЗРК «О государственной службе Республики Казахстан» от 23.11.2015 г. №416-V ЗРК. [Электронный ресурс] - Режим доступа. - URL: <http://10.61.42.188/rus/docs/Z1500000416> (дата обращения 15.04.2022);
57. Головки И.И. Формы участия прокурора в гражданском и административном судопроизводстве: проблемы и перспективы. Балтийский гуманитарный журнал. 2018. Т. 7. № 3(24) С.337-341;
58. Головки И.И. Поводы и основания участия прокурора в гражданском и административном судопроизводстве // Известия ТулГУ. Экономические и юридические науки. 2019. №1-2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/povody-i-osnovaniya-uchastiya-prokurora-v-grazhdanskom-i-administrativnom-sudoproizvodstve> (дата обращения: 01.04.2022);

59. Кодекса РК «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» (Налоговый кодекс) [Электронный ресурс] - Режим доступа. - URL: <http://10.61.42.188/rus/docs/K1700000120> (дата обращения 15.04.2022);
60. Определением СМАС Карагандинской области от 07.02.2022 г. по иску прокурора района имени Казыбек би г.Караганды к Центральному территориальному отделу по исполнению судебных актов г.Караганды, республиканскому государственному учреждению «Департамент юстиции Карагандинской области Министерства юстиции РК» о признании действий по прекращению исполнительного производства незаконными, отмене постановления о прекращении исполнительного производства от 12.08.2017 г.;
61. Определение СМАС г.Атырау от 20.01.2022 г. о возврате иск ГУ «Специализированная природоохранная прокуратура Мангистауской области» к РГУ «Жайык-Каспийская межобластная бассейновая инспекция рыбного хозяйства комитета рыбного хозяйства министерства экологии, геологии и природных ресурсов Республики Казахстан», Шихметову А.Ш. об отзыве письма управления рыбной инспекции по Мангистауской области №04-53/67 от 5.04.2021 г., о признании недействительным протокола комиссии дисциплинарного совета и заключения служебного расследования;
62. Решение суда Актюбинского военного гарнизона от 16.04.2021 г. об удовлетворении иска прокурора Актауского военного гарнизона о необходимости принятия соответствующих мер по представлению прокурора РГУ Департамент Комитета национальной безопасности по Мангистауской области. Постановление апелляционной инстанции Военного суда РК от 27.07.2021 г. об отмене вышеуказанного решения суда и отказе в удовлетворении иска прокурору;
63. ЗРК «О Службе государственной охраны Республики Казахстан» от 3.10.1995 г. №2483 ЗРК. [Электронный ресурс] - Режим доступа. - URL: [http://10.61.42.188/rus/docs/Z950002483\\_](http://10.61.42.188/rus/docs/Z950002483_) (дата обращения 15.04.2022);
64. Определение судебной коллегии по административным делам Восточно-Казахстанского областного суда от 13.09.2021 г. по иску Шарипханова К.Х. к

акиму города Семей, ГУ «Отдел земельных отношений города Семей» об оспаривании постановлений;

65. ЗРК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования гражданского процессуального законодательства и развития институтов внесудебного и досудебного урегулирования споров» от 20.12.2021 г. № 84-VII ЗРК [Электронный ресурс] - Режим доступа. - URL: <http://10.61.42.188/rus/docs/Z2100000084> (дата обращения 15.04.2022);

66. Материалы по иску Товарищество с ограниченной ответственностью «Бион KZ» к РГУ «Департамент внутреннего государственного аудита по Акмолинской области Комитета внутреннего государственного аудита Министерства финансов РК», ГУ «Академия правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре» о признании незаконным протокола итогов государственных закупок;

67. Комарова Т.А. К вопросу обжалования судебных актов в гражданском и административном судопроизводстве. Вестник Сибирского института бизнеса и информационных технологий. 2015. №4 (16). С.108-112;

68. Ярков В.В. Юридические факты в цивилистическом процессе. М. 2012. С.427.

69. Рогачева О.С. Производство по новым или вновь открывшимся обстоятельствам в административном судопроизводстве. Журнал административного судопроизводства. 2018. №1. С.43-49;

70. Сапаргалиев Г.С. Конституционное право РК. – Алматы: Жеты-жаргы, 2002. - 528 с.

## Приложение А

**«УТВЕРЖДАЮ»**  
**Директор Института**  
**профессионального обучения**  
**старший советник юстиции**



**М.М. Акаев**

**«22» апреля 2022 года**

**А К Т**

внедрения результатов диссертационного исследования «Особенности применения административного процедурно-процессуального кодекса Республики Казахстан в деятельности органов прокуратуры» в учебный процесс

Комиссия в составе:

Председатель:

Заместитель директора Института профессионального обучения Даниев Н.С.

Члены комиссии:

Помощник ректора Управления организационно-методической работы

Джумаев А.С., старший прокурор Управления организационно-методической работы Жумажанов Д.Ж.

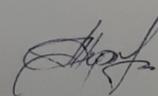
Составили настоящий акт о том, что материалы диссертационного исследования по теме: «Особенности применения административного процедурно-процессуального кодекса Республики Казахстан в деятельности органов прокуратуры», подготовленные магистрантом Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан Умаргалиевым Д.Б. использованы в учебном процессе (на курсе повышения квалификации по теме «Новеллы в административном производстве»).

Председатель-  
 Заместитель директора  
 Института профессионального обучения



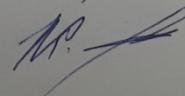
**Н. Даниев**

Помощник ректора Управления  
 организационно-методической работы



**А. Джумаев**

Старший прокурор Управления  
 организационно-методической работы



**Д. Жумажанов**