

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

**МЕЖВЕДОМСТВЕННЫЙ НАУЧНО-
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ**

**ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ
ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА
В ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ И ИНЫХ КРИЗИСНЫХ
СИТУАЦИЯХ**

МОНОГРАФИЯ

Косшы 2022 год

УДК 340
ББК 67.0 Б47

Рецензенты:

кандидат юридических наук Мерзадинов Е.С.
кандидат юридических наук, доцент Абеуов Е.Т.

Под общей редакцией проректора – директора Межведомственного научно-исследовательского института Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре РК Г.К. Шушиковой.

Кудабаев Р.А., Алпысов Н.С., Бекишева С.Д., Муканбеткалиев А.А., Ермекова З.Д. **Особенности организации прокурорского надзора в чрезвычайных и иных кризисных ситуациях** / Под общей редакцией Г.К. Шушиковой. – Косшы: Академия правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан, 2022. – 111 с.

Монография посвящена актуальным проблемам организации прокурорского надзора при возникновении чрезвычайной и иной кризисной ситуации, а также в период чрезвычайного положения. Авторами исследованы национальные и зарубежные теоретические и практические материалы, международное и отечественное законодательство в сфере организации работы прокуратуры и иных государственных органов при чрезвычайных и иных кризисных ситуациях.

По результатам исследования сформулирован ряд выводов теоретического, законодательного и организационного плана, направленных на совершенствование организационной составляющей, законодательства и правоприменительной практики в части повышения эффективности прокурорского надзора

Издание предназначено для сотрудников правоохранительных органов, а также для научных работников, преподавателей, докторантов, магистрантов и студентов вузов, в том числе ведомственных.

Рекомендовано к опубликованию Учебно-методическим советом Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан

ISBN XXXXXXXXXXXX

© Академия правоохранительных органов, 2022

Сведения об авторах

Кудабаев Р.А., главный научный сотрудник Центра исследования проблем в сфере защиты общественных интересов Межведомственного научно-исследовательского Института Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре РК - введение; раздел 1.2 совместно с Бекишевой С.Д.; раздел 1.3 совместно с Ермаковой З.Д.; раздел 2.1 совместно с Муканбеткалиевым А.А.; раздел 2.3; заключение.

Алпысов Н.С., начальник Центра исследования проблем в сфере защиты общественных интересов Межведомственного научно-исследовательского Института Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре РК - раздел 2.2 совместно с Муканбеткалиевым А.А.

Бекишева С.Д., главный научный сотрудник Центра исследования проблем в сфере защиты общественных интересов Межведомственного научно-исследовательского Института Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан, доктор юридических наук - разделы 1.2 совместно с Кудабаевым Р.А.

Муканбеткалиев А.А., ведущий научный сотрудник Центра исследования проблем в сфере защиты общественных интересов Межведомственного научно-исследовательского Института Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан, доктор философии (PhD) - разделы 2.1. совместно с Кудабаевым Р.А.; 2.2 совместно с Алпысовым Н.С.

Ермакова З.Д., старший научный сотрудник Центра исследования проблем в сфере защиты общественных интересов Межведомственного научно-исследовательского Института Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан, магистр юридических наук - разделы 1.1; 1.3 совместно с Кудабаевым Р.А.

Содержание

| | |
|--|----|
| Перечень сокращений и обозначений | 5 |
| Введение | 6 |
| I. История и правовые основы организации работы прокурора в чрезвычайных и иных кризисных ситуациях | |
| 1.1 История и правовое регулирование деятельности органов прокуратуры, в том числе в период чрезвычайных и иных кризисных ситуаций | 10 |
| 1.2 Особенности правового режима при чрезвычайных ситуациях. Теоретические и правовые основы прокурорского надзора за исполнением законодательства при чрезвычайных и иных кризисных ситуациях | 25 |
| 1.3 Зарубежный опыт в организации прокурорского надзора при чрезвычайных ситуациях | 43 |
| II. Современная организация надзорной деятельности при чрезвычайных ситуациях | |
| 2.1 Роль и место органов прокуратуры РК в обеспечении законности при чрезвычайных ситуациях | 57 |
| 2.2 Современное состояние, особенности и проблемные вопросы прокурорского надзора при чрезвычайных ситуациях | 63 |
| 2.3 Меры по совершенствованию законодательства РК и практики его применения | 74 |
| Заключение | 87 |
| Список использованных источников | 90 |

ПЕРЕЧЕНЬ СОКРАЩЕНИЙ И ОБОЗНАЧЕНИЙ:

ЧП – чрезвычайное положение
ЧС – чрезвычайная ситуация
НПА – нормативный правовой акт
КСЕП – Консультативный Совет европейских прокуроров
АТО – антитеррористическая операция
ЕКПЧ – Европейская конвенция о защите прав человека
КоАП – Кодекс об административных правонарушениях
УПК – Уголовно-процессуальный кодекс
ГПК – Гражданско-процессуальный кодекс
АПК – Административный процедурно-процессуальный кодекс
ЭК – Экологический кодекс
ФКЗ – Федеральный Конституционный закон
МВД – Министерство внутренних дел
МЧС – Министерство по чрезвычайным ситуациям
МО – Министерство обороны
МЮ – Министерство юстиции
МФ – Министерство финансов
КНБ – Комитет национальной безопасности
ГСК – Государственный следственный комитет
ЦПСИИ – Центр правовой статистики и информации
РФ – Российская Федерация
РБ – Республика Беларусь
РК – Республика Казахстан
СССР – Союз Советских Социалистических Республик
СНГ – Содружество Независимых государств
КГБ – Комитет государственной безопасности
COVID-19 – коронавирусная инфекция
СМИ – средства массовой информации
НПП – Национальная палата предпринимателей
МВК – межведомственная комиссия
ТОО – Товарищество с ограниченной ответственностью
РГП – Республиканское государственное предприятие
КГП – Коммунальное государственное предприятие

Введение

В соответствии со статьей 83 Конституции РК прокуратура от имени государства осуществляет в установленных законом пределах и формах высший надзор за соблюдением законности на территории РК, представляет интересы государства в суде и от его имени осуществляет уголовное преследование.

Эта конституционная норма определяет полномочия прокуратуры по принятию мер, направленных на неукоснительное исполнение требований законодательства, независимо от сложившейся ситуации – ЧП либо иной правовой режим. Более того, согласно пункту 2 и 4 вышеуказанной статьи Конституции, прокуратура осуществляет свои полномочия независимо от других государственных органов, должностных лиц и подотчетна лишь Президенту РК, ее компетенция, организация и порядок деятельности определяются законом.

Законом «О прокуратуре» (далее – Закон) основными задачами органов прокуратуры определены защита и восстановление прав и свобод человека и гражданина, законных интересов юридических лиц, общества и государства; выявление и устранение нарушений законности, причин и условий, им способствующих, а также их последствий; координация деятельности правоохранительных и иных государственных органов по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью (статья 4).

Указанный Закон определяет статус, компетенцию, организацию и порядок деятельности прокуратуры РК, но в период ЧП либо иной кризисной ситуации специального алгоритма работы прокурора не имеется ни на законодательном уровне, ни на уровне актов Генерального Прокурора. Между тем, выполнение надзорных функций может быть затруднено различными социальными, экономическими, техническими и иными факторами.

В свою очередь, координирующая роль прокуратуры, безусловно, ставит этот орган на первый план при введении на территории страны ЧС, так как основной задачей в условиях ЧС является сохранение стабильности в обществе, поддержание правопорядка и общественной безопасности.

Законом «О правоохранительной службе», регулирующим отношения, связанные с поступлением на правоохранительную службу, ее прохождением и прекращением, какой-либо особый порядок прохождения службы при чрезвычайном положении не предусмотрен (за исключением вопросов, связанных с правом ношения огнестрельного и иного оружия и спецсредств, продолжительностью привлечения сотрудников для охраны общественного порядка в иных регионах, особых условий несения службы в уголовно-исполнительной системе).

Ряд правовых актов, в том числе регулирующих деятельность силовых структур («О специальных государственных органах Республики Казахстан», «Об обороне и Вооруженных Силах Республики Казахстан», «Об органах внутренних дел», Уголовно-процессуальный кодекс), содержат в себе отдельные нормы,

оговаривающие алгоритм выполнения некоторых задач и функций именно в период чрезвычайного положения.

В Законе «О чрезвычайном положении» (устанавливающий основания, сроки, порядок введения и действия ЧП, правовой режим ЧС социального характера), не урегулирован правовой механизм реализации надзорных полномочий прокурора.

Важным направлением работы прокуроров остается надзор за исполнением законов, по обеспечению транспортной и промышленной безопасности. Как правило, причиной многих чрезвычайных ситуаций являются нарушения законов эксплуатантами опасных объектов и невыполнения органами контроля возложенных на них функций. Как результат – человеческие жертвы, ущерб здоровью людей, окружающей среде, материальные потери.

Зачастую именно исполнительная власть является рабочим органом при возникновении чрезвычайной ситуации и, соответственно, организует работу по ликвидации последствий. Прокуратура в данном случае в большей степени лишь «наблюдает», выполняя задачу по соблюдению этими органами требований законодательства.

В хронологии самыми масштабными можно считать события последних лет – пандемию, связанную с распространением коронавирусной инфекции, при которой на территории республики принимался ряд мер, в той или иной степени ограничивающих права граждан.

В результате принятых ограничений произошел рост безработицы (до 5%), значительный рост на 63% тяжких и 14,2 % особо тяжких преступлений. Карантинные меры, в частности, введенные с 5 июля 2020 года, сказались на работе более 1,7 млн. казахстанцев. Представители казахстанского бизнеса отметили, что вынуждено уволили порядка 14,5 % от общего числа сотрудников.

В отдельных случаях действия должностных лиц государственных органов вызвали справедливое возмущение граждан и соответствующую реакцию в СМИ. Об этом свидетельствуют многочисленные публикации.

К примеру, на сайте «Zakon.kz» 3 апреля 2020 года выложена заметка о том, как троих жителей поселка Косшы арестовали на пять суток «за нарушение режима карантина и проведения других обязательных санитарно-противоэпидемических мероприятий», выразившееся в отсутствии масок.

Жителям Актау запретили передвигаться по городу на личном транспорте и советовали пересесть на общественный транспорт. В Восточно-Казахстанской области людям запрещали передвигаться по населенным пунктам без специальных карточек.

В соответствии с Кодексом РК «О здоровье народа и системе здравоохранения» постановления главного государственного санитарного врача подлежат обязательному исполнению, как гражданами, так и государственными органами.

В данном случае можно с определенной долей отметить правовую коллизию: Конституция закрепляет, что прокуратура осуществляет свои

полномочия независимо от других государственных органов, в то время как постановления санитарных врачей (к примеру, принятые в 2020 году), частично парализовали деятельность надзорного органа по причине необходимости перевода личного состава на дистанционный формат работы. Между тем, специфика работы прокуратуры не всегда позволяет организацию работы в таком формате, особенно в свете перехода на трехзвенную модель уголовного процесса, где прокурор принимает ключевые процессуальные решения в строго ограниченные сроки, установленные УПК РК.

В 2010 году в Алматинской области случилось одно из сильнейших в истории страны наводнений, отдельного внимания заслуживает чрезвычайная ситуация, произошедшая в городе Арыс Туркестанской области, когда в 2019 году на складах воинской части взорвались боеприпасы.

В Жамбылской области в августе 2021 года в воинской части, дислоцированной в Байзакском районе, произошел взрыв неустановленных предметов, в результате которых погибли люди, в том числе одним из первых погиб военный прокурор региона. Кроме того, выехавшие на место военные и территориальные прокуроры получили многочисленные телесные повреждения.

Полагаем, что изложенный случай в первую очередь связан, как уже отмечено, с отсутствием четкого алгоритма действий при ЧС. Прокурор в силу действующих отраслевых правовых актов выехал на место происшествия для выяснения всех обстоятельств дела.

Вместе с тем, поскольку прокуратура является надзорным органом и работники прокуратуры являются по специальности юристами и не проходят в силу своей деятельности специальных курсов по ликвидации ЧС, возникают вопросы в необходимости выезда прокурора на место происшествия, в совершении действий для предотвращения взрывов.

То есть, возникает вопрос о необходимости четкого определения границ и пределов надзора, содержание которого в отраслевом законе носит обобщающий характер, и, по нашему мнению, требует более детального уточнения. Регламентация работы прокурора сегодня сведена в основном на уровень организационно-распорядительных документов.

Несмотря на то, что в основном выделяют два вида ЧС (природного и техногенного характера), казахстанская практика и законодательство также уделяет важное внимание еще одной разновидности, имеющей не менее существенное значение – это ЧС социального характера, которые также имели место в истории Казахстана.

Эти ситуации, отличаясь между собой масштабами, территорией охвата и размерами ущерба, продемонстрировали, что в этой области существует много теоретических, правовых и прикладных проблем.

В соответствии со статьей 35 Закона, единую систему органов прокуратуры РК образуют Генеральная прокуратура, прокуратуры областей и приравненные к ним (прокуратуры городов республиканского значения и столицы РК, главные военная и транспортная прокуратуры), районные и приравненные к ним

городские, межрайонные, а также специализированные прокуратуры (военные, природоохранные, транспортные, прокуратуры специальных объектов).

Между тем, в России и в Беларуси действует норма, согласно которой деятельность органов прокуратуры (как и в Российской Федерации, так и в Республике Беларусь) на территории, на которой введено чрезвычайное положение, осуществляется в порядке, установленном законом (при введении ЧП на территориях нескольких субъектов Генеральным прокурором может быть создана межрегиональная прокуратура территории, на которой введено чрезвычайное положение).

То есть, законодательство указанных государств предусматривает возможность отдельного алгоритма регулирования деятельности надзорного органа в период чрезвычайного положения.

Аналогичный подход отражен в Заключении Консультативного Совета Европейских прокуроров, в частности, касательно создания специализированных подразделений прокуратуры в зависимости от ситуации.

В США на период чрезвычайных ситуаций разработан тематический Справочник по процедурам прокуратуры.

В целом научно-исследовательские работы по анализу правовых полномочий прокурора на период чрезвычайного положения не проводились, и за 30 лет Независимости РК законодатель не выработал самостоятельный алгоритм действий прокурора на случаи изменения правового режима при возникновении ЧС.

Между тем, роль прокуратуры в выявлении, пресечении, устранении и предупреждении нарушений законодательства о защите населения и территорий от ЧС и иных кризисных ситуаций, а также в восстановлении нарушенных прав граждан представляется весьма значительной.

Как отмечает доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, Почетный работник прокуратуры РФ Рябцев В.П. (НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ), в особых условиях, в период действия военного или чрезвычайного положения, ликвидации последствий ЧС, прокуроры действуют на острие таких ситуаций, непосредственно участвуют в осуществлении необходимых действий и мероприятий.¹

Теоретический анализ указанных вопросов, разработка и внедрение нового подхода к прокурорской деятельности в указанных условиях является одним из перспективных направлений, и, в определенной степени, имеет междисциплинарное значение, поскольку связаны с проблемами науки конституционного и административного права, прокурорского надзора, а также других отраслевых юридических наук.

¹ Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2010. №5 (19). С.15-22.

I. История и правовые основы организации работы прокурора в чрезвычайных и иных кризисных ситуациях

1.1 История законодательства, регулирующего деятельность органов прокуратуры, в том числе в период возникновения чрезвычайных и иных кризисных ситуаций.

На современном этапе прокуратура в системе государственного аппарата РК является одним из ключевых государственных органов. Особенность ее статуса состоит в том, что обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства являются исключительными целями именно прокурорской деятельности.

В 2021 году Казахстан отметил 30-летие Независимости.

Несмотря на наличие устоявшейся правовой базы, после провозглашения независимости развитие института прокуратуры РК шло по своему самостоятельному пути с учетом особенностей формирования новой казахской государственности. В юридической науке Казахстана этот период развития прокуратуры называют новой страницей ее истории².

И это не случайно, поскольку институт прокуратуры в государствах мира максимально адаптирован к форме государства, особенно к таким его выражениям, как форма правления и форма государственного устройства, при этом оставаясь нейтральной к различным политическим силам и партиям.

Поэтому с обретением суверенитета РК было проведено реформирование института прокуратуры на основе принципов нового государственного устройства республики, установившегося политического режима и развития международно-правового сотрудничества.

В республике на основе принципов новой государственности была создана фактически заново новая система органов прокуратуры – 6 декабря 1991 года Верховный Совет Казахской ССР образовал единую систему органов прокуратуры и предпринял меры по обеспечению их самостоятельности и независимости. Все органы прокуратуры были подчинены Генеральному Прокурору РК³.

Фактически именно с этого времени началась самостоятельная история казахстанской прокуратуры, и в ее развитии можно условно выделить 4 основных этапа: становление прокуратуры независимого Казахстана,

² Бахтыбаев И.Ж. Концептуальные основы деятельности прокуратуры Республики Казахстан по обеспечению законности/ И.Ж. Бахтыбаев. – Алматы: Жеты жаргы, 2008. 887 с. (ст.102)

³ Постановление Верховного Совета Казахской ССР от 6 декабря 1991 г. «Об образовании единой системы органов прокуратуры Казахской ССР, обеспечении их самостоятельности и независимости» //Ведомости Верховного Совета Казахской ССР .-1991.-№ 48-50. Ст.615

реформирование казахстанской прокуратуры, укрепление казахстанской прокуратуры и переориентирование надзорных полномочий.

Первый этап. Становление прокуратуры независимого Казахстана (1991-1995 г.г.).

Первый этап начался с момента образования прокуратуры в период независимого Казахстана в 1991 году и продолжился до августа 1995 года. В этот период был принят Закон РК от 17 января 1992 года «О прокуратуре Республики Казахстан»⁴, в соответствии с которым прокуратура определялась как орган высшего надзора за исполнением законов, подотчетный Верховному Совету Казахстана.

28 января 1993 года была принята первая Конституция РК, как суверенного государства⁵. В ней прокуратуре была посвящена отдельная семнадцатая глава, в которой закреплялись положения об осуществлении прокуратурой надзора за точным и единообразным исполнением законов на территории РК, уголовного преследования в пределах своей компетенции, участия в судебном процессе. Также было закреплено и то, что свои полномочия органы прокуратуры осуществляли независимо от государственных органов и их должностных лиц, и в своей деятельности подчинялась только закону.

Указанные конституционные положения определили задачи прокуратуры по обеспечению верховенства закона, единства и укрепления законности и правопорядка в республике для достижения целей по защите прав и свобод человека и гражданина, охране суверенных прав РК на международной арене, повышения правового сознания населения республики и должностных лиц органов публичной власти, руководителей предприятий, учреждений и организаций.

В первые годы после получения Казахстаном независимости изменения претерпели и специализированные органы прокуратуры, особенно транспортная прокуратура, что объясняется реструктуризацией железных дорог, водного и воздушного транспорта, которые были объединены в единую национальную транспортную систему.

В этой связи, в 1992 году Алматинская, Западно-Казахстанская и Целинная транспортные прокуратуры были упразднены. На их месте была образована единая Казахская транспортная прокуратура, которая осуществляла ведомственный контроль за работой районных транспортных прокуратур.

Все перечисленные мероприятия и принятые законодательные акты сыграли свою положительную роль в становлении института прокуратуры в независимом Казахстане.

⁴ Постановление Верховного Совета Республики Казахстан от 17 января 1992 г «О введении в действие закона «О прокуратуре Республики Казахстан» //Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. -1992.- №3.- Ст.204.

⁵ Конституция Республики Казахстан от 28 января 1993 года //Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. -1993.- №3.- Ст.204.

Вместе с тем, в этот период государство находилось в поиске оптимального пути своего развития, поэтому реформы и модернизация коснулись всех сфер жизнедеятельности.

Важнейшее событие в жизни казахстанцев и независимого государства в целом произошло 7 марта 1994 года – были проведены первые выборы в Парламент Казахстана.

С учетом многонационального состава, в целях созидания толерантного социума 1 марта 1995 года создается Ассамблея народов Казахстана.

На основе двухлетнего опыта и практики 30 августа 1995 года на общереспубликанском референдуме принята новая Конституция РК.

Вполне закономерно, что быстро и динамично развивающиеся процессы в молодом государстве потребовали новых подходов к формированию всей правовой системы страны, в том числе и вопросах места и роли органов прокуратуры.

Принятие новой Конституции ознаменовало и новый виток развития казахстанской прокуратуры.

Второй этап. Реформирование казахстанской прокуратуры (1995-2002 г.г.).

Второй этап развития прокуратуры РК условно длился с 1995 по 2002 годы и характеризовался дальнейшим реформированием органов прокуратуры на основе новой Конституции РК 1995 года и Указа Президента РК от 21 декабря 1995 года «О прокуратуре Республики Казахстан», который в то время имел силу закона.

Новая Конституция в статье 83 провозгласила прокуратуру независимой единой централизованной системой, которая от имени государства призвана осуществлять высший надзор за точным и единообразным применением законов республики, указов Президента РК и иных нормативных правовых актов, за законностью оперативно-розыскной деятельности, дознания и следствия, административного и исполнительного производства, принимать меры по выявлению и устранению нарушений законности, представлять интересы государства в суде, осуществлять уголовное преследование.

Тем самым, по сравнению с первым этапом становления прокуратуры акцент начал смещаться на осуществление высшего надзора, и, именно в Конституции РК 1995 года было закреплено, что дознание и предварительное расследование по уголовным делам осуществляется специальными органами и отделены от суда и прокуратуры.

Учитывая, что в те годы реформам подвергались все институты власти, правоприменительная практика также подвергалась корреляции и потребовала новой правовой базы и детализации отдельных положений.

В 2000 году 37 депутатов Парламента при реализации своих законодательных полномочий обратились в Конституционный совет по вопросу дачи официального толкования пунктов 1 статей 83 и 84 Конституции РК.

Поводом для обращения послужил рассматриваемый в Парламенте республики законопроект «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты по вопросам усиления борьбы с организованной преступностью и коррупцией».

Предлагаемыми поправками в УПК РК Генеральному Прокурору РК предоставлялось право образовывать следственную группу во главе с прокурором, и, по мнению депутатов, предлагаемая норма противоречила положениям пункта 1 статьи 84 Конституции РК, согласно которой дознание и предварительное расследование по уголовным делам осуществляется специальными органами и отделены от суда и прокуратуры. При этом было отмечено о возможности прокуратуры осуществлять уголовное преследование согласно пункта 1 статьи 83 Конституции РК.

Конституционный Совет РК принял данное обращение и дал следующее официальное разъяснение по норме Конституции касательно того, что «дознание и предварительное расследование по уголовным делам осуществляются специальными органами и отделены от прокуратуры» - в системе органов прокуратуры не могут создаваться структуры, осуществляющие деятельность по дознанию и предварительному расследованию.

Пункт 1 статьи 83 Конституции РК относительно того, что «прокуратура в случаях, в порядке и в пределах, установленных законом, осуществляет уголовное преследование» представляет собой исключение из правила, предусмотренного пунктом 1 статьи 84 Конституции РК.

Согласно этому же постановлению, указанную норму пункта 1 статьи 83 Конституции РК следовало понимать таким образом, что правовое установление конкретного механизма осуществления прокурором функций уголовного преследования, включая наделение его правом руководить следственными группами, относится к сфере законодательного регулирования Парламента⁶.

В дальнейшем в целях исключения фактов неполноты и необъективности расследования, с учетом сложности и значимости ряда уголовных дел, были внесены изменения в уголовно-процессуальное законодательство, согласно которым Генеральному Прокурору в исключительных случаях было предоставлено право создавать специальные группы и назначать прокуроров их руководителями.

Как следствие, в 2001 году Генеральной прокуратурой было образовано Управление специальных прокуроров, в обязанности которых вошло осуществление руководства специальными следственными группами по расследованию сложных уголовных дел. Данные новшества способствовали усилению борьбы с преступностью, особенно организованной, и коррупцией в органах государственной власти.

⁶ Постановление Конституционного Совета РК «О соответствии Конституции Республики Казахстан Закона Республики Казахстан «Об официальном толковании пункта 1 статьи 83 и пункта 1 статьи 84 Конституции Республики Казахстан» от 26 декабря 2000

Это только малая часть законодательных изменений, направленных на совершенствование прокурорского надзора. Помимо них Генеральным Прокурором были приняты за 2000-2001 г.г. свыше 250 приказов, регулирующих различные сферы организации прокурорского надзора, начиная от положений о подразделениях и заканчивая утверждением форм правовой статистической информации.

Следует отметить еще одно важнейшее событие в истории органов прокуратуры, которое на тот момент не повторило ни одно государство из стран СНГ. Впервые, на основании Указа Президента РК от 22 апреля 1997 года, на информационной базе Центров криминальной информации ГСК, статистических подразделений МВД и МЮ, с передачей штатных единиц, в органах прокуратуры образован Центр (на правах Департамента) правовой статистики и информации при Генеральной прокуратуре РК (ЦПСИИ) с территориальными подразделениями общей штатной численностью свыше 1100 единиц.

Основной задачей ЦПСИИ тогда стала централизация учета событий и лиц, попавших в сферу деятельности правоохранительных и правоприменительных органов, формирование на ее основе целостной правовой статистики с обеспечением единых принципов сбора и обработки первичных учетных документов, разработки и внедрения их форм, анализа состояния и проблем преступности, контроля над состоянием учетно-регистрационной дисциплины и достоверности представляемых правоохранительными и судебными органами статистических документов.

Именно на основании данных ЦПСИИ при Генеральной прокуратуре стала формироваться официальная информация о криминогенной ситуации в стране, которая доводилась до руководства страны, и именно прокуратуре была доверена миссия по обеспечению достоверности такой информации.

Большая работа по реабилитации жертв политических репрессий была проделана прокуратурой республики в период с 1993 по 2000 годы. Руководствуясь Законом РК «О реабилитации жертв политических репрессий» прокуратурой было изучено 20 тыс. архивных уголовных дел.

По результатам данной работы было реабилитировано 25 тыс. граждан.

Таким образом, в освещаемый период прокуратура заметно «окрепла», сформировала новые направления деятельности, и теперь весь этот надзорный механизм требовалось укрепить на практике через призму обеспечения законности и правопорядка в РК.

Третий этап. Укрепление казахстанской прокуратуры (2002-2017 г.г.).

В 2001 году тенденция реформирования государственного аппарата продолжилась и Президентом РК в январе 2001 года был принят Указ «О мерах по совершенствованию правоохранительной деятельности в Республике Казахстан», который определял новые задачи перед силовыми структурами.

В реализацию поручений Главы государства 9 августа 2002 года принят Закон РК «О внесении дополнений в некоторые законодательные акты РК по

вопросам прокурорского надзора», который и определяет, по нашему мнению, третий этап становления органов прокуратуры.

Вышеназванный Указ был направлен на повышение уровня законности и защиты прав граждан. Было признано необходимым укрепить прокуратуру, как высший надзорный орган, обеспечить обязательность исполнения актов прокурорского реагирования, определить механизм их принудительного исполнения, установить более строгую ответственность должностных лиц и граждан за неисполнение законных требований прокурора.

Именно по этим направлениям и произошло изменение законодательства о прокурорском надзоре РК.

Несмотря на совершенствование законодательства, проблемы толкования отдельных полномочий органов прокуратуры продолжали иметь место, в том числе и по ранее озвученной проблеме о полномочиях в части уголовного преследования.

Депутатами Парламента вновь инициировались обращения в Конституционный совет по разъяснению отдельных норм Конституции касательно полномочий органов прокуратуры.

В связи с чем, в этот период Конституционным Советом РК неоднократно разъяснялись нормы Конституции РК, касающиеся полномочий органов прокуратуры (постановление «О соответствии Конституции РК Закона РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам прокурорского надзора» от 5 августа 2002 года, постановление «Об официальном толковании статей 16 и 83 Конституции РК» от 31 декабря 2003 года, постановление «Об официальном толковании пункта 4 статьи 52, пункта 5 статьи 71, пункта 2 статьи 79, пункта 3 статьи 83 и пункта 2 статьи 15 Конституции Республики Казахстан» от 30 января 2003 года).

Это свидетельствовало о необходимости принятия точечных изменений в целях исключения разночтений в Конституции РК.

В результате чего, Законом РК «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» от 21 мая 2007 года статья 84 Конституции РК, которая ограничивала прокуратуру в части ведения предварительного расследования преступлений, была исключена⁷.

Следующей тенденцией развития законодательства о прокуратуре в это время стало преобразование прокуратуры в правовое средство Президента РК по обеспечению функций гаранта Конституции, прав и свобод человека и гражданина. Именно это место в системе разделения властей стала занимать прокуратура республики, и даже не столько в системе разделения властей, сколько в механизме сдержек и противовесов между ветвями власти.

Прокуратура в системе обеспечения законности и правопорядка стала занимать особое место среди всех правоохранительных органов. При этом, прокуратура, выполняя функции государственного органа, призванного обеспечивать соблюдение законности, правопорядка, защиты прав граждан и

⁷ Закон Республики Казахстан от 21 мая 2007 года «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан»

интересов государства, имея все правовые элементы в систему правоохранительных органов не входила.

Как уникальный орган по обеспечению законности, прокуратура взаимодействует не только с ветвями власти, другими правоохранительными органами, судебной системой, но и с органами местного самоуправления, развивающимися институтами гражданского общества. Этому способствовал изменяющийся правовой статус прокуратуры, состояние политической ситуации в стране, которая отличалась своей стабильностью.

Учитывая, как указывалось выше, наличие всех правовых признаков правоохранительного органа, в рамках дальнейшего реформирования государственного аппарата в 2011 году прокуратура обрела статус правоохранительного органа, ядра правоохранительной системы.

Это было достигнуто принятием 6 января 2011 года Закона РК «О правоохранительной службе», который регулирует общественные отношения, связанные с поступлением на правоохранительную службу РК, ее прохождением и прекращением, а также определяет правовое положение (статус), материальное обеспечение и социальную защиту сотрудников правоохранительных органов РК.

Прокуратура РК занимала все более прочные позиции в государственном развитии РК. Ее место в системе казахской государственности определялось многовекторной и целенаправленной деятельностью прокуратуры по всем направлениям. Надзорные функции позволяли ей влиять на все основные процессы в стране. Она стала адекватным правовым институтом современной казахской государственности и вполне соответствовала эволюционному развитию РК и тем преобразованиям в экономической, политической, культурной сферах, которые осуществлялись в последние годы.

Прокуратура РК на современном этапе развития казахстанской государственности вследствие изменений в законодательстве оказалась максимально адаптированной к установившейся форме государства в РК. Она вобрала в себя положительные стороны организации и деятельности прокуратур в других государствах, прежде всего тех стран, которые вошли в состав СНГ.

Все изменения в законодательстве о прокуратуре, произошедшие на трех этапах ее развития, шли в направлении повышения ее роли в обеспечении законности и правопорядка на всей территории РК.

На данном этапе развития прокуратуры вносились изменения в Конституцию РК, касающиеся этого правового института. Правда, эти изменения не привели к появлению в Конституции самостоятельной главы, посвященной прокуратуре, о чем неоднократно писали исследователи, но они, тем не менее, имели принципиальное значение.

О необходимости восстановления в системе функции прокуратуры предварительного следствия указывалось в юридической науке Казахстана⁸. При этом подчеркивалась необходимость взвешенных решений на этот счет. Это должны быть преимущественно уголовные дела о преступлениях, совершенных должностными лицами правоохранительных органов и судьями по службе, что соответствует основному предназначению прокуратуры по обеспечению ею законности и правопорядка.

Как следствие, с января 2015 года УПК РК была усилена роль прокурора на досудебной стадии уголовного процесса и в суде первой инстанции, чему способствовало введение фигуры процессуального прокурора, в компетенцию которого определено осуществление надзора за законностью досудебного расследования с момента его начала и участие в суде первой инстанции в качестве государственного обвинителя.

Акцент полномочий прокурора именно в вопросах досудебной стадии уголовного процесса в дальнейшем привел к выработке новых подходов к роли прокурора и прокурорского надзора в системе государственных органов в целом, что нашло отражение в следующем этапе развития органов прокуратуры.

Четвертый этап. Переориентирование надзорных полномочий (2017 г.- по настоящее время).

На наш взгляд, именно на четвертом этапе происходят самые интенсивные изменения в функциях и полномочиях системы органов прокуратуры.

К примеру, отдельные законодательные новеллы закона «О прокуратуре» от 30 июня 2017 года подверглись пересмотру в 2020 году. Соответствующий законопроект 24 июня 2021 года был принят Парламентом РК и 29 июня 2021 года направлен на подпись Главе государства.

Но обо всем по порядку.

Современные приоритеты прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина требовали обновления высшего надзора в стране.

Сообществом критиковались «общий надзор», бесконечные проверки.

Это привело к тому, что Генеральной прокуратурой был пересмотрен подход к организации прокурорского надзора в целом – был разработан соответствующий законопроект, с момента подписания которого (30 июня 2017 года) и вступления в силу (14 июля 2017 года) начался следующий, четвертый этап развития прокуратуры.

Одна из приоритетных целей нового закона – снижение количества проверок, в том числе предпринимателей.

«Общий надзор теперь не будет безграничным. Конституция РК определила конкретные пределы надзора. Новый надзор будет осуществляться в трёх формах: проверка, анализ и оценка правовых актов.

⁸ А.Б. Ахметова Развитие в системе государственности Казахстана. // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2014.- № 2 (30).

Больше не будет бесконечных проверок, как ранее. Главный инструмент – это анализ; в первую очередь мы анализируем статистику, сведения, информацию в СМИ. Не надо никуда ходить и кого-то тревожить», - отметил Генеральный Прокурор Асанов Ж.К. на пленарном заседании в Мажилисе.

Таким образом, одной из основных идей Закона от 30 июня 2017 года, регулирующего порядок деятельности и компетенцию прокуроров, является уменьшение количества прокурорских проверок за счет поручения проверок непосредственно контролирующим органам.

Данные изменения в отношении ограничения оснований проверок, а также определения компетенции Президента и Генерального Прокурора касательно предоставления поручений для назначений проверок были сформулированы для положительного влияния на предпринимательскую деятельность и уменьшения количества прокурорских проверок.

Некоторые акты прокурорского надзора, такие как заявление и обращения, в Законе были определены в качестве актов прокурорского реагирования, а некоторые, такие как предписание и предостережение, вовсе были исключены. В законе не установлены сроки дачи санкции прокурором, когда ранее такой срок был прямо определен 24-мя часами.

Также, одним из новшеств является то, что прокуроры вправе подписывать электронной цифровой подписью все санкции, по сравнению с прежним порядком, когда санкции на негласные следственные действия, связанные с получением сведений, содержащих охраняемую законом тайну, не могли быть подписаны электронным способом. В случае отказа в даче санкции прокурор теперь обязан указать его причины и основания.

Еще одним ограничением полномочий прокурора является исключение его права/обязательства по разъяснению закона органу или должностному лицу, принимающему акт, проект которого не соответствует требованиям законодательных актов (за исключением постановлений Парламента РК и его Палат).

В реализацию идеи «обновленной прокуратуры» в июле 2017 года были инициированы изменения в ГПК РК. С целью обеспечения равноправия сторон, функции прокурора разделены на представительство и высший надзор.

Как следствие, в первой инстанции прокурор не обладает никакими привилегиями. Он наряду с другими участниками процесса участвует в исследовании доказательств, заявляет ходатайства.

Поэтому участие прокурора в первой инстанции и оценка законности судебных актов на стадии апелляции - это не что иное, как представительство.

Проверка же законности судебных актов, вступивших в законную силу, осуществляется в рамках высшего надзора только Генеральной прокуратурой.

В декабре 2017 года в Закон были внесены изменения, которые позволили прокурорам проверять законность проведения негласных следственных действий.

В 2019 году в Закон были неоднократно внесены дополнения (в статью 14), где при осуществлении надзора за законностью исполнительного производства прокурор санкционирует постановления судебных исполнителей, изымает из производства судебного исполнителя документ и передает его в соответствующий орган юстиции или в региональную палату частных судебных исполнителей по территориальности для передачи другому судебному исполнителю.

В 2020 году законодатель наделил прокурора правом запрашивания с целью осуществления надзора за законностью вступивших в законную силу судебных актов не только по уголовным, гражданским делам и делам об административных правонарушениях, но и также по административным делам. Соответственно прокуратура также теперь представляет интересы государства в суде на основании и в порядке законодательства РК об административном судопроизводстве.

Новым АППК сокращено и участие прокурора в судебном процессе. Предполагается, что в дальнейшем он будет вступать в процесс по делам, вытекающим из налоговых, таможенных, бюджетных отношений, отношений в области охраны окружающей среды и ряду других.

В Закон «О прокуратуре» внесен ряд поправок, направленных на усиление роли прокуратуры в вопросах обеспечения законности, в частности, защиты прав граждан и субъектов бизнеса.

Поправки предоставляют право прокурору отменять меры ограничительного характера, принятые уполномоченными органами, при этом постановление прокурора подлежит незамедлительному исполнению.

Возвращено право прокурорам инициировать проверки в целях защиты субъектов частного предпринимательства по фактам вмешательства в их деятельность со стороны государственных, местных представительных и исполнительных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц.

С 2021 года в Казахстане начала действовать трехзвенная модель правосудия. Президент РК Касым-Жомарт Кемелевич Токаев подписал поправки в некоторые законодательные акты по вопросам усиления защиты прав граждан в уголовном процессе.

«Нам нужна модель, обеспечивающая своевременную защиту прав граждан и отвечающая высоким международным стандартам. Считаю необходимым внедрить в Казахстане трехзвенную модель с четким разделением полномочий», - отметил Глава государства, выступая с Посланием народу Казахстана⁹.

УПК РК наделил прокурора правом согласования четырех процессуальных действий, затрагивающих ключевые решения по уголовным делам:

⁹ Послание Главы государства народу Казахстана от 1 сентября 2020 года «Казахстан в новой реальности: время действий».

- постановление о признании подозреваемым;
- о квалификации деяния подозреваемого;
- об изменении или дополнении квалификации деяния подозреваемого;
- о прерывании сроков расследования.

Введенная по истечении 25 лет трехзвенная модель правосудия вновь возложила на органы прокуратуры полномочия по привлечению лиц к уголовной ответственности на досудебной стадии расследования – данная мера направлена исключительно на безусловное обеспечение верховенства закона.

Полагаем, такой алгоритм реформирования прокурорской деятельности должен затронуть все ее направления, тем самым усилив действенность прокурорского надзора для достижения целей по защите прав граждан, юридических лиц, интересов государства.

В целом, содержательность правового статуса органов прокуратуры сформировалась на протяжении всего периода независимости, в том числе с учетом опыта советского периода, и уже к сегодняшнему дню успела пройти, как отмечено выше, четыре этапа своего становления.

И с каждым этапом конституционная функция прокурорского надзора совершенствовалась, находила новые способы обеспечения законности и правопорядка, интересов государства, в том числе и с оглядкой на опыт прошлых лет.

Таким образом, реформы прокуратуры происходят с учетом логики эволюции системы государственного управления в целом и в тренде глобальных тенденций развития государственного аппарата.

Примером может служить тот факт, что до 2006 года, т. е. до создания специального комитета при Министерстве образования, прокуроры практически «взвалили» на свои плечи вопросы охраны прав и законных интересов детей. В результате, стараясь охватить все и вся, ресурсы прокуроров расплылись, размывалась ответственность государственного аппарата по ряду аспектов. Такая ситуация, в частности, сохранялась в сфере труда, где только после вмешательства прокуратуры тысячам работников выплачивались миллиардные долги по заработной плате.

Вплоть до 2017 года прокуроры были наделены широчайшими полномочиями по проверкам во всех областях деятельности общества, в том числе бизнеса. Подобный подход в тот исторический период был отчасти оправдан тем, что вновь создаваемые уполномоченные органы не всегда эффективно справлялись со своими задачами, а в некоторых направлениях и вовсе имел место «правовой вакуум».

Конституционная реформа 2017 года, когда по инициативе Первого Президента были укреплены механизмы защиты конституционных ценностей, прав и свобод человека, усовершенствовала и основы правоохранительной системы. В новой редакции статьи 83 Конституции заложены основные функции прокуратуры – осуществление высшего надзора за соблюдением законности, представление интересов государства в суде и от имени государства осуществление уголовного преследования. Был принят

действующий Закон «О прокуратуре», положениями которого ограничены основания для назначения прокурорских проверок, в т. ч. бизнеса. Наряду с этим скорректирована система правовых актов прокурора, исключено дублирование деятельности других контрольно-надзорных органов, установлена ограниченная подведомственность для рассмотрения обращений граждан и другие пределы.

Точечные поправки по переориентированию надзора в социально-экономической сфере имели место в июле 2021 года. Одновременно с внедрением нового подхода в отношениях граждан с государственным аппаратом в рамках АППК в отраслевой закон внесены изменения, нацеленные на упреждение и пресечение неправомерных действий государственных органов до наступления негативных последствий для граждан и бизнеса, своевременное восстановление их прав и законных интересов.¹⁰

Прокуратура в ЧС

Учитывая тему монографии, вышеизложенный историко-правовой экскурс о становлении и развитии органов прокуратуры не раскрывает главной цели – роль прокуратуры в обеспечении законности при чрезвычайной ситуации независимо от причины ее возникновения.

Как уже было отмечено, прокуратура осуществляет высший надзор за соблюдением законности на территории РК, при этом Конституция не разграничивает правовой режим, при котором полномочия прокурора могли бы быть подвергнуты ограничению либо наоборот, расширению.

Закон РК «О прокуратуре» от 30 июня 2017 года также определяет задачи органов прокуратуры независимо от сложившейся ситуации (ЧП либо иной правовой режим) – это защита и восстановление прав и свобод человека и гражданина, законных интересов юридических лиц, общества и государства; выявление и устранение нарушений законности, причин и условий, им способствующих, а также их последствий; координация деятельности правоохранительных и иных государственных органов по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью.

То есть, законодателем исчерпывающе определены полномочия прокуратуры, ее цели и задачи, которые должны быть выполнены в любой ситуации (без отдельного правового регулирования).

В свою очередь, полагаем очевидным, что правовой режим в период ЧП отличается от обычного правового режима, соответственно в этот момент в определенных сферах правоотношений должны действовать иные требования, не противоречащие основополагающим принципам.

В соответствии с Законом РК от 08 февраля 2003 года «О чрезвычайном положении» (Закон о ЧП), чрезвычайная ситуация трактуется как, обусловленная возникновением на определенной территории противоречий и конфликтов в сфере социальных отношений, которые могут

¹⁰ Интервью Генерального Прокурора РК Г.Д. Нурдаулетова, https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=32748958&pos=6;-106#pos=6;-106

повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, причинение вреда здоровью, значительный имущественный ущерб или нарушения условий жизнедеятельности населения.

В 2006 году в Закон о ЧП внесли положения, касающиеся создания и организации деятельности Государственной комиссии. Введены нормы, регулирующие правовой режим ЧС социального характера.

В 2013 году внесены изменения, касающиеся компетенции государственных органов по предупреждению и ликвидации ЧС социального характера.

Так, Комитет национальной безопасности РК выявляет, предупреждает и пресекает ЧС, вызванные массовым переходом Государственной границы РК с территориями сопредельных государств; попытками насильственного изменения конституционного строя РК; актами терроризма; действиями, направленными на насильственный захват власти или насильственное удержание власти в нарушение Конституции РК; диверсиями; вооруженным мятежом.

При этом, государственным органом по ликвидации ЧС социального характера является местный исполнительный орган.

МВД РК предупреждает и осуществляет ликвидацию чрезвычайных ситуаций, вызванных массовыми беспорядками; межнациональными и межконфессиональными конфликтами; блокадой или захватом отдельных местностей, особо важных и стратегических объектов; организацией и деятельностью незаконных вооруженных формирований.

МО РК участвует в предупреждении ЧС, вызванных провокационными действиями со стороны других государств, с целью навязывания вооруженного конфликта; нарушениями территориальной целостности РК.

В целях предупреждения и ликвидации ЧС социального характера создаются постоянно действующие республиканские и региональные (областные, города республиканского значения, столицы) оперативные штабы.

Местным исполнительным органом создается оперативный штаб, в состав которого входят представитель Комитета национальной безопасности РК в качестве заместителя руководителя оперативного штаба, а также представители иных государственных органов.

Здесь необходимо отметить, что органы национальной безопасности согласно статье 1 Закона РК «Об органах национальной безопасности» непосредственно подчинены и подотчетны Президенту РК. Закон о ЧП гласит, что местный исполнительный орган (акимат) создает оперативный штаб, и представитель Комитета национальной безопасности является заместителем руководителя оперативного штаба, то есть подотчетен руководителю оперативного штаба.

В 2015 году в Закон о ЧП внесены поправки, разрешающие в необходимых случаях на основании Указа Президента РК для обеспечения режима ЧП, а также без введения ЧП применять Вооруженные Силы РК.

2020 и 2021 г.г. в большей степени определены пандемией COVID-19, в результате которой произошли глобальные социальные и экономические последствия.

Сложившаяся ситуация требовала принятия как организационных мер, так и законодательных изменений, в связи с чем, в Закон о ЧП внесен ряд поправок, а именно:

1) для обеспечения экономической безопасности страны в период введения ЧП и возникшей в связи с этим кризисной ситуации в социально-экономической сфере в соответствии с актами Президента РК могут быть установлены особенности действия налогового, бюджетного, таможенного, банковского, трудового, антимонопольного законодательства, законодательства о здоровье народа и системе здравоохранения, государственных закупок, валютном регулировании, в сферах социальной защиты граждан, государственного имущества, по вопросам защиты конкуренции, государственного контроля и надзора, реализации международных обязательств страны;

2) нормативные правовые акты, принятые в целях обеспечения режима ЧП и связанные с временным ограничением прав и свобод физических лиц, а также прав юридических лиц, применяются только в течение срока, на который введено ЧП, и утрачивают силу одновременно с прекращением действия ЧП без специального о том уведомления, за исключением актов, принятых в соответствии с пунктом 2 статьи Закона;

3) при введении ЧП на период его действия предусматриваются меры по запрещению или ограничению организации и проведения мирных собраний, зрелищных, спортивных и других массовых мероприятий, а также семейных обрядов, связанных с рождением, свадьбой, смертью.

4) физические лица, нарушившие правила комендантского часа, задерживаются сотрудниками органов внутренних дел (полицией) или военными патрулями до окончания комендантского часа, а не имеющие при себе документов, удостоверяющих их личность, - до установления их личности, но не более чем на 48 часов по решению начальника органа внутренних дел или его заместителя.

Задержанные лица и находящиеся при них вещи и транспортные средства могут быть подвергнуты досмотру. Решение начальника органа внутренних дел или его заместителя о задержании может быть обжаловано вышестоящему должностному лицу, прокурору или в суд.

Резюмируя вышеизложенное, несмотря на наличие правовых механизмов деятельности ряда государственных органов и иные изменения в законодательстве, регулирующем правоотношения, возникающие в условиях ЧП, задачи прокуратуры остались без изменения, алгоритм реализации надзорных полномочий прокурора, организации его деятельности в период ЧП также остались без внимания.

Стоит отметить, что согласно НПА регулирующих деятельность органов прокуратуры, в Положении о Генеральной прокуратуре РК (Указ Президента РК от 13 октября 2017 года), функцией мониторинга информации о ЧП

и об угрозах возникновения акта терроризма обладает только Генеральная прокуратура РК.

Однако полагаем, что этого недостаточно.

История ЧС, которые происходили на территории Казахстана, в том числе и в период СССР, не отражает реальную роль прокуроров в обеспечении законности на территории, где введено ЧП.

Так, в ликвидации крупнейших чрезвычайных событий прошлых лет (Чернобыльская катастрофа 1986 года, Спитакская трагедия 1988 и другие) приняли участие работники пожарной охраны, врачи, военнослужащие воинских частей, работники органов внутренних дел.

При ликвидации аварии на Чернобыльской атомной электростанции была создана правительственная комиссия, кроме того в зоне аварии работали представители службы радиационного контроля, сил Гражданской обороны, химических войск МО.

В первые часы после Спитакского землетрясения на помощь пострадавшим пришли подразделения Вооруженных сил СССР, а также Пограничных войск КГБ СССР.

И во всех случаях роль прокуроров не ясна, так как информация об их деятельности в период данных ЧП попросту отсутствует.

Это говорит о том, что, прокуроры либо не вмешивались в работу уполномоченных органов по ликвидации последствий ЧС, либо информация о деятельности органов прокуратуры отнесена к разряду служебной (в т.ч. секретной).

И в тот же (советский) период самостоятельного законодательного регулирования деятельности прокуратуры в режиме ЧС не предусмотрено.

Более того, возвращаясь к настоящему времени, ЧП, введенное 15 марта 2020 года, показало, что ограничительные постановления главных санитарных врачей наоборот, парализовали работу государственных органов, в том числе и органов прокуратуры, тем самым не было обеспечено соблюдение требований статьи 3 Закона «О прокуратуре» о запрете на вмешательство в деятельность органов прокуратуры.

Эти постановления, не входя в систему правовых актов, содержат нормы права обязательные для исполнения на всей территории страны, а также имеют все признаки нормативного правового акта, то есть создают общеобязательные правила поведения для неопределенного круга лиц, налагают обязанности по их исполнению на госорганы (в том числе органы прокуратуры), субъекты бизнеса и др.

Установленные ограничения по выполнению задач органов прокуратуры, закрепленных в статье 4 Закона РК «О прокуратуре», как показывает практика, привели к многочисленным нарушениям, которые нанесли значительный ущерб законным правам и интересам граждан и субъектам бизнеса.

Таким образом, подводя итог исторического экскурса в законодательство, регулирующего осуществление прокурорского надзора, можно сделать следующие выводы:

1. Научно-исследовательские работы по анализу правовых полномочий прокурора на период чрезвычайного положения не проводились.

2. За все 30 лет независимости РК законодатель не выработал самостоятельный алгоритм действий прокурора на случаи изменения правового режима при возникновении ЧС (природного, техногенного и социального характера).

На основании изложенного, полагаем необходимым учесть следующее.

Во-первых, законодательно предусмотреть ряд положений, касающихся правового статуса прокурора и алгоритма его действий в условиях наступления чрезвычайной (кризисной) ситуации, с учетом природы ее возникновения (природные катаклизмы, техногенные катастрофы, социальные конфликты).

При этом, требуется выработать юридическое определение понятию «кризисная ситуация», классифицировать такие ситуации по природе происхождения, масштабу и т.д.

Во-вторых, в рамках имеющихся задач и выполняемых функций органов прокуратуры для оперативного принятия решений закрепить соответствующую компетенцию Генерального Прокурора по принятию организационно-правовых решений, направленных на обеспечение неукоснительного исполнения требований законодательства государственными органами, организациями, гражданами при ЧП, введенном по причине возникновения ЧС.

Выработка и дальнейшее принятие соответствующих законодательных мер, направленных на совершенствование и укрепление прокурорского надзора в период ЧП, вполне может получить статус «исторического события» в хронологии органов прокуратуры РК, так как, как уже было отмечено, самостоятельные научные изыскания по данной теме не проводились, в современной теории этому вопросу также не уделено должного внимания.

Более того, это положительно повлияет и на координирующую роль прокуратуры, как ядра правоохранительной системы.

Раздел 1.2 Особенности правового режима при чрезвычайных ситуациях. Теоретические и правовые основы прокурорского надзора в РК за исполнением законодательства в период возникновения чрезвычайных и иных кризисных ситуаций

Решение проблемы защиты граждан от чрезвычайных и иных кризисных ситуаций всегда имело и имеет существенное значение.

По статистическим данным в РК за 2020 год зарегистрировано 14696 ЧС и происшествий природного и техногенного характера, в которых

пострадали 143856 человек, в т.ч. 2793 человек погибло. Материальный ущерб составил 5 млрд. 096,7 млн. тенге¹¹.

Помимо указанных ЧС на стабильность социально-экономического развития Казахстана влияет социальная напряженность в обществе, вызванная актами терроризма, массовыми беспорядками, трудовыми и земельными спорами. Самой злободневной проблемой остается сохранение в Казахстане напряженной обстановки, связанной с ухудшением санитарно-эпидемиологической ситуации вследствие пандемии COVID-19.

В таких условиях есть необходимость научно обоснованного подхода к решению указанных проблем, разработки действенного механизма устранения ЧС социального, природного и техногенного характера, установления роли органов прокуратуры в этом механизме, разработки методик для сотрудников правоохранительных органов по работе в кризисных ситуациях.

В этих целях в первую очередь следует исследовать понятие и правовой режим ЧС.

Под «чрезвычайной ситуацией» понимается обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, пожара, вредного воздействия опасных производственных факторов, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, вред здоровью людей или окружающей среде, значительный материальный ущерб и нарушение условий жизнедеятельности людей¹².

Такие ситуации можно подразделить на три вида: природного, техногенного и социального характера.

Чрезвычайные ситуации природного характера - чрезвычайные ситуации, сложившиеся в результате опасных природных явлений (геофизического, геологического, метеорологического, агрометеорологического, гидрогеологического опасного явления), природных пожаров, эпидемий, поражения сельскохозяйственных растений и лесов болезнями и вредителями¹².

Также в законодательстве встречается термин «чрезвычайная экологическая ситуация».

Под «чрезвычайной экологической ситуацией» понимается экологическая обстановка, возникшая на участке территории или акватории, где в результате антропогенной деятельности или естественных природных процессов происходят устойчивые негативные изменения окружающей среды, угрожающие жизни и (или) здоровью людей, состоянию естественных экологических систем, генетических фондов растений и животных (ч.1 ст.404 ЭК РК 2021 года)¹³.

¹¹ О результатах деятельности органов гражданской защиты за 12 месяцев 2020 года / <https://www.gov.kz/memleket/entities/emer/documents/details/112928?lang=ru>

¹² Закон РК «О гражданской защите» от 11 апреля 2014 года //Информационно-правовая система ПАРАГРАФ

¹³ Экологический кодекс Республики Казахстан от 2 января 2021 года //Информационно-правовая система ПАРАГРАФ

Несмотря на схожесть понятий «чрезвычайные ситуации природного характера» и «чрезвычайная экологическая ситуация» и возможную необходимость их унификации, в настоящее время они несут различную смысловую нагрузку.

Так, в первом понятии основной акцент делается на причину ЧС – опасные природные явления. Указанные явления напрямую угрожают интересам (в том числе и материальным) человека и окружающей среде. При этом, угроза реальна, но она может и не наступить при оперативном реагировании соответствующих служб.

Во втором понятии упор сделан на причинении вреда окружающей среде, в результате чего вторичным вредом является угроза жизни и (или) здоровью людей, состоянию естественных экологических систем, генетических фондов растений и животных. Причиной такой ситуации выступают не только природные явления, но и деятельность человека. Кроме того, при чрезвычайной экологической ситуации вред уже состоялся – произошли устойчивые негативные изменения.

Следующим видом ЧС являются ЧС техногенного характера – ЧС, вызванные вредным воздействием опасных производственных факторов, транспортными и другими авариями, пожарами (взрывами), авариями с выбросами (угрозой выброса) сильнодействующих ядовитых, радиоактивных и биологически опасных веществ, внезапным обрушением зданий и сооружений, прорывами плотин, авариями на электроэнергетических и коммуникационных системах жизнеобеспечения, очистных сооружениях¹³.

Здесь основной причиной образования ЧС являются не природные, а техногенные факторы, т.е. объекты и процессы, которые созданы или в них внедрены «небиосферные, синтезированные человеком искусственные элементы (вещества)»¹⁴.

Третий вид ЧС – ЧС социального характера ЧС, обусловленная возникновением на определенной территории противоречий и конфликтов в сфере социальных отношений, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, причинение вреда здоровью, значительный имущественный ущерб или нарушения условий жизнедеятельности населения¹⁵.

В основе возникновения лежат социальные причины. Социальный (от лат. *socialis* общий, общественный), т.е. связанный с обществом, с человеком, взаимоотношениями между людьми в данном социуме.

Выделение в законодательстве и классификация ЧС осуществляется в целях определения источников и факторов ухудшения обстановки в каком-либо регионе и разработки обоснованных неотложных мер по восстановлению стабильности в регионе и минимизации последствий на состояние здоровья населения, окружающую среду.

¹⁴ Дергачёва Е.А. Феномен глобализации в контексте техногенного социоприродного развития: Автореф. дисс. докт. философ. наук. – М., 2013. 46 с. С.20.

¹⁵ Закон РК «О чрезвычайном положении» 8 февраля 2003 года /Информационно-правовая система ПАРАГРАФ

Решение о признании в регионе ЧС принимается для того, чтобы по возможности предотвратить все вредные для населения и окружающей среды последствия, восстановить условия, благоприятные для жизнедеятельности населения. В этих целях на данной территории устанавливается особый правовой режим.

Этот режим касается функционирования государственной системы гражданской защиты, т.е. совокупности органов управления, сил и средств гражданской защиты, предназначенных для реализации общегосударственного комплекса мероприятий по защите населения, объектов и территории РК от опасностей, возникающих при чрезвычайных ситуациях и военных конфликтах или вследствие этих конфликтов¹².

По Закону РК «О гражданской защите» выделяются три основных режима при обеспечении гражданской защиты: 1) режим повседневной деятельности; 2) режим повышенной готовности; 3) режим чрезвычайной ситуации.

Под последним понимается «порядок функционирования государственной системы гражданской защиты, ее отдельных подсистем, вводимый при возникновении чрезвычайной ситуации и ее ликвидации»¹².

Следует отметить, что для чрезвычайной ситуации социального характера разработано определение правового режима: это «особый режим экстренного реагирования и функционирования государственных органов, осуществляющих предупреждение и ликвидацию чрезвычайных обстоятельств социального характера, являющихся основанием для введения чрезвычайного положения» (ч.1 ст.3-1 Закона РК «О чрезвычайном положении»)¹⁵.

Правовой режим при ЧС можно подразделить на три этапа:

- 1) объявление ЧС;
- 2) проведение мероприятий по ликвидации ЧС;
- 3) ликвидация последствий ЧС.

Первый этап. При обнаружении признаков ЧС, ее предварительной оценки соответствующие должностные лица должны сделать объявление об этом в документальной форме, зарегистрировав в органах юстиции. При этом назначается руководитель ликвидации ЧС.

При ЧС природного и техногенного характера глобального или регионального масштаба делается объявление Премьер-Министром РК, при ЧС местного масштаба – акимами административно-территориальных единиц. Так, например, в июле 2021 года аким Карагандинской области объявил режим ЧС из-за степных пожаров¹⁶.

При чрезвычайной ситуации социального характера объявление делается в зависимости от характера социального конфликта:

- 1) местным исполнительным органом по согласованию с Комитетом национальной безопасности РК – при массовом переходе Государственной границы РК с территориями сопредельных государств,

¹⁶ Аким Карагандинской области объявил режим ЧС из-за степных пожаров
[/https://ratel.kz/raw/akim_karagandinskoj_oblasti_objavil_rezhim_chs_iz_za_stepnyh_pozharov](https://ratel.kz/raw/akim_karagandinskoj_oblasti_objavil_rezhim_chs_iz_za_stepnyh_pozharov)

попытках насильственного изменения конституционного строя РК, актах терроризма, действиях, направленных на насильственный захват власти или насильственное удержание власти в нарушение Конституции, диверсиях, вооруженном мятеже;

2) МВД РК – при массовых беспорядках; межнациональных и межконфессиональных конфликтах, блокаде или захвате отдельных местностей, особо важных и стратегических объектов, организации и деятельности и незаконных вооруженных формирований;

3) МО РК – при провокационных действиях со стороны других государств с целью навязывания вооруженного конфликта; нарушениях территориальной целостности РК.

Режим ЧС объявляется по разным причинам: из-за угрозы взрыва газопровода, аварии на водохозяйственных сооружениях, лесных и степных пожарах, социальных конфликтах.

Вместе с тем, анализ зарегистрированных в органах юстиции правовых актов и СМИ показывает, что при объявлении ЧС акимами допускаются неточности, а также представляется непрозрачная информация.

Так, решением акима Жамбылской области от 8 февраля 2020 года №1 была объявлена ЧС техногенного характера местного масштаба¹⁷. Однако, причиной такого объявления стала групповая драка между жителями некоторых сел Кордайского района¹⁸. В данном случае допущена существенная ошибка при квалификации ситуации, так как здесь следовало объявить ЧС социального характера.

Непрозрачность при объявлении ЧС заключается в том, что при регистрации в органах юстиции правовых актов акимов не указывается причина возникновения таких ситуаций (например, решение акима Атбасарского района Акмолинской области от 16 апреля 2021 года № 4¹⁹, решение акима Кызылжарского района Северо-Казахстанской области от 26 апреля 2017 года № 07²⁰ и т.д.), следует лишь констатация факта.

Размытость формулировок может привести к объявлению в качестве ЧС любой ситуации, которая, возможно, не носит характер чрезвычайной, и которую возможно можно было бы предотвратить заранее и решить местными средствами, без использования запасов материально-технических ресурсов.

Например, нередко режим ЧС объявляется для ликвидации последствий прорыва водопроводных и канализационных систем. При этом, об их ненадлежащем состоянии акимам известно заранее и возникает вопрос,

¹⁷ Решение акима Жамбылской области от 8 февраля 2020 года № 1 «Об объявлении чрезвычайной ситуации техногенного характера местного масштаба» (утратило силу) /

¹⁸ ЧС техногенного характера в Кордайском районе объявил аким Жамбылской области /inform.kz https://www.kazinform.kz/ru/chs-tehnogennogo-harakter-a-v-kordayskom-rayone-ob-yavil-akim-zhambylskoy-oblasti_a3612585

¹⁹ Решение акима Атбасарского района Акмолинской области от 16 апреля 2021 года № 4 «Об объявлении чрезвычайной ситуации природного характера местного масштаба»

²⁰ Решение акима Кызылжарского района Северо-Казахстанской области от 26 апреля 2017 года № 07 «Об объявлении чрезвычайной ситуации природного характера местного масштаба на территории Кызылжарского района Северо-Казахстанской области» (утратило силу)

почему расходы на ремонт этих систем нельзя было заложить заранее в местный бюджет.

Так, акимом города Уральска Западно-Казахстанской области от 6 сентября 2019 года № 28 была объявлена ЧС техногенного характера из-за аварии на канализационном коллекторе № 19А в городе Уральск²¹.

Вместе с тем из материалов СМИ установлено, что авария на канализационном коллекторе, вследствие которой 70 тысяч человек остались без воды, могла быть предотвращена ранее, так как данный «объект угрожал выйти из строя в последние два года. Только в 2019-ом случилось 16 неполадок»²².

Аналогичные ситуации происходят и в других регионах. Например, в Атырау аким объявил ЧС техногенного характера местного масштаба из-за аварийной ситуации на канализационно-очистных сооружениях, которые уже длительное время работали не в полном объеме, а стоки выливались наружу²³. В данном случае ситуация не влечет ни человеческие жертвы, ни вред здоровью людей или окружающей среде. Хотя это и причиняет значительный материальный ущерб, нарушает условия жизнедеятельности людей, но в данном случае отсутствует такой важный фактор как чрезвычайность, непредвиденность.

Второй этап охватывает необходимые мероприятия для ликвидации чрезвычайной ситуации.

Для этого органы управления гражданской защиты осуществляют следующий комплекс мер:

1) анализируют сложившуюся обстановку, определяют масштаб распространения ЧС и дают предварительную оценку людских потерь и материального ущерба;

2) оповещают население через СМИ (местное телевидение, радио, различные приложения на мобильном телефоне типа 112);

3) дают оценку возможного развития ЧС, обобщают поступающие данные об обстановке, готовят аналитические материалы;

4) согласно плану действий по ликвидации ЧС направляют силы и средства гражданской защиты;

5) управляют силами и средствами гражданской защиты при проведении аварийно-спасательных и неотложных работ, принимают необходимые экстренные меры и управленческие решения по вопросам ликвидации ЧС;

6) координируют действия и обеспечивают взаимодействие сил и средств гражданской защиты, привлекаемых к ликвидации ЧС;

²¹ Решение акима города Уральска Западно-Казахстанской области от 6 сентября 2019 года № 28 «Об объявлении чрезвычайной ситуации техногенного характера» (утратило силу)

²² Проблемный коллектор в Уральске взяла под контроль партия «Nur Otan» / <https://astanatv.kz/ru/news/53816/>

²³ Аким Атырау объявил в городе ЧС местного масштаба / https://ratel.kz/kaz/akim_atyrau_objavil_v_gorode_chs_mestnogo_masshtaba

7) проводят мероприятия по жизнеобеспечению населения в ЧС, в том числе задействовав запасы материально-технических ресурсов для ликвидации ЧС в зависимости от масштаба распространения;

8) осуществляют контроль за состоянием сил и средств гражданской защиты, привлекаемых к ликвидации ЧС в соответствии с планом действий по ликвидации ЧС.

Указанные мероприятия осуществляются руководителем ликвидации ЧС и образованным им оперативным штабом.

Руководитель ликвидации ЧС занимается общим руководством, организацией и руководством аварийно-спасательными и неотложными работами, обеспечением взаимодействия субъектов, привлеченных к пресечению ЧС. Также им определяются границы зоны ЧС. О принимаемых им решениях он обязан информировать заинтересованные государственные органы и организации.

В деятельность руководителя ликвидации ЧС никто не вправе вмешиваться до снятия с него полномочий.

Алгоритм действий руководителя ликвидации ЧС прописан в подпунктах 9-10 статьи 50 Закон РК «О гражданской защите».

Оперативный штаб создается решением руководителя ликвидации ЧС и занимается оценкой характера ЧС, выработкой предложений по ее локализации и ликвидации осуществляются оперативным штабом, а также координацией действия служб и формирований гражданской защиты, участвующих в проведении аварийно-спасательных и неотложных работ.

Начальником оперативного штаба назначается должностное лицо уполномоченного органа или территориального подразделения его ведомства, которое является заместителем руководителя ликвидации ЧС.

Начальник оперативного штаба, по согласованию с руководителем ликвидации ЧС и в зависимости от масштаба и зоны чрезвычайной ситуации, создает необходимое количество оперативных групп и распределяет их работу в зоне ЧС¹².

Для первоочередного жизнеобеспечения и оказания экстренной медицинской помощи населению, находящемуся в зоне ЧС, а также для обеспечения аварийно-спасательных работ могут быть использованы материальные ценности из оперативного резерва МЧС. В случае их нехватки допускается реквизиция имущества населения.

Аварийно-спасательные и неотложные работы при ликвидации ЧС носят разнообразный характер в зависимости от конкретной ситуации: тушение пожаров, разгребание завалов, вызволение и перемещение людей из опасной зоны, оказание первой медицинской помощи, спасение товарно-материальных ценностей и т.д.

При ликвидации ЧС социального характера также могут быть приостановлены деятельность опасных производственных объектов, оказание услуг связи и (или) ограничение использования сети и средств связи; усилена охрана общественного порядка, объектов, подлежащих государственной охране, и объектов, обеспечивающих жизнедеятельность

населения и функционирование транспорта, а также объектов, имеющих особую материальную, историческую, научную, художественную или культурную ценность; ограничены или запрещены торговля оружием, боеприпасами, взрывчатыми веществами, сильнодействующими химическими и ядовитыми веществами, установление особого режима оборота лекарственных средств, наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов и прекурсоров, этилового спирта и алкогольной продукции.

Третий этап связан с ликвидацией последствий ЧС. Этим занимаются центральные и местные исполнительные органы в пределах своей компетенции. В данном случае проводятся работы по восстановлению инженерной инфраструктуры, жилья, оздоровлению окружающей среды, оказанию социально-реабилитационной помощи населению. При необходимости Правительство РК и местные исполнительные органы вправе принять решение о выделении бюджетных средств на ликвидацию последствий ЧС.

Население, пострадавшее от ЧС, вправе подать заявление о возмещении материального ущерба в местный исполнительный орган в течение тридцати календарных дней со дня возникновения ЧС.

Хотя по законодательству РК закреплено три вида ЧС, в теории права существуют и другие классификации чрезвычайных ситуаций.

По источникам возникновения ЧС делятся на: природные, техногенные и биолого-социальные.

В свою очередь, природные, техногенные и биолого-социальные ЧС классифицируются по опасным природным явлениям, опасным техногенным событиям и опасным биологическим проявлениям.

Эти классификации важны для практических целей. Они служат основой при определении общего содержания и объема мер по противодействию различным опасным явлениям и событиям, планировании деятельности в этой области, построении систем информации и т.д.

При рассмотрении теоретических и правовых основ прокурорского надзора в РК за исполнением законодательства в период возникновения чрезвычайных и иных кризисных ситуаций, прежде всего, следует обратить внимание на то, что под ними понимается, каков предмет и пределы прокурорского надзора в данной сфере.

Теоретические основы прокурорского надзора представляют собой основные положения научного знания о прокурорском надзоре, идеи, принципы деятельности органов прокуратуры, обобщения практического опыта, представленные в научных трудах ученых и практиков.

Правовые основы прокурорского надзора – совокупность нормативных правовых актов, в соответствии с которыми организуется и осуществляется работа органов прокуратуры.

В представляемом разделе освещены теоретические и правовые основы прокурорского надзора в конкретной сфере (исполнение законодательства в

период возникновения чрезвычайных и иных кризисных ситуаций) и конкретном регионе республики.

В первую очередь, следует рассмотреть правовые основы прокурорского надзора в рассматриваемой сфере.

Можно выделить три группы нормативных правовых актов:

- 1) регламентирующие деятельность органов прокуратуры;
- 2) определяющие действия органов прокуратуры при осуществлении надзора за исполнением законодательства в период возникновения чрезвычайных и иных кризисных ситуаций;
- 3) применяемые при данном виде надзора законы и подзаконные акты общего характера, имеющие непосредственное отношение к чрезвычайным и иным кризисным ситуациям.

Рассмотрим первую группу.

Компетенция прокуратуры отражена в Конституции РК, определяющей основополагающие принципы ее организации и деятельности; Законе РК «О прокуратуре», регулирующем в целом деятельность прокуратуры; актах руководителей органов прокуратуры (приказах, распоряжениях).

В Конституции РК прописаны основные задачи органов прокуратуры, такие как высший надзор за соблюдением законности, представительство интересов государства в суде (статья 83 Конституции РК).²⁴

Также задачи органов прокуратуры определены Законом «О прокуратуре» (статья 4):

- 1) защита и восстановление прав и свобод человека и гражданина, законных интересов юридических лиц, общества и государства;
- 2) выявление и устранение нарушений законности, причин и условий, им способствующих, а также их последствий;
- 3) координация деятельности правоохранительных и иных государственных органов по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью;
- 4) иные задачи, определяемые законом и актами Президента РК²⁵.

В статье 3 Закона закреплены принципы организации и деятельности органов прокуратуры:

В части 1 статьи 3 Закона «О прокуратуре» закреплены принципы централизации и иерархичности управления. Он заключается в том, что прокуратура составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному Прокурору. Центром является Генеральная прокуратура, которая осуществляет общее руководство региональными прокуратурами. Все руководящие документы (приказы, указания) Генерального Прокурора РК обязательны для всех прокуроров, нижестоящие прокуроры подконтрольны и подотчетны вышестоящим.

²⁴ Конституция РК от 30 августа 1995 года

²⁵ Закон РК «О прокуратуре» от 30 июня 2017 года

В части 2 статьи 3 указаны принципы законности и независимости прокуратуры от других государственных органов, должностных лиц и подотчетности лишь Президенту РК.

Законность как принцип прокурорского надзора означает, что выполнение органами прокуратуры обязанностей следить за исполнением законов всеми юридическими и физическими лицами и реализации иных надзорных функций должны осуществляться в соответствии с требованиями закона, при безусловном соблюдении закрепленных законом прав и интересов этих физических и юридических лиц. «Законность отображает правовой характер организации общественно-политической жизни, органическую взаимосвязь права и власти, права и государства, права и общества. Она касается как сферы правотворчества, так и сферы правореализации, поскольку требования соблюдения законности касается и высших органов государственной власти и других государственных органов, которые принимают в пределах своих полномочий подзаконные акты, и непосредственно, исполнителей законов»²⁶.

Существует две точки зрения на понимание законности. Так, ряд авторов считает, что законность – это только соблюдение законов.

Например, по мнению Рябцева В.П., «наиболее употребимым, в том числе для целей деятельности органов прокуратуры, пониманием законности как характеристики состояния исполняемого правового режима в стране является точное, строгое и неуклонное соблюдение (исполнение) законов всеми субъектами правоприменения, включая граждан, должностных и юридических лиц»²⁷.

Существует и другая точка зрения, согласно которой законность означает соблюдение всех нормативных правовых актов. Курагин А. В., отмечает, что: «в последние годы предприняты попытки существенного расширения содержания законности за счет включения в понятие законодательства («законность» связывается с соблюдением не только законов, но и основанных на них подзаконных нормативных актов), так и сужения ее за счет сокращения субъективного состава (из числа субъектов законности исключаются граждане), т.е. граждане обязаны соблюдать только законы, а саму законность - должностные лица и представители власти»²⁸.

Полагаем, что понятие «законность» имеет обширное значение и даже выходит за пределы соблюдения норм законов и подзаконных нормативных правовых актов, так как режим законности должен распространяться и на соблюдение источников международного права, правовых обычаев (например, обычаев делового оборота в гражданском праве).

²⁶ Басов, А.В. Законность в деятельности государственных органов в Российской Федерации: понятие, сущность, содержание и проблемы совершенствования / А. В. Басов, Н. Н. Колюка // Пробелы в российском законодательстве. - 2016. - № 8. - С. 36-42; Басов А. В. Определение содержания законности в деятельности органов публичного управления в условиях чрезвычайной ситуации / А. В. Басов // Крымский юридический вестник. - 2010. - Вып. 1 (8). - Ч. 1. - С. 30-36.

²⁷ Рябцев, В. П. Избранные труды / сост. Р. В. Жубрин, Ю. В. Важина, В. А. Немировский; вступит. ст. Ф. М. Кобзарева; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. - М., 2014. - 300 с. С.161.

²⁸ Курагин, А. В. Специальные гарантии законности в административном праве / А. В. Курагин, В. А. Паникаров, Т. В. Паникарова, Е. В. Сенатова // Государство и право. - 2017. - № 12. - С. 56-63.

Часть 3 статьи 3 закрепляет такой принцип, как запрет на вмешательство в деятельность органов прокуратуры при осуществлении ими своих функций и полномочий.

В части 4 статьи 3 закреплён принцип непропорциональности вмешательства прокуратуры в деятельность субъектов предпринимательства, организаций и государственных органов, назначения проверок их деятельности, запросов информации либо документов по незаконным основаниям. Данный принцип является новым и, на наш взгляд, его включение нецелесообразно.

Во-первых, включение нормы о том, что «прокуратура не вправе вмешиваться в деятельность субъектов предпринимательства, организаций и государственных органов, назначать проверки их деятельности, запрашивать информацию либо документы по основаниям, не предусмотренным законом» в текст целого закона, уже изначально предполагает, что такие случаи неоднократно встречались в практике деятельности прокуратуры.

Во-вторых, выделение «субъектов предпринимательства, организаций и государственных органов» ставит их в привилегированное положение по сравнению с гражданами и иными субъектами РК.

В-третьих, перечисленные субъекты по сравнению с другими субъектами достаточно защищены правовыми и организационными средствами. Например, для защиты прав предпринимателей создана самостоятельная структура НПП «Атамекен» с достаточно сильными полномочиями, регулярно объявляются моратории на проверки их деятельности.

Частью 5 статьи 3 установлен принцип гласности деятельности прокуратуры. Органы прокуратуры действуют гласно в той мере, в какой это не противоречит требованиям действующего законодательства РК.

Статьей 5 Закона определены основные направления прокурорского надзора, которые заключаются в осуществлении высшего надзора 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 РК;

5) государственной правовой статистики и специальных учетов;

6) иных направлений, определяемых законом.

Разумеется, в самом Законе РК «О прокуратуре» нет детализации по вопросам прокурорского надзора в РК за исполнением законодательства в период возникновения чрезвычайных и иных кризисных ситуаций, однако эта деятельность вытекает из общих задач и направлений прокурорского надзора прокуратуры.

Из поставленных перед прокуратурой задач следует, что она должна защищать и восстанавливать права и свободы граждан, законных интересов юридических лиц, общества и государства в случае чрезвычайных и иных кризисных ситуаций; выявлять и устранять нарушения законности, причины и условия, им способствующие, а также их последствия.

Так, органы прокуратуры должным образом отреагировали на нарушения законности при введении на территории РК ЧП (Указ Главы государства «О введении чрезвычайного положения в Республике Казахстан» от 15.03.2020 года № 285) и защитили права пострадавших граждан.

Постановлениями Целиноградского районного суда Акмолинской области от 02.04.2020 года граждане У., М. и С., находясь на улицах с.Косшы Акмолинской области, за невыполнение требований карантина по ст.476 п.п.6 КоАП (нарушение режима ЧП) были привлечены к административной ответственности в виде ареста сроком на 5 суток каждый за появление в общественных местах без маски.

В обоснование своих доводов суд сослался на решения оперативного штаба по г.Нур-Султан «О мерах по недопущению распространения коронавирусной инфекции (COVID-19) на территории города Нур-Султана» от 19.03.2020 года № 1 и дополнениями к нему от 26.03.2020 года № 4 и № 5 введены соответствующие Указу ограничительные меры, в т.ч. п.п.1) п.3 введен запрет гражданам на появление на улицах города, общественных и торговых объектах без медицинских масок. При этом, п.п.1) п.4 указанного решения рекомендовано населению города Нур-Султан соблюдать масочный режим. Также в данном решении были определены границы карантинной зоны города Нур-Султан, куда включены поселки Талапкер, Караоткель, (Ильинка), Коянды, Косшы, Жібек жолы, Кызылсуат в границы карантинной зоны. На этом основании жители пос.Косшы были привлечены к ответственности.

Исходя из юридического построения норм указанных нормативных правовых актов, ограничительные и запретительные требования распространяются только на жителей города Нур-Султан, а не на лиц, находящихся в зоне карантина. Более того, оперативный штаб по г.Нур-Султан не правомочен, даже в условиях ЧП, расширять зону карантина за пределы административно-территориального деления города (Законы РК «О гражданской защите», «Об административно-территориальном устройстве Республики Казахстан»).

В данном случае привлечение к административной ответственности указанных лиц являлось незаконным. По заявлению прокурора Целиноградского района о пересмотре дела по вновь открывшимся обстоятельствам постановления Целиноградского районного суда были

отменены ввиду отсутствия состава правонарушения и недоказанности в действиях указанных граждан обстоятельств, на основании которых было возбуждено административное производство и составлен протокол об административном правонарушении, а также с учетом того, что уполномоченным должностным лицом, в обязанность которого в соответствии с частью 2 статьи 781 КоАП входит доказывание, другие доказательства не были представлены.

Несмотря на выполнение функции защиты граждан в период возникновения чрезвычайных и иных кризисных ситуаций, в ведомственных нормативных правовых актах прокуратуры данная функция не отражена должным образом.

Например, в Инструкции 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, утвержденной приказом Генерального Прокурора от 2 мая 2018 года № 60 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора» (далее – приказ №60), есть правовые средства реагирования на случаи нарушения законодательства в период возникновения чрезвычайных и иных кризисных ситуаций.

Так, пунктом 8 допускаются проверки в деятельности государственных, местных представительных и исполнительных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, которые назначаются и проводятся прокурором для защиты прав, свобод и законных интересов лиц, общества и государства, если это необходимо для предотвращения необратимых последствий для жизни, здоровья людей либо безопасности РК.

При этом под необратимыми последствиями для жизни, здоровья людей либо безопасности РК понимаются нарушения законности, не устранение которых может причинить вред здоровью и жизни человека и гражданина или повлечь угрозу национальной безопасности²⁹.

Рассмотрим вторую группу нормативных правовых актов, определяющих действия органов прокуратуры при осуществлении надзора за исполнением законодательства в период возникновения чрезвычайных и иных кризисных ситуаций. К таковым можно отнести ведомственные приказы, имеющие отношение к природоохранным прокуратурам.

В первую очередь, следует отметить положения о специализированных природоохранных прокуратурах, в которых закреплены правомочия по реагированию природоохранных прокуроров на случаи чрезвычайных

²⁹ Приказ Генерального Прокурора РК от 2 мая 2018 года № 60 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора» <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1800016894>

ситуаций природного и техногенного характера, а также эпидемии и эпизоотии.

Например, в Положении о специализированной природоохранной прокуратуре Северо-Казахстанской области одной из задач является «осуществление постоянного надзора за соблюдением законности при расследовании аварий, бедствий и иных событий, приведших к возникновению ЧС природного характера, а также за целевым расходованием бюджетных средств, выделенных на предупреждение ЧС и ликвидацию их последствий и на иные природоохранные мероприятия»³⁰.

Важное значение имеет Указание Заместителя Генерального Прокурора РК Лукина А.Н. за №2-010317-18-21205 от 30.03.2018 года «Об усилении надзора за законностью в сфере природоохранного законодательства» (далее – Указание)³¹. В нем отмечено, что особого внимания требует деятельность государственных органов по обеспечению законности в сфере предупреждения и ликвидации ЧС природного и техногенного характера в паводковый и лесопожароопасный периоды.

Данное Указание легло в основу принятых позже правовых актов областных прокуроров.

Так прокурором Карагандинской области было издано Распоряжение от 25 апреля 2018 года, разграничивающее функции между специализированной природоохранной прокуратурой и прокуратурами городов, районов по отдельным сферам надзора за законностью в социально-экономической сфере.

В частности, здесь было установлено разграничение в сфере противодействия и устранения вредных последствий паводков:

«- специализированный природоохранный прокурор осуществляет надзор за соблюдением законности при эксплуатации гидротехнических сооружений КФ РГП «Казводхоз» и КГП «Караганды Су Коймалары»;

- прокуроры городов и районов осуществляют надзор за деятельностью местных исполнительных органов городов и районов, органов по чрезвычайным ситуациям, включая вопросы полноты, эффективности и своевременности проведения противопаводковых мероприятий, устранения их последствий, безопасности гидротехнических сооружений районной коммунальной, частной собственности и бесхозных гидротехнических сооружений»³².

Также разграничены полномочия прокуроров в сфере ЧС природного и техногенного характера:

«- специализированному природоохранному прокурору сообщать в прокуратуру области обо всех ЧС природного характера, техногенных ЧС на гидротехнических объектах КФ РГП «Казводхоз» и КГП «Караганды Су

³⁰ Положение о специализированной природоохранной прокуратуре Северо-Казахстанской области: утверждено Приказом прокурора области № 283 от 28 июля 2010 года

³¹ Указание Заместителя Генерального Прокурора Республики Казахстан Лукина А.Н. (№ 2-010317-18-21205 от 30.03.2018 года) «Об усилении надзора за законностью в сфере природоохранного законодательства»

³² Распоряжение прокурора Карагандинской области от 25 апреля 2018 года

Коймалары», а также о пожарах на территориях государственного лесного фонда и о фактах браконьерства;

- прокурорам городов и районов сообщать в прокуратуру области обо всех ЧС техногенного характера, а также о степных пожарах, заболеваниях домашних животных опасными для здоровья людей заболеваниями»³².

Горрайпрокурорам, независимо от функционирования специализированной природоохранной прокуратуры, было указано обеспечить постоянный мониторинг ситуации в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов на поднадзорной территории (пункт 4). Таким образом, ЧС природного и техногенного характера, всегда находятся в режиме наблюдения и контроля.

В Распоряжении № 10р/7 прокурора Алматинской области «О разграничении полномочий горрайспецпрокуроров в сфере природоохранной деятельности» от 17 мая 2018 года установлено следующее разграничение полномочий между специализированным природоохранным прокурором и горрайпрокурорами в сфере ЧС природного и техногенного характера:

«- специализированный природоохранный прокурор ведет мониторинг ЧС техногенного характера, степных пожаров, заболеваний домашних животных опасными для здоровья людей заболеваниями на поднадзорных территориях;

- горрайпрокуроры осуществляют надзор за деятельностью местных исполнительных органов городов и районов по ЧС, включая вопросы полноты, эффективности и своевременности проведения противопаводковых мероприятий, устранения их последствий, безопасности на гидротехнических сооружениях»³³.

Также в регионах природоохранными прокурорами издаются более конкретизированные по надзирающим субъектам распоряжения. Например, природоохранным прокурором ВКО было издано Распоряжение № 1 «О распределении обязанностей» от 16 января 2018 года, которым были распределены обязанности между конкретными прокурорами. Так, старшему прокурору М. и прокурору М. было поручено осуществление надзора за применением «законодательства о гражданской защите, связанной с природными и техногенными характерами согласно предметам по распределению»³⁴. На прокурора М. также возлагалось осуществление надзора за применением законодательства о ветеринарии.

Аналогичные ведомственные акты были приняты и в других природоохранных прокуратурах³⁵.

³³ Распоряжение № 10р/7 прокурора Алматинской области «О разграничении полномочий горрайспецпрокуроров в сфере природоохранной деятельности» от 17 мая 2018 года

³⁴ Распоряжение № 1 природоохранного прокурора Восточно-Казахстанской области «О распределении обязанностей» от 16 января 2018 года

³⁵ Приказ специализированного природоохранного прокурора Карагандинской области «О распределении обязанностей» г.Караганды № 7/7 от 27.12.2017 года; Приказ № 1 «О распределении обязанностей между сотрудниками Специализированной природоохранной прокуратуры Северо-Казахстанской области» от 4 декабря 2017 года; Приказ № 2 при Мангистауской Специализированной природоохранной прокуратуре от 19 октября 2017 года

Третью группу НПА, составляющих правовые акты прокурорского надзора за исполнением законодательства в период возникновения чрезвычайных и иных кризисных ситуаций, составляют законы и подзаконные акты общего характера, имеющие непосредственное отношение к чрезвычайным и иным кризисным ситуациям.

К этой группе относятся: ЭК РК от 9 января 2007 года (действовал до июля 2021 года), ЭК РК от 2 января 2021 года в части, касающейся чрезвычайных экологических ситуаций, Закон РК «О чрезвычайном положении» от 8 февраля 2003 года, Закон РК «О гражданской защите» от 11 апреля 2014 года и еще порядка 90 НПА.

В свою очередь, данные НПА можно классифицировать по их содержанию:

1) НПА, характеризующие ЧС и иные кризисные ситуации (Постановление Правительства РК «Об установлении классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 2 июля 2014 года № 756; приказ Председателя Комитета по чрезвычайным ситуациям МВД РК «Об утверждении классификатора чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и информационно-справочных карточек» от 14 апреля 2015 года № 78; приказ Министра энергетики РК «Об утверждении критериев оценки экологической обстановки территорий» от 16 марта 2015 года № 202);

2) НПА о создании и правовом статусе, компетенции государственных и общественных органов при наступлении ЧС (Указ Президента РК «Об образовании Министерства по чрезвычайным ситуациям Республики Казахстан» от 9 сентября 2020 года № 408; Положение о МЧС РК, утвержденное постановлением Правительства от 23 октября 2020 года № 701; приказ МЧС РК «Об утверждении состава Общественного совета по вопросам деятельности органов гражданской защиты» от 1 февраля 2021 года № 50 и т.д.);

3) НПА о взаимодействии государств, а также государственных органов при ЧС (постановление Правительства РК «Соглашение о взаимодействии государств-участников СНГ по обеспечению готовности на случай ядерной аварии или возникновения радиационной аварийной ситуации и взаимопомощи при ликвидации их последствий» от 1 октября 2018 года № 610; Совместный приказ Министра образования и науки РК от 9 сентября 2016 года № 555, Министра внутренних дел РК от 25 августа 2016 года № 855 и Министра энергетики РК от 15 сентября 2016 года № 418 «По взаимному обмену информацией при угрозе и возникновении землетрясений» и т.д.);

4) НПА, закрепляющие алгоритм действий при ЧС (Постановление Правительства РК «Об утверждении планов действий по ликвидации чрезвычайных ситуаций глобального и регионального масштабов» от 16 августа 2017 года № 486; приказ Министра внутренних дел РК «Об утверждении профессионального стандарта «Деятельность по обеспечению безопасности в чрезвычайных ситуациях» от 18 декабря 2019 года № 1069; приказ Министра по чрезвычайным ситуациям РК «Об утверждении структуры планов гражданской обороны и планов действий по ликвидации чрезвычайных ситуаций» от 29 мая 2014 года № 258; приказ Министра внутренних дел РК «Об утверждении правил организации системы оповещения гражданской защиты и оповещения населения, государственных органов при чрезвычайных ситуациях в мирное и военное время» от 26 декабря 2014 года № 945 и т.д.);

5) НПА, направленные на профилактику ЧС (Правил информирования, пропаганды знаний, обучения населения и специалистов в сфере гражданской

защиты, утвержденные Приказом МВД РК от 2 июля 2020 года № 49; Приказ Министра здравоохранения РК «Об утверждении правил обучения граждан РК навыкам оказания первой помощи, а также перечня экстренных и неотложных состояний, при которых оказывается первая помощь» от 19 октября 2020 года № ҚР ДСМ-138/2020);

б) НПА, регулирующие деятельность по устранению последствий ЧС (Постановление Правительства РК «Об утверждении правил предоставления жилищ гражданам, оставшимся без жилища в результате чрезвычайной ситуации» от 21 ноября 2014 года № 1222; постановление Правительства РК «Об утверждении норм минимального жизнеобеспечения населения, находящегося в зоне чрезвычайной ситуации» №1423 от 31 декабря 2014 года; постановление Правительства РК «Об утверждении правил возмещения вреда (ущерба), причиненного пострадавшим, вследствие чрезвычайных ситуаций природного характера» от 19 декабря 2014 года № 1358 и т.д.).

Анализ всего массива НПА по вопросам ЧС показал, что в них практически не отражена роль и участие органов прокуратуры. Только в трех НПА есть упоминание о прокуратуре.

Законом РК «О чрезвычайном положении» от 8 февраля 2003 года в ст.20 «Порядок задержания физических лиц, нарушивших правила комендантского часа» установлено право задержанных физических лиц, нарушивших правила комендантского часа, обжаловать решение начальника органа внутренних дел или его заместителя о задержании вышестоящему должностному лицу, прокурору или в суд.

В Правилах применения дополнительных мер и временных ограничений в условиях чрезвычайного положения, утвержденных постановлением Правительства РК от 28 января 2014 года № 35, имеется норма, согласно которой «при невыполнении общественным объединением распоряжения коменданта местности и дальнейшем препятствовании устранению обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения, комендатура местности направляет материалы в территориальные органы прокуратуры, внутренних дел для последующего представления в суд с целью принятия соответствующего решения о приостановлении деятельности общественного объединения на установленный законодательством срок или прекращении деятельности общественного объединения путем его ликвидации».

Кроме того, Генеральная прокуратура РК входит в Перечень государственных органов, которые во взаимодействии с уполномоченным органом имеют право на приоритетное использование, а также приостановление деятельности сетей и средств связи, за исключением правительственной и президентской связи, сетей и средств связи экстренных служб при угрозе или возникновении ЧС социального, природного и техногенного характера, а также введении ЧП³⁶.

³⁶ Перечень государственных органов, которые во взаимодействии с уполномоченным органом имеют право на приоритетное использование, а также приостановление деятельности сетей и средств связи, за исключением правительственной и президентской связи, сетей и средств связи экстренных служб при угрозе или возникновении чрезвычайной ситуации социального, природного и техногенного характера, а также введении чрезвычайного положения. Утвержден постановлением Правительства РК от 13 апреля 2005 года № 347.

Таким образом, анализ показал, что в законодательстве о чрезвычайных и иных кризисных ситуациях имеется пробел в части регулирования деятельности органов прокуратуры в таких экстремальных условиях.

Это неправильно, так как Законом РК «О прокуратуре» на органы прокуратуры возложена серьезная задача – координация деятельности правоохранительных и иных государственных органов по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью.

Координирующая роль прокуратуры, безусловно, ставит этот орган на первый план при введении на территории страны ЧС, так как основной задачей в условиях ЧС является сохранение стабильности в обществе, поддержание правопорядка и общественной безопасности.

Предметом надзора прокуратуры при ЧС является соблюдение прав и свобод человека и гражданина в условиях ЧС.

Резюмируя вышесказанное, можно отметить следующее.

Первое. Под правовым режимом ЧС следует понимать особый порядок экстренного реагирования и функционирования государственных органов, вводимый при возникновении ЧС и ее ликвидации.

Второе. Правовой режим при ЧС можно подразделить на три этапа:

- 1) объявление ЧС;
- 2) проведение мероприятий по ликвидации ЧС;
- 3) ликвидация последствий ЧС.

Третье. Понятие ЧС требует более четкого определения в целях недопущения нецелевого расходования бюджетных средств при объявлении режима ЧС. Иногда местные исполнительные органы понимают под ЧС любые нештатные ситуации, в том числе и которые они в силу выполнения функциональных обязанностей должны были предвидеть и предотвратить.

Нужно указать, что это не просто обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате воздействия негативных факторов, а именно чрезвычайная.

Для этого предлагается чрезвычайность ситуации трактовать как «чрезвычайное обстоятельство». Верховный суд РК дал следующее разъяснение понятию ЧС: это «исключительное, экстренное событие, явно выходящее за пределы обыденного или нормального уклада, чем известные общественные отношения или явления»³⁷.

С учетом такого объяснения под ЧС следует понимать обстановку на определенной территории, сложившуюся в результате исключительного, экстренного события природного, техногенного и социального характера, явно выходящего за пределы обыденного или нормального уклада, которое может повлечь или повлекло за собой человеческие жертвы, вред здоровью людей или окружающей среде, значительный материальный ущерб и нарушение условий жизнедеятельности людей.

³⁷ Постановление пленарного заседания Верховного Суда Республики Казахстан от 6 мая 2020 года № 9 «Об утверждении Разъяснения № 1 по отдельным вопросам судебной практики в связи с введением чрезвычайного положения»

Четвертое. В НПА, регулирующих деятельность органов прокуратуры, функция прокурорского надзора в РК за исполнением законодательства в период возникновения чрезвычайных и иных кризисных ситуаций:

на законодательном уровне – не прописана, ее выполнение можно рассматривать в рамках расширительного толкования назначения прокуратуры – осуществления высшего надзора за соблюдением законности на территории РК;

на подзаконном уровне – закреплена, преимущественно в локальных нормативных правовых актах – приказах, распоряжениях территориальных прокуроров.

Пятое. В специализированных нормативных правовых актах, регулирующих правовой режим ЧС природного и техногенного характера, карантинных мероприятий не отражена роль и участие органов прокуратуры.

Шестое. Требуется усиление роли органов прокуратуры РК в период возникновения чрезвычайных и иных кризисных ситуаций.

1.3 Зарубежный опыт в организации прокурорского надзора в чрезвычайных и иных кризисных ситуациях

Прежде чем приступить к анализу зарубежного опыта в организации прокурорского надзора в чрезвычайных и иных кризисных ситуациях необходимо вкратце рассмотреть общие подходы в работе прокуратур зарубежных стран.

Новейшие исследования деятельности прокуратуры в зарубежных странах, ее состояние по законодательству этих стран показывает, что в современном мире нет единой системы, которая определила бы организацию, полномочия и задачи прокуратуры.

Прокуратура в зарубежных странах строилась в течение длительного периода развития на основе учета исторических условий страны, характера государственного механизма и экономики.

Конституции зарубежных стран почти ничего не говорят или говорят очень мало о правовом статусе прокуратуры.

В зарубежных странах очень мало прокуратур, которые были бы схожи по организации, содержанию деятельности с прокуратурами постсоветского пространства.

Лишь в Португалии прокуратура не относится ни к одной ветви власти.³⁸

Это объясняется тем, что прокуратура здесь рассматривается не как автономная система, а как часть судебной или исполнительной власти. Это практически выражается в том, что прокуратура организационно находится при судах и высшей прокурорской должностью является прокурор при Верховном суде страны.

³⁸ Князева, Е.Г. Прокурорский надзор в зарубежных странах.

Общего надзора прокуратура не осуществляет, может быть, за исключением указанной республики Португалия, а также Испании, где Конституция уделяет прокуратуре отдельную статью, из которой можно сделать вывод о несколько иной, в большей степени автономности прокуратуры от судебной системы.

Впрочем, отсутствие у зарубежной прокуратуры общенадзорных функций (в принятом у нас понимании) не говорит о том, что в названных государствах они отсутствуют вовсе.

Анализ деятельности прокуратуры в Германии и Японии показывает, что в этих странах все делается для того, чтобы использовать возможности прокуратуры для поддержания режима законности и правопорядка вообще, и в уголовном процессе в частности.

Атторнейская служба – типичный для США институт государственной власти, не имеющий аналога в правовых системах других стран. В ведении Генерального атторнея (прокурора) находится контрразведка, политическая полиция, он управляет тюрьмами и занимается делами иммигрантов.³⁹

Во всех западных странах прокуратура выступает в качестве органа обвинения, однако при всем этом в деятельности прокуратуры и законе есть «основной принцип, свойственный прокурорской системе в демократическом режиме – обеспечение прав человека и гражданина».

Практически во всех остальных зарубежных странах прокуратура состоит при судах, в составе органов юстиции.

Это и прокуратура Франции, руководит которой министр юстиции. Прокуроры республики состоят при трибуналах большой инстанции, но могут осуществлять свои полномочия и в трибуналах малой инстанции.

В Италии прокуратура входит в состав судейского корпуса и состоит при судах. Прокурор выполняет функции, предписанные ему законом, под контролем министра юстиции. Генеральные прокуроры при местных отделениях апелляционных судов, прокуроры республики выполняют свои функции самостоятельно либо через подчиненных им магистратов. Имеется специальная прокуратура по делам несовершеннолетних.

Аналогично в Дании прокуратура подчинена министру юстиции, и основным направлением деятельности является поддержание государственного обвинения в суде и в деятельность прокуратуры не входит надзор за управленческими и властными структурами.

В Англии и Уэльсе учреждена служба государственных обвинителей, основная функция которых – поддержание обвинений в судах всех уровней по делам, расследованным полицией.⁴⁰

В Германии при высших судах, судах земель, участковых судах действуют соответствующие прокуроры, полномочия которых ограничены и они вправе выступать только в участковых судах.⁴¹

³⁹ Пешков, М. Современные prerogatives американских прокуроров // Законность. 1998. № 60.

⁴⁰ Апарова, Т.В. Суды и судебный процесс Великобритании. Англия, Уэльс, Шотландия. М., 1996.

⁴¹ Дашков, Г., Кигас В., Прокуратура в ФРГ // Законность. 1995. № 11.

Словом, даже краткий анализ положения прокуратуры в зарубежных странах показывает, что прокуратура в большинстве государств играет важную роль в процессе выработки уголовной политики, в защите прав и интересов граждан, участвуя в уголовном и гражданском судопроизводстве. Общей тенденцией ее развития является расширение функций прокуратуры, невмешательство законодательной и исполнительной власти в ее содержательную деятельность.

В свою очередь, зачастую именно исполнительная власть является рабочим органом при возникновении чрезвычайной ситуации и, соответственно, организует работу по ликвидации последствий.

Прокуратура в данном случае в большей степени лишь «наблюдает», чтобы все было по закону.

Сведения об организации работы прокуроров не позволяют в полном объеме раскрыть тему, так как информации в открытых источниках касательно вопроса о роли прокуроров зарубежных стран именно в чрезвычайных ситуациях не очень много.

Но, на основе имеющейся информации и иных полученных материалов кое-какие сведения позволяют в целом получить представление о роли прокуроров и организации их работе в соответствии с законодательством конкретной страны, в том числе в чрезвычайной ситуации.

В европейских государствах большое значение имеют заключения КСЕП, который был создан Комитетом министров Совета Европы в 2005 году с целью подготовки заключений по вопросам, касающимся прокуратуры, и оказания содействия эффективному выполнению Рекомендаций (Rec) о роли прокуратуры в системе уголовного правосудия.

Периодически Комитет министров поручает КСЕП изучение различных вопросов по организации прокурорской деятельности и подготовку заключений.

Так, на 7-ом пленарном заседании, состоявшемся в г.Страсбург 26–27 ноября 2012 года, КСЕП подготовил Заключение № 7 (2012) на тему «Об управлении ресурсами прокурорской службы» (Заключение №7) на основе ответов на вопросник, полученных от 30 государств-членов⁴².

Как следует из этих ответов, возможности прокуратуры по управлению своими ресурсами зависят от степени её финансовой самостоятельности. В большинстве случаев компетенция по формированию бюджета разделена между прокуратурой и МЮ, при этом нередко непосредственное участие в этом процессе принимает МФ. Примерно половина из ответивших на анкету государств указали, что бюджеты их прокуратур составляются на основе методики управления по конечным результатам с учётом эффективности и результативности.

⁴² См. ответы государств членов на вопросник, размещенные на веб-сайте КСЕП (www.coe.int/cspe) в разделе «Предварительная работа — подготовка Заключения КСЕП № 7».

Кроме того, значительное число государств указали, что бюджеты прокуратуры недостаточны, и эта ситуация ещё более обострилась в контексте текущего кризиса.

Экономическая ситуация сегодня создаёт дополнительные сложности для обеспечения эффективности правосудия, однако она же может обеспечить возможность внесения изменений в средства реализации функций прокуратуры.

В любом случае прокурорским службам следует иметь в виду необходимость использования имеющихся ресурсов максимально эффективным образом.

Данное Заключение №7 полагаем актуальным, так как, несмотря на конституционно закреплённую независимость прокуратуры Казахстана, в вопросах финансовой самостоятельности прокуратура следует требованиям бюджетного законодательства и зависима от уполномоченного органа.

Между тем, в случае возникновения ЧС, когда под вопросом функционирование всего государственного аппарата, более «независимое» использование финансовых средств, предоставленных прокуратуре, позволило бы, по нашему мнению, эффективнее организовать выполнение стоящих перед прокурорами задач и функций.

Данный вывод сформировался не только на основе действующей казахстанской практики, но и содержится в вышеуказанном Заключении №7, в котором отмечено, что во времена экономического кризиса бедность и неравенство людей могут вызвать массовые нарушения общественного порядка и рост преступности, а также сделать более невыносимыми разнообразные виды мошенничества и несправедливость со стороны тех, кто нарушает закон. И финансирование прокурорской службы в таких условиях необходимо сохранить, а при возможности – увеличить, для того, чтобы позволить ей стоять на страже интересов общества, прав человека и основных свобод.

Несмотря на то, что в большинстве европейских стран основная задача прокуроров – это уголовное преследование и государственное обвинение, в Заключении №7 отмечено, что потребность прокуратуры в кадровых ресурсах растёт, как и потребность в необходимых материалах и бюджетных средствах для эффективного выполнения её задач. Потребность в ресурсах становится ещё более очевидной с учётом того, что в ряде стран на прокуроров также возлагаются определённые функции вне уголовно-правовой сферы, в том числе по решению социальных и экологических проблем⁴³.

Как известно, природа чрезвычайных ситуаций разнообразна, но в основном их причинами являются природные катаклизмы, техногенные катастрофы и социальные волнения.

⁴³ См. Резолюцию (77)28 Комитета министров Совета Европы о роли уголовного права в охране окружающей среды.

Прокуратура, несмотря на то, что она является правозащитным органом, также может быть подвержена воздействию, в частности, со стороны негативно настроенных граждан.

В Европе модель такой ситуации принята во внимание, и, в Заключении №7 содержится норма, согласно которого при выполнении своих функций (как в рамках уголовно-правовой сферы, так и вне её) прокурорам должна быть обеспечена полная личная безопасность. С этой целью государства-члены (Европейского союза) обязаны обеспечить физическую защиту прокуроров (а в случае необходимости и членов их семей) в тех случаях, когда возникает угроза их личной безопасности в результате добросовестного исполнения ими своих прокурорских обязанностей⁴⁴.

Еще одним из положительных, по нашему мнению, примеров из практического опыта европейских прокуроров можно отметить то, что в зависимости от разнообразия и масштабов работы предусматривается ситуация, в которой может возникнуть потребность в создании в составе прокуратуры специализированных подразделений (или должностей прокуроров) для осуществления деятельности вне уголовно-правовой сферы в целом или в отдельных областях. Специфический характер таких действий может потребовать специальной подготовки работников прокуратуры.

Определенный интерес вызывает положение Заключения №7, согласно которого прокуратура должна играть определенную роль в устранении или, по крайней мере, минимизации отрицательного воздействия экономического кризиса.

Практика показывает, что кризис в экономике негативно влияет на все сферы жизнедеятельности, и, как следствие, может привести к росту преступности, усилению социальной напряженности и т.д.

Поэтому рекомендуется взаимодействовать с другими заинтересованными органами по вопросу совместного использования административных услуг, помещений и технического персонала и т.д.

Суть в том, что данная рекомендация несмотря на отсутствие в ней нормативной силы имеет практикоориентированный контекст.

В целом, в Заключении №7 сформирован ряд выводов (рекомендаций), цель которых – обеспечить эффективное управление ресурсами прокурорской службы, в том числе и в нестандартной ситуации.

В частности:

- в распоряжение прокуроров должны быть предоставлены достаточные средства для выполнения разнообразных задач в условиях новых угроз и вызовов;

- независимость, беспристрастность, финансовая самостоятельность и эффективность работы прокуратуры представляют собой те ценности, которые должны быть гарантированы в любых финансовых условиях;

⁴⁴ См., например, Декларацию о минимальных стандартах безопасности и защите прокуроров и членов их семей, принятая Международной ассоциацией прокуроров в марте 2008 года.

- органы прокуратуры должны использовать современные средства и методы управления максимально эффективным и прозрачным образом. Органы прокуратуры также должны обладать достаточной свободой при определении того, какие действия они должны предпринимать для достижения запланированных результатов. Деятельность прокуратуры не должна быть затруднена излишней жёсткостью бюджета.

Отдельное внимание в КСЕП уделено и вопросам взаимодействия прокуроров со СМИ.

Так, Ереванское заключение № 8 (2013) «О взаимоотношениях между прокурорами и средствами массовой информации» от 8–9 октября 2013 года определяет, что прокуроры должны быть особенно чувствительны в вопросе соблюдения права на защиту, свободы слова и презумпции невиновности, а также права на получение информации.

Данный вопрос актуален, так как при возникновении чрезвычайной ситуации именно достоверность и полнота информации играет ключевую роль в формировании «общественного настроения».

Заключением предусматривается применение принципа прозрачности в работе прокуроров, как средства обеспечения веры и доверия общественности по информации об их функциях и полномочиях.

В целом, прокуратуре рекомендуется, свои взаимоотношения со СМИ рассматривать как реактивный подход, состоящий в предоставлении ответов на вопросы СМИ, так и проактивный подход, направленный на инициативное информирование СМИ о правовом событии.

В дополнение к правовым средствам, которые имеются в распоряжении прокуроров, реагирование на неточную информацию или несправедливую кампанию в прессе против отдельных прокуроров должно предпочтительно исходить от руководителя или представителя органа прокуратуры, а в особо важных делах - от Генерального прокурора или высшего органа управления прокурорской службой или высшего органа государственной власти.

17 декабря 2014 года на очередном заседании КСЕП в Риме была одобрена так называемая «Римская Хартия» о европейских нормах и принципах, касающихся прокуроров.

Данная хартия в целом объединила в себе ранее выработанные рекомендации и предложения КСЕП.

В частности, в ней также говорится о независимости и автономии прокуратуры (в т.ч. и в вопросах использования своих бюджетов), самостоятельности при принятии решений и исполнении обязанностей, праве на защиту со стороны государства при наличии угрозы их личной безопасности в результате выполнения ими своих обязанностей (в т.ч. и членов их семей).

Отмечается, что независимость прокуроров – важнейший фактор для обеспечения верховенства права. Она должна быть гарантирована

законодательно на возможно более высоком уровне, таким же образом, как независимость судей⁴⁵.

Возвращаясь к сегодняшним реалиям, когда пандемия внесла коррективы во все сферы, актуальна рекомендация о независимости прокуроров от любых институтов власти.

В ноябре 2020 года КСЕП принял очередное Заключение № 15 (2020) «О роли прокуроров в чрезвычайных ситуациях», в частности при столкновении с пандемией, подчеркнув выполнение их обычных, но также новых или расширенных функций в чрезвычайных ситуациях и способы преодоления любых проблем в таких ситуациях.

Особое внимание в Заключении уделяется выполнению миссии органов прокуратуры по поддержанию самых высоких стандартов качества и эффективности.

В нем, в частности, подчеркивается необходимость того, чтобы прокуроры в ходе своей работы обеспечивали использование мер, принимаемых в условиях чрезвычайной ситуации в области общественного здравоохранения, для защиты людей и чтобы новые правовые меры применялись при строгом соблюдении обязательств в области прав человека.⁴⁶

Ограничения, введенные в результате пандемии, могут затронуть гражданские и политические права, защищаемые ЕСПЧ, а также экономические, социальные и культурные права, влекущие за собой дискриминацию определенных уязвимых групп. Именно поэтому для прокуроров важно продолжать обеспечивать уважение норм ЕСПЧ в государствах-членах во время пандемии, а также после нее.

В Заключении также подчеркивается использование прокурорами современных технологий в ходе своей работы и необходимость выявления приоритетных дел, установления процессуальных сроков, разработки механизмов и процедур сотрудничества, в том числе на международном уровне, надзора за расследованиями, использования альтернатив досудебному содержанию под стражей, регулирования положения лиц, находящихся в карантине или под стражей, рассмотрения конкретных преступлений и обеспечения защиты уязвимых групп или отдельных лиц. В Заключении приводятся конкретные примеры практики государств - членов Совета Европы и излагается ряд рекомендаций.

В США как главные юристы своих штатов, Генеральные прокуроры, несут многочисленные обязанности во время чрезвычайных ситуаций и сталкиваются со многими проблемами до, во время и после стихийных бедствий.

⁴⁵ См.: Рекомендация Rec (2000) 19 Комитета министров государствам-членам о роли прокуратуры в системе уголовного правосудия, 6 октября 2000 года, пункты 13 а и b. О средствах защиты также см. подпункты (с - f).

⁴⁶ <https://www.coe.int/en/web/ccpe/-/the-role-of-public-prosecutors-in-emergency-situations>

Независимо от того, реагируют ли они на массовые расстрелы, ураганы, наводнения, лесные пожары, кибератаки или любые другие чрезвычайные ситуации, Генеральные прокуроры регулярно призывают реагировать в разгар хаотического момента, управляя многими кризисами, вызванными силой природы или действиями человека.

Готовность имеет решающее значение для повышения эффективности и действенности реагирования и обеспечения безопасности.

От массовых расстрелов и гражданских беспорядков до случайных разливов или обрушений зданий Генеральные прокуроры играют важнейшие роли в реагировании на техногенные катастрофы, в том числе при:

- защите прав потребителей;
- помощи пострадавшим;
- взаимодействии с заинтересованными органами;
- непрерывности проводимых действий;
- координации местных, государственных и федеральных органов.⁴⁷

В США на период чрезвычайных ситуаций разработан тематический Справочник по процедурам прокуратуры, целью которого является предоставление сотрудникам городского прокурора рекомендаций по выполнению обязанностей юрисконсульта в соответствии с требованиями чрезвычайной ситуации.

Документ предназначен для использования сразу после серьезной кризисной ситуации и в течение нескольких дней после нее. Предполагается, что сотрудники городского прокурора могут не иметь доступа к своим офисам, офисному оборудованию, файлам и исследовательским материалам. Содержание этого руководства вместе с приложениями можно использовать в качестве пошагового руководства в случае реальной чрезвычайной ситуации.

В содержании имеются полные объяснения различных типов ситуаций, как и когда объявлять чрезвычайные ситуации, а также другие соответствующие юридические вопросы, рассматриваемые в этих случаях.

Приложения содержат образцы резолюций, постановлений и другие формы, которые могут потребоваться. Прокурор обязан хранить копию этого руководства в любом доступном месте вплоть до дома и даже, например, в автомобиле, чтобы быть подготовленным в случае реальной чрезвычайной ситуации. Копии также в обязательном порядке хранятся в городской прокуратуре и командном центре экстренных служб.

В целом, в США, как и в ряде постсоветских государств, управляющим органом при чрезвычайной ситуации является исполнительный орган, в данном случае офис губернатора.

Управление по чрезвычайным ситуациям губернатора издает Руководство по чрезвычайному планированию, которое руководители по чрезвычайным ситуациям могут использовать для разработки местных планов действий.

⁴⁷ <https://www.naag.org/issues/disaster-preparedness-and-response/>

Руководство содержит подробный контрольный список, называемый «пешеходным переходом», который ориентирует работы по подготовке местных планов. Чтобы соответствовать требованиям штата, местные планы действий в чрезвычайных ситуациях должны предусматривать меры управления, операции, логистики, планирования администрации.⁴⁸

С учетом необходимости осуществления функции правосудия, несмотря на возникновение какой-либо ситуации, судебные процессы продолжаются, для чего разработано самостоятельное «Приложение S» для каждого суда.

Что же касается государств ближнего зарубежья, то кроме стран Балтии, органы прокуратуры и прокурорский надзор не подвергались значительным изменениям. Более того, прокуратуры этих государств поддерживают тесное сотрудничество.

В ходе изучения правовых актов о чрезвычайном положении РФ и РБ установлено, что и в России, и в Белоруссии действует норма, согласно которой деятельность органов прокуратуры (как и в Российской Федерации, так и в Республике Беларусь) на территории, на которой введено ЧП, осуществляется в порядке, установленном законом.

Более того, при введении чрезвычайного положения на территориях нескольких субъектов Генеральным прокурором может быть создана межрегиональная прокуратура территории, на которой введено ЧП (ст. 36 ФКЗ РФ от 30.05.2001 года N 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»; ст. 31 Закона РБ от 24.06.2002 года N 117-3 «О чрезвычайном положении»).

Следует отметить, что такой подход отражен в Заключении КСЕП, в частности, касательно создания специализированных подразделений прокуратуры в зависимости от ситуации.

То есть, законодательство указанных государств предусматривает возможность отдельного алгоритма регулирования деятельности надзорного органа в период чрезвычайного положения.

В свою очередь, на уровне актов Генерального прокурора в РФ издан приказ от 10 февраля 2011 № 30 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о предупреждении и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного характера и их последствий», который ориентирует прокуроров на организацию систематических проверок исполнения государственными органами законодательства в этой сфере.

Прокуроры уделяют особое внимание вопросам взаимодействия с органами государственной власти, органами местного самоуправления, ответственными за соблюдением требований о предупреждении и ликвидации ЧС, с целью понуждения их к формированию органов управления, специально уполномоченных на решение задач в этой области, создание и поддержание в состоянии готовности сил и средств для защиты

⁴⁸ OHCHR Manual, Human Rights in the Administration of Justice: A Manual on Human Rights for Judges, Prosecutors and Lawyers, Chapter 16 - The Administration of Justice During States of Emergency, available at <https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/manual-on-human-rights-for-judges-prosecutors-and-lawyerschapter-16/> accessed on 16 July 2018 (hereinafter "OHCHR Manual"), p. 824

населения от ЧС, принятию и исполнению целевых программ в этой сфере, увеличению финансирования мероприятий по предупреждению ЧС, созданию материальных и финансовых резервов для их ликвидации.

Пошаговый алгоритм действий прокурора при возникновении ЧС или стихийного бедствия состоит в рассмотрении вопроса о целесообразности издания в пределах своей компетенции организационно-распорядительного документа, предусматривающего в частности организацию временной приемной прокурора субъекта РФ в режиме круглосуточного дежурства прокурорских работников в помещениях территориальных прокуратур, администрациях районов, городских и сельских поселений, в местах временного размещения пострадавших, в штабах по ликвидации ЧС, извещении населения о режиме работы временной приемной через СМИ и путем рассылки через системы мобильной связи сообщений об оказании правовой помощи с указанием телефонов, адресов администраций муниципальных образований, прокуратур; создании мобильных групп, осуществляющих выезды к местам жительства пострадавших в границах зоны ЧС, возможно – проведение вакцинации работников органов прокуратуры, включаемых в такие группы, в связи со сложной санитарно-эпидемиологической обстановкой.

С наступлением, наверное, самого сложного периода за последние годы, связанного с пандемией COVID-19, когда повсеместно было введено ЧП, был принят ряд ограничительных мер Генеральным прокурором РФ в целях организации деятельности органов и организаций прокуратуры Российской Федерации в этот период был издан соответствующий приказ от 23 ноября 2020 года № 641 «Об организации профессиональной служебной деятельности в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации в период противодействия распространению новой коронавирусной инфекции».

Учитывая необходимость организации частично дистанционного формата работы прокуроров РФ, указанным приказом допускалось, к примеру, преимущественное использование возможностей электронного документооборота с помощью информационных систем «Надзор-WEB», ИСОП (за исключением документов с информацией ограниченного распространения, секретных и совершенно секретных документов), дистанционного общения. То есть, не было жесткого ограничения по использованию исключительно закрытой локальной информационной системы, что, безусловно, позволяет более оперативно выполнять свои обязанности.⁴⁹

Согласно Закону Республики Беларусь от 5 мая 1998 года «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» чрезвычайная ситуация определяется как обстановка, сложившаяся на определенной территории в результате

⁴⁹ Добрецов, Д.Г. Роль российской прокуратуры в обеспечении законности в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (доклад на международном круглом столе, проведенном в онлайн формате на тему «Особенности организации прокурорского надзора в чрезвычайных и иных кризисных ситуациях» 10 июня 2021 года).

промышленной аварии, иной опасной ситуации техногенного характера, катастрофы, опасного природного явления, стихийного или иного бедствия, которые повлекли или могут повлечь за собой человеческие жертвы, причинение вреда здоровью людей или окружающей среде, значительный материальный ущерб и нарушение условий жизнедеятельности людей.

Опасных природных явлений, стихийных бедствий, а также крупных техногенных аварий и катастроф, которые являются источниками событий чрезвычайного характера Республике Беларусь, в основном, удавалось избежать.

Вместе с тем, события, произошедшие в 2020 году в социально-политической сфере, а также стремительное распространение пандемии COVID-19 явились новыми вызовами, потребовавшими, можно сказать, переосмысления общенадзорной деятельности органов прокуратуры.

Прокурорский надзор в рассматриваемой сфере правоотношений осуществляется в соответствии с требованиями Закона Республики Беларусь от 8 мая 2007 года «О прокуратуре Республики Беларусь», приказом Генерального прокурора Республики Беларусь от 3 января 2013 года № 2 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства», Директивы Президента Республики Беларусь от 11 марта 2004 года № 1 «О мерах по укреплению общественной безопасности и дисциплины», а также других нормативных правовых актов, регулирующих вопросы безопасности жизнедеятельности человека.

Следует отметить, что предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций в Республике Беларусь осуществляется посредством Государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Значительная роль в указанной деятельности отводится МЧС Республики Беларусь и его структурам на местах.

Деятельность указанных выше учреждений и организаций находится под пристальным надзором Генерального прокурора Республики Беларусь и подчиненных ему прокуроров. Основная цель прокурорского надзора в указанной сфере – соблюдение законности, предупреждение ЧС и иных кризисных ситуаций, профилактика и устранение причин и условий возникновения данных ситуаций, обеспечение неотвратимости ответственности в случае нарушения установленных запретов и ограничений.⁵⁰

В целом, за исключением вышеуказанной нормы Закона «О чрезвычайном положении», в Республике Беларусь иных правовых актов на уровне законов не имеется, и вопросы организации прокурорского надзора как и в России решаются посредством организационно-распорядительных документов Генерального прокурора.

⁵⁰ Белокопытов, В.В. Осуществление в Республике Беларусь прокурорского надзора в чрезвычайных ситуациях и иных кризисных ситуациях (доклад на международном Круглом столе, проведенном в онлайн формате на тему «Особенности организации прокурорского надзора в чрезвычайных и иных кризисных ситуациях» 10 июня 2021 года)

Иные акценты на организации работы прокуроров сделаны в Украине по причине того, что данное государство с 2014 года находится в чрезвычайных условиях, связанных с политическим кризисом, изменением границ территории и государственной границы, массовыми нарушениями общественного порядка и т.д.

Со времен создания военных прокуратур Украины сформированы структурные подразделения органов военной прокуратуры из числа призванных на военную службу прокуроров и следователей которые в начале сентября 2014 года были направлены для выполнения служебных обязанностей в районы проведения АТО.

Этими прокуратурами приняты действенные меры, направленные на укрепление законности в военной сфере, обеспечено своевременное и эффективное реагирование, прежде всего, на совершение военных преступлений, а также на раскрытие и расследование преступлений, совершенных во время проведения АТО.

В целях оказания теоретической и практической помощи прокурорам и следователям, которые работали в районе проведения АТО, во время организации и проведения начального этапа досудебного расследования уголовных правонарушений Генеральной прокуратурой Украины были разработаны соответствующие Методические рекомендации по организации проведения первоочередных следственных (розыскных) действий во время расследования уголовных правонарушений, совершенных в районе проведения АТО.

Рекомендации содержат в себе полномочия следователей и прокуроров, порядок организации проведения следственных действий, порядок назначения отдельных экспертиз, ориентировочный перечень правовых актов.

Для украинских прокуроров особую актуальность приобретает вопрос о проведении таких процессуальных действий в сжатые сроки и профессионально в условиях вооруженного конфликта, поскольку оперативная обстановка, которая динамично меняется, может сделать невозможным своевременный дополнительный осмотр места происшествия и привести к уничтожению материальных следов преступления и тому подобное.⁵¹

Здесь, как и в ранее описанных практиках России и Беларуси, организация работы прокуроров осуществляется на уровне подзаконных актов и иных документов (приказы, указания, рекомендации).

Таким образом, несмотря на практическое отсутствие информации об организации работы прокуроров в период ЧС, что, скорее всего, связано с наличием соответствующего грифа и отнесено к служебной информации, в целом по незначительной части материалов, содержащихся в открытых источниках можно констатировать, что регламентация работы прокурора

⁵¹ Жербицкий, В.Г., Борзых, Д.В., Петришен, И.А. Методические рекомендации по организации проведения первоочередных следственных (розыскных) действий во время расследования уголовных правонарушений, совершенных в районе проведения антитеррористической операции.

сведена в основном на уровень организационно-распорядительных документов, принимаемых руководством прокуратуры.

Ряд интересных, практикоориентированных моментов имеется в заключениях КСЕП, но, они носят сугубо рекомендательный характер.

С учетом проведенного анализа, исходя из практик прокуратур ряда зарубежных государств, полагаем возможным применить лучшее из них в вопросах организации прокурорской деятельности в Казахстане при ЧС.

Первое. Требуется выработать свой алгоритм (регламент, порядок) действий прокурора в ситуациях, когда обычный правовой режим переходит в режим ЧП.

Для этого, полагаем, достаточно наделение Генерального Прокурора, как руководителя всей системы органов прокуратуры, соответствующей законодательной компетенцией на разработку и реализацию «особого алгоритма» работы прокурора в период ЧП.

Второе. Законодательно предусмотреть независимость при использовании финансовых средств, в случае введения режима ЧП.

Это позволит оперативно и рационально направить средства на эффективное выполнение возложенных задач.

Третье. В Законе РК «О прокуратуре» содержится исчерпывающий перечень прокуратур, которые может образовать Генеральный Прокурор.

Вместе с тем, полагаем, наделение Генерального Прокурора компетенцией на образование любой специализированной прокуратуры (даже временной) позволит принять точечные организационные меры в случае возникновения чрезвычайной ситуации, география которой не поддаётся прогнозам.

Четвертое. Учитывая большую роль прокурора в вопросах обеспечения законности (при этом данная задача не меняется в зависимости от ситуации), следует обратить внимание на детальное урегулирование вопроса о личной безопасности прокуроров и членов их семей.

По результатам исследования вопросов истории и правовых основ организации работы прокурора в чрезвычайных и иных кризисных ситуациях, несмотря на недостаточность информации в открытых источниках, рассмотрено развитие органов прокуратуры в историческом аспекте, раскрывается, как менялось законодательство и практика, в частности, описывается участие прокуратуры при чрезвычайных ситуациях, объявлении режима чрезвычайного положения. Рассмотрены особенности правового режима чрезвычайной ситуации. Изучен зарубежный опыт в вопросах организации прокурорского надзора, в частности в ситуациях, когда введено ЧП.

Анализируя законодательство, пришли к выводу, что в специализированных НПА, регулирующих правовой режим чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, карантинных мероприятий, не отражена роль и участие органов прокуратуры.

Опыт зарубежных стран по предупреждению и ликвидации ЧС, позволяет рассуждать о важном значении органов прокуратуры на всех этапах урегулирования ЧС.

Авторы выявили важную проблему, заключающуюся в том, что, несмотря на наличие правовых механизмов деятельности ряда государственных органов и иные изменения в законодательстве, регулирующем правоотношения, возникающие в условиях чрезвычайного положения, задачи органов прокуратуры оставались без изменения, отсутствовал самостоятельный алгоритм реализации надзорных полномочий прокурора, организации его деятельности во время чрезвычайного положения.

В результате подробного исследования темы раздела пришли к выводу, что фактически научно-теоретическая разработка и изучение вопросов организации прокурорского надзора в период чрезвычайной и иной кризисной ситуации отсутствовала. Соответственно, учитывая особенности режима чрезвычайного положения, возникает необходимость на современном этапе более детального урегулирования деятельности органов прокуратуры в таких неординарных условиях.

На наш взгляд, это позволит усовершенствовать работу прокуроров по осуществлению надзора при наступлении чрезвычайной ситуации либо объявлении чрезвычайного положения.

Для этих целей необходимо глубже изучить современные аспекты деятельности органов прокуратуры в условиях различных чрезвычайных ситуаций, произошедших в Казахстане.

II. Современная организация надзорной деятельности при чрезвычайных ситуациях

2.1 Роль и место органов прокуратуры РК в обеспечении законности при чрезвычайных ситуациях

Происходящие аварии, пожары, вредное воздействие опасных производственных факторов, опасного природного явления, катастрофы, стихийные и другие бедствия, влекущие значительные отрицательные последствия, приобретают свою актуальность в современных условиях. События последних лет, связанные с распространением COVID-19, ставшей самой опасной ЧС в мире, сильно сказались на нормальной жизнедеятельности общества и государства.

Статистические данные МЧС РК за последние несколько лет демонстрируют, что актуальность проблемы возникновения ЧС обусловлена их стабильным приростом, а также последующими негативными последствиями, устранение которых должно осуществляться уполномоченными органами во взаимодействии.

Кроме того, отдельные крупные случаи опасных природных и техногенных катастроф наносят большой вред государству, тем самым, оттеняя общее количество происшествий.

Резонансных случаев катаклизмов, указанных в исследовании, не так много, но они всегда на слуху. В Казахстане произошел ряд происшествий, в результате которых погибли люди, был нанесен материальный ущерб имуществу граждан и государственному имуществу (имели место ЧС, выразившиеся в народных волнениях, природа которых носит социальный характер).

Это ЧС, причиной возникновения которых явилась природа, техногенные катастрофы, в том числе по вине человека.

Анализируя данные за 2018-2021 годы, можно установить, что большее количество составляют ЧС техногенного характера (ежегодно в среднем 90%). Однако немаловажным является то, что в течение последних двух лет наиболее опасной ЧС (природного характера) в мире и Казахстане стало распространение коронавирусной инфекции (одна из причин роста числа погибших). Также следует отметить, что, несмотря на положительную динамику снижения общего количества ЧС, практика последних лет позволяет говорить о большой значимости нескольких крупномасштабных ЧС, последствия которых в десятки раз опаснее и тяжелее⁵².

Рассматривая непосредственно сами ЧС, для полного понимания роли прокурора при их возникновении и ликвидации следует тщательно рассмотреть и правовые основы введения и объявления ЧС.

⁵² Обзорная информация о чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера, происшедших на территории Республики Казахстан. // Министерство по чрезвычайным ситуациям Республики Казахстан// <https://www.gov.kz/memleket/entities/emer/documents/details/105685?lang=ru>

Как известно, Президент принимает меры по введению режима ЧП, в частности в случаях, когда демократические институты, независимость и территориальная целостность, политическая стабильность Республики, безопасность ее граждан находятся под серьезной и непосредственной угрозой и нарушено нормальное функционирование конституционных органов государства (подпункт 16) статьи 44 Конституции РК). При этом, Президент имеет право вводить режим ЧП, как на территории всего государства, так и в отдельных его местностях.

В целом, при возникновении ЧС может быть введено ЧП в качестве крайней меры урегулирования ситуации, когда другие меры неэффективны.

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

Роль органов прокуратуры в условиях ЧС сложно переоценить, так как в выявлении причин и устранении последствий ЧС задействованы соответствующие уполномоченные органы, на которых возлагаются основные задачи по экстренному реагированию и управлению сложившейся ситуацией.

Свидетельством высокой роли органов прокуратуры является то, что в Указе Президента РК от 15 марта 2020 года «О введении чрезвычайного положения в Республике Казахстан»⁵³, пунктом 5 была определена задача прокуратуры в регулировании режима ЧП, образована Государственная комиссия по обеспечению режима ЧП, одним из членов которой стал Генеральный Прокурор.

Данную позицию можно подтвердить и тем, нестандартные условия жизнедеятельности в режиме ЧП формируют условия для нарушения прав и свобод неограниченного круга лиц, в том числе и со стороны государственных органов.

В частности, национальным законодательством предусмотрена система, при которой объявление ЧС, и как следствие, режима ЧП, предоставляет органам исполнительной власти исключительные полномочия. Реализуя данные полномочия в ответ на урегулирование ЧС, ставятся под угрозу фундаментальные права и свободы человека и гражданина, гарантированные Конституцией.

Известны примеры, когда международные правозащитные организации, в частности, Human Rights Watch, заявляли, что в условиях ЧС, объявленной в связи с пандемией, вызванной коронавирусной инфекцией, действующее законодательство Казахстана применялось для подавления свободы выражения мнений среди активистов и журналистов. В специальном докладе Human Rights Watch отметили, что

⁵³ Указ Президента Республики Казахстан «О введении чрезвычайного положения в Республике Казахстан» от 15 марта 2020 года № 285 // ИС «Параграф» // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=32648341#pos=4;-104

принимаемые Правительством меры реагирования на пандемию коронавируса выходят за рамки целесообразных, а карантинные меры вводились способами, которые порой оказывались «произвольными и несоразмерными»⁵⁴.

В таких случаях, как уже было отмечено, важна роль прокурора, который осуществляет высший надзор за законностью деятельности государственных органов и иных организаций независимо от формы собственности, в том числе в условиях ЧС.

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

Необходимо подчеркнуть, что при возникновении ЧС прокурор осуществляет высший надзор за законностью исключительно с целью исполнения задач прокуратуры, установленных законом.

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

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

Однако наделение прокуратуры особыми полномочиями в условиях ЧС, могло бы лучше отразиться на соблюдении законности прав и свобод граждан.

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

В реализацию рассмотренных выше положений Закона «О прокуратуре» приняты и действуют соответствующие инструкции и правила, утвержденные приказом №60.

В частности, в Инструкции, утвержденной приказом №60, закреплено, что на проверки, назначаемые и проводимые по поручениям Президента РК и Генерального Прокурора, не распространяются положения пунктов 8 и 9 настоящей Инструкции (данные пункты регламентируют исчерпывающий перечень оснований для проведения проверки).

⁵⁴ <https://www.hrw.org/ru/news/2020/04/27/341236>

Это очередной раз подчеркивает исключительность случаев, когда Президентом или Генеральным Прокурором инициируется поручение о проверке той или иной организации. Можно утверждать, что режим чрезвычайной ситуации следует относить к таковым исключительным случаям, когда необходимо обеспечить законность в особенных условиях.

Свидетельством тому может служить критика Президента К.К.Токаева о деятельности ТОО «СК-Фармация», когда возникла критичная ситуация в условиях пандемии в апреле-мае 2020 года, связанная со сбоями в поставках лекарственных средств в больницы и хранившегося месяцами на складах гуманитарного груза из-за рубежа⁵⁵.

Анализ участия органов прокуратуры в условиях чрезвычайной ситуации позволяет говорить о данной проблеме подхода к своевременному реагированию на происшествия.

Как уже отмечалось, законодательно основными полномочиями по урегулированию режима ЧП и ЧС обладают органы исполнительной власти в лице уполномоченных органов.

Роль прокуратуры в таких условиях нельзя называть второстепенной, но ее деятельность согласно Закону «О прокуратуре» может выражаться в основном, в надзоре за соблюдением законности всеми государственными и правоохранительными органами.

Нестандартность ЧС способствует позднему ответу на нарушенные права и свободы граждан, и, как правило, прокуратура в полной мере участвует в ликвидации последствий ЧС «пост-фактум», уже реализуя другую функцию - уголовное преследование.

Отсюда следует, что законодателем может быть иначе рассмотрен концептуальный подход к регулированию ЧС, где за прокурором будет закреплены широкие специальные полномочия, которые позволят своевременно обеспечивать законность принимаемых решений, актов в условиях режима ЧП и объявления ЧС.

В Европе главный урок, который прокуроры извлекли во время пандемии, заключается в том, что их способность выполнять свои функции была подвергнута серьезному испытанию, что также будет продолжаться после ее окончания (или периода восстановления).

Ограничения, введенные в результате чрезвычайных ситуаций, таких как пандемия, могут затронуть не только гражданские и политические права, защищаемые ЕКПЧ, но и экономические, социальные и культурные права, влекущие за собой возможную дискриминацию в отношении определенных групп, таких как медицинские работники, а также расовых и этнических меньшинств, что приводит к разжиганию ненависти, расизму, ксенофобии, насилию и принудительному возвращению беженцев и просителей убежища, жестокому обращению с иностранцами и мигрантами, а также к сексуальному и гендерному насилию, домашнему насилию, включая насилие в отношении женщин и детей.

⁵⁵ https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/o-klanovyyih-interesah-vokrug-sk-farmatsiya-zayavil-tokaev-407961/

Прокуроры могут столкнуться с дилеммами в отношении претворения в жизнь наиболее фундаментальных принципов и требований, определяющих их миссию, таких как законность, соразмерность, равенство и не дискриминация, а также оценка адекватности, необходимости и продолжительности определенных мер – это понятия, которые являются не только необходимыми в обычное время, но и важными в случае приостановления или ограничения прав человека, например, по состоянию здоровья населения.

Точно так же, как целостность судебной системы, включая ее компетенцию, должны быть гарантированы независимость и беспристрастность, особенно в том, что касается доступа к суду и эффективных средств правовой защиты для защиты прав человека в ЧС, целостность прокуратуры и ее организация также должны быть защищены, исходя из тех же соображений, так как это единственный способ гарантировать функционирование системы правосудия во время ЧС.

Что касается конкретных режимов работы и деятельности органов прокуратуры во время ЧС, то они, а также суды должны продолжать работу для решения неотложных вопросов, обеспечивая при этом их адекватную защиту, как в случае пандемии – защиту от болезни, даже в то время, когда некоторые несрочные дела могут быть отложены.

Возникший вследствие пандемии экономический кризис сильно отразился на деятельности малого и среднего бизнеса, стал предпосылкой для принятия соответствующих мер органами прокуратуры. Так, в целях реализации поручения Президента Казахстана, прокуратурой проводится работа по обеспечению неукоснительного соблюдения законности в отношениях бизнеса со всеми правоохранительными органами путем своевременного реагирования на обращения граждан, связанных с незаконным вмешательством в деятельность бизнеса.

Здесь, следует отметить Закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам усиления борьбы с рейдерством, защиты предпринимательской деятельности от незаконного вмешательства государственных органов и должностных лиц и усиления мер, препятствующих нелегальному обороту драгоценных металлов»⁵⁶, которым внесены поправки в отраслевой прокурорский закон.

Данные поправки предоставили право прокурору отменять меры ограничительного характера, принятые уполномоченными органами, при этом постановление прокурора подлежит незамедлительному исполнению.

Прокурорам возвращено право инициировать проведение проверок в целях обеспечения защиты субъектов бизнеса.

В карантинных условиях, несмотря на снижение уровня преступности, кризисная ситуация может способствовать увеличению преступлений, в том числе против собственности.

⁵⁶ <https://www.parlam.kz/ru/mazhilis/post-item/36/14865>

В этой связи Президентом К.К.Токаевым поручено⁵⁷ Генеральной прокуратуре РК внедрить новую трехзвенную модель уголовного процесса, которая начала действовать в Казахстане с 2021 года.

Президент страны подписал поправки в некоторые законодательные акты по вопросам усиления защиты прав граждан в уголовном процессе.

В любой сфере жизнедеятельности роль прокуратуры значительна, так как только она от имени государства осуществляет в установленных законом пределах и формах высший надзор за соблюдением законности на территории РК, представляет интересы государства в суде и от имени государства осуществляет уголовное преследование.

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

Именно прокуратура, должна, в том числе в период действия режима ЧП, оперативно реагировать и давать правовую оценку актам уполномоченных органов, решениям работодателей и т.д., то есть, надзор должен быть не по принятым решениям уполномоченных органов, а до их реализации.

В таком случае, не будет реализации прокурорской функции «пост-фактум» в виде дачи оценки уже совершенным фактам нарушения законодательства.

Сам правовой статус прокуратуры сформировался в течение длительного времени, на основе опыта прежних лет (период СССР), и собственного 30-летнего опыта.

За эти годы деятельности органов прокуратуры совершенствовалась, сформированы оптимальные способы обеспечения законности, защиты интересов государства.

Следует констатировать, что в период ЧП, либо иной кризисной ситуации, по нашему мнению, специального алгоритма работы прокурора не имеется ни на законодательном уровне, ни на уровне актов Генерального Прокурора.

Более того, несмотря на конституционную роль органов прокуратуры по осуществлению высшего надзора за соблюдением законности на территории РК, у Генерального Прокурора отсутствует исключительная компетенция на принятие в период ЧП общеобязательных для всех государственных органов актов, в то время как санитарные врачи, спектр задач которых не больше задач, стоящих перед прокурорами, имеют более широкие полномочия по принятию ограничительных мер согласно Кодекса «О здоровье народа и системе здравоохранения».

В этой связи, на основе анализа действующего законодательства и с учетом практических ситуаций, в свете новых реформ надзорной деятельности, полагаем следующее.

⁵⁷<https://khabar.kz/ru/news/politika/item/131763-k-tokaev-provel-soveshchanie-s-rukovodstvom-generalnoj-prokuratury>

Во-первых, принимая во внимание, что при объявлении ЧС и режима ЧП органам исполнительной власти предоставляются исключительные полномочия для усиления действенности прокурорского надзора по вопросам защиты прав граждан, юридических лиц и интересов государства требуется совершенствование прокурорской деятельности по перечисленным направлениям.

Во-вторых, предоставление прокуратуре особых полномочий в условиях ЧС положительно скажется на соблюдении законности это можно реализовать путем закрепления в Законе «О прокуратуре» положения о предоставлении прокуратуре инициативного права осуществлять надзор за законностью государственных и иных органов при возникновении ЧС, в том числе путем инициирования на месте проверок.

В-третьих, для исключения фактов прокурорского реагирования уже после нарушения прав и свобод граждан, в частности, в период ЧП, считаем необходимым возложить обязанность на уполномоченные государственные органы по согласованию проектов своих решений до введения их в действие.

В-четвертых, для обеспечения эффективного и своевременного выполнения органами прокуратуры своей конституционной задачи по обеспечению законности, видится целесообразным предоставление Генеральному Прокурору исключительной компетенции на издание правового акта и иного организационного документа, носящего общеобязательный характер для государственных органов и организаций.

Раздел 2.2 Современное состояние, особенности и проблемные вопросы прокурорского надзора при чрезвычайных ситуациях

Современная отечественная действительность характеризуется непрекращающимися серьезными преобразованиями, которые обусловили изменение роли и значения многих областей правоохранительной деятельности, составляющей фундаментальную основу жизни общества. Активно воплощаемые в реальность идеи, связанные с построением в Казахстане правового государства, позволили развить на практике многие положения, связанные с обеспечением всемерной защиты прав и свобод человека и гражданина. Одним из основных органов, призванным способствовать государственным реформам в этой сфере, является прокуратура.

РК заинтересована в сильной, независимой, эффективно работающей системе органов прокуратуры, способной противостоять преступлениям и правонарушениям во всех областях. Прокурорский надзор, в силу его универсальности, всеобщности и оперативности, призван способствовать не только укреплению законности в стране, но и повышению авторитета правоохранительной деятельности в глазах населения. Необходимость его существования доказана сегодняшней действительностью и сопряжена с

неудовлетворительной в целом работой органов государственного контроля, обязанных обеспечивать законность. Кроме того, действенная прокуратура, стоящая на страже основ государственного строя и целостности Казахстана, способна во многом обеспечить целенаправленные реформы, направленные на повышение качества жизни населения.

Вместе с этим, результативное выполнение возложенных на прокуратуру функций невозможно без грамотной и профессиональной организации управления на всех уровнях указанной системы.

Быстро меняющаяся ситуация в мире, влияние на которую оказала пандемия, требует повышения эффективности организации всех направлений прокурорской деятельности, в первую очередь за счет совершенствования управления в правоохранительной сфере, более действенного использования организационного фактора.

Конституция РК (статья 83) и Закон РК «О прокуратуре» закрепили основополагающие принципы построения органов прокуратуры²⁴. Однако, единство, централизация и независимость как отправные начала, на которых базируется выполнение прокурорскими работниками непосредственных целей и задач, нуждаются в дополнительной законодательной проработке и правовом оформлении.

В соответствии с п.3 ст. 4 Закона РК «О прокуратуре» одной из задач прокуратуры является координация деятельности правоохранительных и иных государственных органов по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью. Между тем, как уже отмечено, функционирование органов прокуратуры в условиях чрезвычайных ситуаций обнажило наличие определенных трудностей при обеспечении законности в стране.

В течение последних лет в Казахстане зарегистрированы крупномасштабные ЧС, в результате которых пострадали тысячи людей, есть погибшие, материальный ущерб исчисляется в триллионы тенге⁵⁸. Это и наводнения, паводки, засуха, пожары, авиа и автокатастрофы, пандемия.

При этом материальные затраты исчисляются не только по фактам самих происшествий, но и с учетом обязательств государства по поддержке населения.

В период активной фазы пандемии, во время режима ЧП 4,6 млн. человек получили выплату от государства по потере дохода в размере 42,5 тыс. тенге. Также в связи с ограничительными мерами в июле 2020 года дополнительно было подано более 2,6 млн. заявлений на назначение государственной выплаты на случай потери дохода.

По состоянию на сегодняшний день страной на борьбу с COVID-19 потрачено почти 6 трлн.тенге. Помимо государственного вклада в борьбу с пандемией, на казахстанском рынке в страховой отрасли стали запускать продукты добровольного страхования граждан от COVID-19. Страховка

⁵⁸ <https://m.forbes.kz>

разработана с целью финансово обезопасить население, в случае госпитализации или смерти.

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

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

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

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

Так, несмотря на введение с 7 апреля 2020 года карантина в отдельных населенных пунктах Карагандинской области (постановление главного государственного санитарного врача №10 от 5 апреля 2020 года Абай, Сарань, Темиртау, Шахтинск Доскей, Уштобе, Кокпекты, Ботакара, им.Габидена Мустафина, Петровка Бухар-Жырауского района соблюдение масочного режима при передвижении вне мест проживания жителям не предписывалось.

Аналогичная ситуация наблюдалась в городе Актобе (постановление главного государственного санитарного врача №10 от 5 апреля 2020 года).

Между тем в Мангистауской области (постановление главного государственного санитарного врача №7 от 1 апреля 2020 года) и городе Нур-Султан жителям наряду с использованием масок было предписано использовать одноразовые перчатки и кожаные антисептики для обработки рук.

Подобные различия в актах органов санитарно-эпидемиологического надзора имели место и по другим мероприятиям⁵⁹.

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

⁵⁹ <https://online.zakon.kz>

Кроме того, пандемия породила дополнительные проблемы, связанные с материальным обеспечением функционирования органов прокуратуры, нерешенность которых не позволяет и не способствует развитию организационного взаимодействия, необходимого для достижения максимально эффективного результата многоотраслевой деятельности прокуроров, действующее законодательство о прокуратуре не в полном объеме регламентирует финансовое и информационное обеспечение органов прокуратуры.

Так, от прокуроров регионов требуется при возникновении чрезвычайных ситуаций в числе первых дать соответствующую правовую оценку с места событий.

В свою очередь, у последних не имеется соответствующей техники, специальной одежды и технических средств, для надлежащего обеспечения исполнения поставленных задач.

К примеру, при возникновении указанных ситуаций прокуроры не могут воспользоваться воздушными суднами, военной или иной техникой специализированных ведомств, для быстрого реагирования с целью защиты прав граждан при ликвидации последствий в рамках правового поля.

Актуальность вопросов исследования обуславливается необходимостью изучения и анализа проблем организации управления в органах прокуратуры, их организационного взаимодействия с другими государственными (в первую очередь правоохранительными) органами в данных условиях.

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

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

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

Так, на сегодняшний день прокуроры на местах лишены средств связи, кроме стационарных и личных мобильных устройств. В случаях чрезвычайных или иных кризисных ситуаций в отдаленных районах страны порой оказываются полностью лишенными связи с вышестоящей прокуратурой, что может повлиять на координацию их деятельности.

Практически всегда в таких ситуациях вместе с компетентными органами выезжают и прокуроры с целью недопущения каких-либо

нарушений законности со стороны уполномоченных должностных лиц и соблюдения конституционных прав граждан.

Территория нашей страны занимает 9 место в мире по площади, отдаленность некоторых населенных пунктов от областного центра составляет в отдельных местах до одной тысячи километров, что обуславливает необходимость обеспечения прокуроров на местах современными устройствами связи.

Например, практически все приграничные регионы находятся в зоне действия сетей России, Китая, Киргизии, и при выезде за пределы действия сигнала сети доступ к средствам связи не возможен.

Примером может послужить Жанибекский район Западно-Казахстанской области, Айтекебийский район Актюбинской области, Алакольский район Алматинской области и многие другие.

К тому же, в приграничных регионах, порой по тем или иным причинам имеют место отключения связи, включение роуминга, вследствие чего прокуроры не могут обеспечить своевременное сообщение о тех или иных ситуациях (все приграничные районы).

При этом, следует обратить внимание, что в случаях выездов на места прокурорами обеспечивается связь по личным мобильным телефонам, которую они вынуждены оплачивать из личных средств. Кроме того, этот канал связи не защищен от несанкционированного доступа.

Между тем, в условиях всевозрастающих требований к прокурорам и стремительного развития событий в условиях ЧС, такой подход к организации их деятельности видится нецелесообразным и требует пересмотра.

Очевидно, что функционирование органов прокуратуры должно адаптироваться к обстоятельствам, возникшим в результате ЧС. Развитие новых технологий и прогрессивное совершенствование систем видеоконференцсвязи в государственных органах создали новые возможности для обеспечения заслушивания свидетелей, экспертов и обвиняемых без необходимости требовать их личного присутствия в местах проведения расследования или судебного процесса.

Можно предусмотреть создание групп кризисного реагирования в прокуратуре на центральном, региональном и местном уровнях, а также принять другие организационные меры, направленные на адаптацию прокуроров к конкретным ситуациям⁶⁰.

В соответствии с системой уголовного преследования органы прокуратуры должны принимать руководства на центральном уровне, выделяя механизмы сотрудничества как внутри, так и вне прокуратуры в особых чрезвычайных обстоятельствах.

Во время ЧС органы прокуратуры могут устанавливать конкретные механизмы и процедуры сотрудничества и координации с другими учреждениями, такими как правоохранительные органы, следственные и

⁶⁰ <https://rg.ru/prokuratura-dok>

контролирующие органы, суды, медицинские учреждения, СМИ профессиональные ассоциации прокуроров и другие организации гражданского общества.

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

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

Для того, чтобы прокуроры и сотрудники органов прокуратуры не только адаптировались к новым режимам и условиям работы, но и могли адекватно защитить себя в ЧС, необходимо разработать эффективные учебные мероприятия и предоставить все виды экспертной поддержки в этой части.

ЧС может привести к безработице и потере доходов из-за снижения экономической активности и может иметь стойкие негативные психологические последствия, случаи бытового насилия, нетерпимости. В результате возможного увеличения количества преступлений против уязвимых лиц, а также преступлений против собственности, органы прокуратуры могут столкнуться с некоторыми кратковременными трудностями.

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

С учетом произошедших стихийных бедствий и других последствий, повлекших человеческие жертвы, разрушения, причинение значительного имущественного ущерба, полагаем, что вопросы надзора за соблюдением законодательства о защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в настоящее время, как никогда, остро стоят перед органами прокуратуры.

В связи с этим, важной методологической задачей является определение и характеристика основных направлений прокурорской деятельности при ЧС.

Осуществляя деятельность, как в обычных условиях, так и при ЧС, органы прокуратуры осуществляют комплекс мероприятий, который включает в себя:

- применение всего комплекса мер прокурорского реагирования по предупреждению чрезвычайных ситуаций;

- реализацию мер по защите прав граждан, пострадавших от негативных последствий чрезвычайных ситуаций;

- защиту прав граждан в условиях вводимых ограничительных мер.

Анализируя содержание первого комплекса мер, а именно мер прокурорского реагирования по предупреждению ЧС следует отметить, что «приоритетным направлением прокурорской деятельности является надзор за исполнением законов о пожарной и промышленной безопасности в местах массового скопления людей, в развлекательных, досуговых, культурных центрах». Трагические события, произошедшие в крупном торговом комплексе «Адем» обусловили проведение прокурорами, совместно с территориальными органами ЧС, проверок исполнения законодательства о пожарной безопасности во всех подобных центрах страны.

В случае с Арысь также прокурорами совместно с другими уполномоченными государственными и правоохранительными органами, проведена проверка исполнения законодательства о пожарной безопасности, а также выделения бюджетных средств по обеспечению безопасности складов с боеприпасами во всех подобных местах⁶¹.

Результаты надзорной деятельности свидетельствовали о неудовлетворительном состоянии законности в данной сфере.

Важным направлением работы прокуроров остается надзор за исполнением законов по обеспечению транспортной и промышленной безопасности. Как правило, причиной многих ЧС являются нарушения законов эксплуатантами опасных объектов и невыполнения органами контроля возложенных на них функций. Как результат – человеческие жертвы, ущерб здоровью людей, окружающей среде, материальные потери.

Полагаем, что события в Жамбылской области в августе 2021 года в первую очередь связаны, как уже отмечено, с отсутствием четкого алгоритма действий при чрезвычайных или иных ситуациях. Прокурор в силу действующих приказов Генерального Прокурора РК выехал на место происшествия, для выяснения всех обстоятельств дела выполняя свой долг.

Вместе с тем, поскольку прокуратура является надзорным органом, и работники прокуратуры являются по специальности юристами и не проходят в силу своей деятельности специальных курсов по ликвидации ЧС, возникают вопросы в необходимости выезда прокурора на место происшествия, в совершении действий для предотвращения ЧС.

В действующем Законе РК от 11 апреля 2014 года «О гражданской защите» (с изменениями и дополнениями от 2020 года) определена компетенция уполномоченных государственных, местных исполнительных и представительных органов, а также права и обязанности организаций в сфере гражданской защиты, тогда как полномочия прокуратуры не отражены.

В то же время в Законе РК «Об обороне и вооруженных силах Республики Казахстан» имеется отдельная статья, посвященная надзору за

⁶¹ <https://www.informburo.kz>

соблюдением законности, обеспечением правопорядка и правовой защите военнослужащих в Вооруженных Силах, других войсках и воинских формированиях.

В этом же законе предусмотрено право на обжалование действий органов прокурору.

Между тем, как изложено выше, осуществление органами прокуратуры защиты прав граждан пострадавших от негативных последствий ЧС предполагает реализацию комплекса организационных и надзорных мероприятий.

В этой связи, видится необходимым рассмотреть вопрос о внесении дополнений в данный Закон в части закрепления за прокуратурой координирующей роли в условиях ЧС, права граждан на обжалование действий государственных органов прокурору либо в суд.

Кроме того, в ранее действовавшей Инструкции «Об организации прокурорского надзора за применением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина в социально-экономической сфере», утвержденной приказом Генерального Прокурора РК №60 от 21 ноября 2002 года на прокуроров возлагалась задача осуществлять постоянный надзор за соблюдением законности при расследовании аварий, бедствий и иных событий, приведших к возникновению чрезвычайной ситуации природного и техногенного характера, а также за целевым расходованием бюджетных средств, выделенных на предупреждение чрезвычайных ситуаций и ликвидацию их последствий.

В действующей Инструкции, утвержденной приказом №60, эта норма не закреплена.

Вместе с тем, обозначена задача по защите и восстановлению прав и свобод человека и гражданина, законных интересов юридических лиц, общества и государства.

В целом, анализ задач, определенных Законом «О прокуратуре», организационно-распорядительными документами Генерального Прокурора, а также правоприменительной практики, к организационным мероприятиям позволяет отнести следующие:

- организацию работы прокуроров на первоначальных этапах возникновения и ликвидации последствий в чрезвычайных и иных кризисных ситуациях;

- взаимодействие органов прокуратуры с иными правоохранительными органами при ЧС;

- информационное обеспечение управленческой деятельности прокуратуры в чрезвычайных и иных кризисных ситуациях.

- организацию работы рабочих групп для оказания практической помощи прокурорам при ликвидации чрезвычайных и иных кризисных ситуациях.

Так, распоряжениями Генерального Прокурора создавались различные группы для отслеживания ситуаций и оказания практической помощи прокурорам на местах по защите прав и законных интересов граждан.

Реализация надзорных мероприятий предполагает осуществление:

- надзора за исполнением законности при принятии решений в деятельности комиссий, создаваемых при местных исполнительных органах в результате чрезвычайных и иных кризисных ситуаций, подготовке актов по результатам проверок;

- надзора за правомерным, целевым и эффективным расходованием бюджетных средств, выделенных на ликвидацию последствий ЧС и иных кризисных ситуаций.

Следует отметить, что на сегодня законодательством предусмотрено выделение из резервных фондов бюджетных средств, как на реализацию мер, связанных с ликвидацией негативных последствий чрезвычайной и иных кризисных ситуаций, так и на оказание пострадавшим гражданам финансовой помощи.

В связи с чем, особую актуальность приобретает прокурорский надзор за правомерным, целевым и эффективным расходованием указанных средств; надзор за исполнением природоохранного и ветеринарного законодательства на территории возникновения ЧС.

Отдельным вопросом, имеющим существенное значение при ликвидации последствий ЧС природного или техногенного характера, следует отметить утилизацию трупов домашних и сельскохозяйственных животных. Важность и значение реализации данной меры не вызывает сомнения, ведь несвоевременное их захоронение, а также наличие свободного доступа к местам их захоронения может обусловить возникновение инфекционных болезней, общих для людей и животных, заражение водных источников и т.д.

Таким образом, в процессе ликвидации негативных последствий ЧС повышенное внимание необходимо уделять вопросам:

- соблюдения природоохранного и ветеринарного законодательства в части захоронения погибшего скота;

- надзора в сфере защиты прав детей и инвалидов, пострадавших от негативных последствий ЧС. Как правило, возникновение ЧС сопряжено с человеческими жертвами, что обуславливает появление детей-сирот, существенным изменением образа жизни значительного количества человек, изменением режима работы органов учреждений по содержанию детей-сирот, детей-инвалидов. Из приведенных положений следует, что в условиях возникновения ЧС организация прокурорского надзора должна быть направлена на исполнение законов об охране прав и законных интересов пострадавших детей и подростков, пресечение и предупреждение преступности несовершеннолетних на территории возникновения чрезвычайной ситуации и др.;

- надзора за исполнением процессуального законодательства при проведении до следственных проверок и расследовании уголовных дел, возбужденных в связи с произошедшими стихийными бедствиями;

- обеспечения законности при формировании списков граждан, пострадавших в результате ЧС, и выплате материальной помощи. Отметим,

что реализация указанного направления определяет постановку следующих вопросов: обоснованность включения пострадавших граждан в списки на получение социальных компенсаций; полнота списков граждан, пострадавших в результате ЧС; правомерность отказа во включении гражданина в список, пострадавших в результате ЧС; своевременность получения финансовой помощи всеми гражданами, включенными в соответствующие списки;

- обеспечения соблюдения санитарно-эпидемиологического законодательства на пострадавших территориях и местах временного размещения населения;

- обеспечения законности при заключении и исполнении государственных контрактов на строительство жилых домов взамен утраченных;

- организации взаимодействия с судами по восстановлению прав пострадавших граждан на получение социальных компенсаций, а также установления юридического факта постоянного проживания на территории, оказавшейся в зоне ЧС. Обращение прокурора в суд с иском остается наиболее действенным способом восстановления нарушенных прав граждан, в том числе пострадавших в результате ЧС.

Судебное решение, обязательное к незамедлительному исполнению всеми органами государственной власти, их должностными лицами, является эффективным средством устранения выявленных нарушений закона.

Следует отметить, что анализ практики прокурорского надзора в рассматриваемой сфере свидетельствует о значительном количестве нарушений, которые допускаются местными исполнительными органами при обеспечении соответствующих условий жизнедеятельности эвакуированных граждан; реализации мер, направленных на восстановление социальных прав граждан; оказании гражданам государственной поддержки в виде денежных выплат; реализации мероприятий по оценке ущерба, обследованию пострадавших домовладений, формированию списков пострадавших граждан, выплате им финансовой помощи, нарушений требований экологического законодательства связанного с очисткой территорий от твердых бытовых отходов.

Кроме того, нарушения допускаются при введении специальных режимов функционирования. Зачастую местные органы вводят режим повышенной готовности при отсутствии оснований для их введения, без определения конкретных мероприятий, ответственных за их выполнение лиц, а также забывают отменить режим функционирования по исключению обстоятельств, послуживших основанием для их введения.

В целом, права и свободы человеческой личности никогда не бывают столь незащищенными, как во времена внутренних или международных потрясений. Для того, чтобы обеспечить защиту в условиях чрезвычайных и иных кризисных ситуаций властью зачастую принимаются меры, которые препятствуют, иногда самым существенным образом, реализации таких прав, как право на свободу и безопасность, право на надлежащее судебное

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

При этом, задача органов прокуратуры обеспечить законность при применении ограничительных мер и принятии решений об их применении.

Таким образом, роль прокуратуры в выявлении, пресечении, устранении и предупреждении нарушений законодательства о защите населения и территорий от чрезвычайных и иных кризисных ситуаций, а также в восстановлении нарушенных прав граждан представляется весьма значительной.

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

Теоретический анализ указанных направлений, разработка и внедрение нового подхода к прокурорской деятельности в указанных условиях является одним из перспективных направлений и в определенной степени имеет междисциплинарное значение, поскольку связан с проблемами науки конституционного и административного права, прокурорского надзора, а также других отраслевых юридических наук.

На основе проведенного исследования установлено, что осуществление органами прокуратуры защиты прав граждан, пострадавших от негативных последствий в чрезвычайных и иных кризисных ситуациях, предполагает реализацию организационных (организация работы прокуроров на первоначальных этапах возникновения и ликвидации последствий ЧС: взаимодействие органов прокуратуры с иными правоохранительными органами; информационное обеспечение деятельности органов прокуратуры; организация работы комиссии для оказания практической помощи прокурорам) и надзорных мер: надзор за правомерным, целевым и эффективным расходованием бюджетных средств, выделенных на ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций; надзор за соблюдением законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения и благоустройстве.

По результатам исследования вопросов современного состояния прокурорского надзора при ЧС можно сделать следующие выводы.

Во-первых, нерешенность многих вопросов, связанных с функционированием системы органов прокуратуры, в числе которых проблемы, связанные с надлежащим материальным обеспечением, не позволяет осуществлять эффективный надзор в период кризисных и иных ЧС.

В связи с этим, необходимо рассмотреть вопрос о выделении средств защиты, надлежащей связи, а также наделении полномочиями о привлечении техники организаций для решения поставленных перед органами прокуратуры задач.

Во-вторых, необходимо рассмотреть вопрос повышения самостоятельности прокуроров областей и приравненных к ним

специализированных прокуроров в период объявления вышеуказанных ситуаций.

В-третьих, предусмотреть создание групп кризисного реагирования в прокуратуре на центральном, региональном и местном уровнях, а также принять другие организационные меры, направленные на адаптацию прокуроров к конкретным ситуациям

В-четвертых, видится необходимым рассмотреть вопрос о внесении дополнений в Закон РК «О гражданской защите» в части закрепления за прокуратурой координирующей роли в условиях ЧС, права граждан на обжалование действий государственных органов прокурору либо в суд.

В-пятых, по примеру прокуратуры РФ наделить Генерального Прокурора полномочиями создания временной межрегиональной прокуратуры на территории, где введен режим ЧП.

В-шестых, предусмотреть надлежащее материальное обеспечение органов прокуратуры и предоставление полномочий на законодательном уровне по привлечению техники.

2.3 Меры по совершенствованию законодательства РК и практики его применения

Анализ вопросов, рассмотренных в предыдущих разделах монографии, позволяет сделать итоговые выводы о наличии концептуальных проблем законодательного и правоприменительного характера в сфере прокурорского надзора в условиях ЧС.

Изучение исторических аспектов, а также текущего состояния и особенностей прокурорского надзора при ЧС, способствовало формулированию ряда предложений, направленных на совершенствование отечественного законодательства и практической деятельности в указанной сфере.

1. Необходимо законодательно предусмотреть ряд положений, укрепляющих правовой статус прокурора и регламентирующих четкий алгоритм его действий в условиях наступления ЧС, с учетом природы ее возникновения.

Как отмечено в исследовании, функция надзора за исполнением законодательства в период возникновения ЧС в иных правовых актах отсутствует и реализуется исключительно в общем виде, как высший надзор за соблюдением законности.

Закрепление же отдельных полномочий в локальных (внутренних) правовых актах на наш взгляд не совсем достаточно, принимая во внимание особенности режима ЧП.

Поэтому, четкое организационное, законодательно закреплённое распределение порядка действий прокурора устранит имеющиеся проблемы в правоприменительной практике по реагированию на ЧС и ликвидации их последствий.

Изучение зарубежного опыта показало, что в ряде стран Европейского союза гарантия защиты прав и свобод граждан и интересов государства предусмотрена чрезвычайным законодательством, касающимся ЧС и ЧП. Примечательно, что данное законодательство Италии специально разработано для исключительных случаев, как ЧС и применяется непосредственно при их наступлении.

Законодательство по ЧС в большинстве стран мира представляет стройную и разветвленную систему НПА разной юридической силы и предназначения. В Федеративной Республике Германии чрезвычайное законодательство включает множество различных документов.

По мнению Т.Н. Шмидт⁶², чрезвычайное правовое регулирование коренным образом отличается от ординарного нормативного и индивидуального правового регулирования. Включая в себя нормативное и индивидуальное правовое регулирование, чрезвычайное правовое регулирование образует особый вид правового воздействия на общественные отношения. Поскольку в ЧС возникает хаос, дезорганизация, сужается роль нормативного правового регулирования, чрезвычайное правовое регулирование находится между двух противоположностей – фактической ЧС и законом, который перестает действовать и обеспечивать правопорядок. Сама по себе ЧС - это, в сущности, пробел в законе, вакуум, где необходимых средств правового регулирования оказывается недостаточно, и возрастает усмотрение и роль правоприменительного и государственного усмотрения.

Чрезвычайное законодательство или чрезвычайный закон можно понимать как тот НПА, который, вследствие экстремальных обстоятельств, вводит экстраординарные меры правового регулирования. Именно в таком значении приводится термин «чрезвычайный закон» в юридическом словаре под редакцией А.Я. Сухарева⁶³.

В словаре отмечается, что чрезвычайный закон – «закон, принимаемый парламентом, как правило, в порядке той же законодательной процедуры, что и обычные законы (иногда требуется квалифицированное большинство), но обладающий большей юридической силой, чем иные законы, включая конституции. Чрезвычайный закон содержит положения, которые могут противоречить любым законодательным нормам, в т.ч. и конституционным, изменять или приостанавливать их действие».

Принятие чрезвычайных законов является прерогативой органов представительной власти. Конституционной практике Казахстана чрезвычайные законы не известны.

Казахстанскому законодателю, учитывая данный опыт, также можно рассматривать возможность введения подобного чрезвычайного законодательства в случаях наступления ЧС или объявления ЧП.

⁶²Шмидт Т.Н., Чрезвычайное правовое регулирование: общетеоретическое исследование, дисс. на соиск. канд. юрид. Наук, Барнаул 2014 // https://www.susu.ru/sites/default/files/dissertation/dissertaciya_shmidt.pdf

⁶³Большой юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева. – М.: ИНФРА-М, 2008. – С. 828-829.

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

К такому выводу привел тот факт, что в ряде случаев отдельные уполномоченные государственные органы под ЧС могут понимать внештатные ситуации любого характера, в том числе те, которые не носят непредвиденный характер.

Поэтому, авторами предлагается в понятии чрезвычайной ситуации выделить, что она характеризуется как чрезвычайное обстоятельство и определяющим критерием является исключительность, экстренность произошедшего события – то есть оно должно выходить за пределы нормального уклада, чем известные общественные отношения или явления⁶⁴.

В этой связи предложено закрепить понятие чрезвычайной ситуации, в частности, как обстановки на определенной территории, сложившейся в результате исключительного, экстренного события природного, техногенного и социального характера, явно выходящего за пределы обыденного или нормального уклада, которое может повлечь или повлекло за собой человеческие жертвы, вред здоровью людей или окружающей среде, значительный материальный ущерб и нарушение условий жизнедеятельности людей.

Также обоснована необходимость выработки определения «кризисной ситуации», одновременно классифицировав их по природе происхождения, масштабу. В первую очередь это необходимо в связи с тем, что в действующем законодательстве данное понятие не закреплено, в итоге возникают сложности при разграничении ЧС и кризисной ситуации (несмотря на то, что в нормах Закона РК «О чрезвычайном положении» (глава 4) используется дефиниция кризисной ситуации, как явление, непосредственное связанное и представляющее собой основное последствие введения ЧП).

Работа органов прокуратуры в таких условиях по обеспечению законности непрерывна, поскольку прокурор осуществляет высший надзор за соблюдением законности как во время возникновения (наступления) ЧС, так и после нее, - в период, когда ЧС, свершившись, в результате тяжких последствий преобразовывается в кризисную. Это обусловлено тем, что нарушения законодательства происходят постоянно, вне зависимости от происходящей ситуации.

Как подчеркивает В.В. Горовой, параметры кризисной ситуации определяются в зависимости от реально складывающихся объективных обстоятельств. К таким обстоятельствам в области природной и техногенной безопасности относятся возникновение или угроза возникновения ЧС, в том числе эпидемий и эпизоотий в результате аварий, опасных природных явлений, катастроф, стихийных бедствий, повлекших (могущих повлечь)

⁶⁴Постановление пленарного заседания Верховного Суда Республики Казахстан от 6 мая 2020 года № 9 «Об утверждении Разъяснения № 1 по отдельным вопросам судебной практики в связи с введением чрезвычайного положения»

человеческие жертвы, нанесение ущерба здоровью людей и окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности населения, требующие проведения крупномасштабных аварийно-спасательных и других неотложных работ⁶⁵.

Правовое регулирование в кризисных ситуациях зачастую сводят к экстраординарным законодательным мерам в условиях экономического кризиса. За рубежом «управление кризисными ситуациями» понимается как общая интегрированная деятельность государства по предупреждению, преодолению и ликвидации последствий ЧС различного происхождения – природного, техногенного или социального. И по семантическому смыслу кризисные ситуации являются весьма общим понятием и охватывают любые экстремальные ситуации, и не только в экономике.

Здесь также заслуживает внимания интересная позиция А.П. Короткова и Ю.Ю. Соковых⁶⁶: «Под кризисами или кризисными ситуациями мы подразумеваем чрезвычайные ситуации, угрожающие суверенитету и основам конституционного строя государства, жизни и безопасности его граждан, нормальной деятельности государственных и общественных институтов и требующие принятия от общества и государства энергичных и экстренных, чрезвычайных организационно-правовых мер по их устранению.

Элементами кризисных ситуаций являются: наличие угрозы (внутренней или внешней, реальной, потенциальной или неизбежной), круг объектов, находящихся в опасности (жизнь и здоровье людей, их права и свободы, материальные и духовные ценности общества, конституционный строй, суверенитет, территориальная целостность государства), необходимость дополнительных мер (средств, усилий) для предотвращения или уменьшения опасности охраняемым объектам».

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

3. Под правовым режимом ЧС следует понимать особый порядок экстренного реагирования и функционирования государственных органов, вводимый при возникновении ЧС и ее ликвидации.

⁶⁵Горовой, В.В. Правовые режимы, устанавливаемые с целью предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций: Материалы десятой научно-практической конференции. - М.: Академия управления МВД России, институт социологии РАН, Московская академия государственного и муниципального управления, 2008. -С. 59 - 62.

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

По мнению Т.Н. Шмидт⁶⁷, данный подход обоснован, поскольку дает возможность синтетического, универсального охвата всех экстраординарных режимов правового регулирования.

Общая концепция экстраординарных правовых режимов позволит системно обеспечивать правовое регулирование в экстремальных условиях, готовить как общие, так и частные рекомендации для совершенствования законодательства в сфере чрезвычайного правового регулирования.

Своеобразие чрезвычайного правового режима выражается в следующем.

1. Целью применения чрезвычайного правового режима является обеспечение безопасности общества и государства, стабилизация ситуации в кризисных обстоятельствах;

2. Основанием – юридическим фактом – введения чрезвычайного правового режима является чрезвычайная (кризисная) ситуация.

Чрезвычайный правовой режим представляет собой особый вид правовых режимов, который отличается: - экстраординарностью; - ситуативностью; - правоограничительным характером (совокупностью применяемых запретов, обязываний, ограничений и т.п.); - существенным сужением статуса граждан и организаций и расширением компетенции специальных органов власти.

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

Руководство государственной системой гражданской защиты при предупреждении и ликвидации ЧС и ее последствий, возлагается на органы исполнительной власти на разных уровнях - от Правительства до местных исполнительных органов (Закон РК «О гражданской защите»).

Прокуратура, как известно, реализует задачу по координации деятельности правоохранительных и иных государственных органов по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью. В данном контексте законодателем подразумеваются все случаи обеспечения законности в государстве, не зависимо от сложившейся обстановки. Следовательно, прокуратура может и должна осуществлять координирующую функцию и при ЧС, в том числе при введении ЧП.

Уже было отмечено, что одна из проблем организационного характера государственного аппарата – хаотичность действий уполномоченных органов при ЧС. Это можно объяснить отсутствием единства в управлении ситуацией.

⁶⁷Шмидт, Т.Н., Чрезвычайное правовое регулирование: общетеоретическое исследование, дисс. на соиск. канд. юрид. Наук, Барнаул 2014 // https://www.susu.ru/sites/default/files/dissertation/dissertaciya_shmidt.pdf

Решение данной проблемы видится в внедрении нормы, наделяющей Генерального Прокурора правом принимать организационно-правовые решения, направленные на обеспечение исполнения требований законодательства всеми государственными органами, организациями, гражданами, задействованными в системе гражданской защиты.

5. В Законе РК «О прокуратуре» расширить перечень прокуратур, которые может образовывать Генеральный Прокурор. Ввести в законодательство разновидность временной прокуратуры, образуемой при ЧС.

Проведенный анализ опыта зарубежных стран по предупреждению и ликвидации ЧС позволяет рассуждать о важном значении органов прокуратуры на всех этапах урегулирования ЧС. Оперативное реагирование на ЧС путем применения точечных организационных мер прокурорами может реализовываться при наличии специального подразделения (органа) прокуратуры, на которое могут быть возложены соответствующие специфические задачи, в частности на период ЧП.

Это обусловлено не только внештатным изменением правового режима, значительном ограничении обычного уклада жизни населения, спецификой природы возникновения ЧС и ее последствий, но и довольно обширной территорией страны.

Практика соседних государств (РФ и РБ) показывает, что таким органом может выступать межрегиональная прокуратура территории, на которой объявлена ЧС либо введено ЧП.

6. В продолжение предбудущей позиции видится целесообразным предусмотреть создание групп кризисного реагирования в прокуратуре на центральном, региональном и местном уровнях, направленных на адаптацию прокуроров к нестандартным ситуациям.

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

В принципе, исходя из текущих задач прокуроров, спектр организационных мероприятий, осуществляемых ими при наступлении ЧС, широк. К ним можно отнести организацию работы на первоначальных этапах возникновения и ликвидации последствий ЧС, взаимодействие с иными правоохранительными органами при ЧС, информационное обеспечение управленческой деятельности прокуратуры в ЧС, организация работы рабочих групп для оказания практической помощи прокурорам при ликвидации ЧС.

И, по нашему мнению, в указанных направлениях деятельности могли бы осуществлять работу группы кризисного реагирования в прокуратурах разных уровней, что в свою очередь, обеспечило бы качественное выполнение задач прокурора по превенции нарушений.

7. Законодательно предусмотреть независимость прокуратуры при использовании финансовых средств в случае введения режима ЧП.

Исходя из опыта зарубежных стран, о чем изложено в тематическом разделе, согласно материалам Заключения № 7 КСЕП на тему «Об управлении ресурсами прокурорской службы», возможности прокуратуры по управлению своими ресурсами (в том числе при возникновении чрезвычайных ситуаций) зависят от степени её финансовой самостоятельности.

В этой связи вопрос неполной самостоятельности управления финансовыми ресурсами прокуратурой может создать барьеры в решении поставленных задач прокуратуры, особенно в условиях ЧС, когда эти решения необходимо принимать быстро и эффективно.

Для отечественного законодателя имеется ряд предложений, которые можно учесть в целях совершенствования законодательства в сфере прокурорского надзора в условиях ЧС, в частности:

- система органов прокуратуры должна быть достаточно обеспечена финансовыми ресурсами;
- необходимо предоставить прокурорам достаточную финансовую самостоятельность.

То есть, предусмотренная Конституцией независимость прокуратуры должна быть реализована достаточной законной свободой при определении того, какие действия прокуратура должна предпринимать, при этом ее деятельность не должна быть затруднена излишней жёсткостью бюджета.

Повышение самостоятельности прокуратуры в управлении средствами в условиях объявления ЧП позволит оперативно и рационально направить средства на эффективное выполнение возложенных задач.

8. Обсуждая вопрос о пределах самостоятельности прокуроров в материальном обеспечении своей деятельности, необходимо рассмотреть вопрос повышения самостоятельности прокуроров областей и приравненных к ним специализированных прокуроров в период объявления ЧС.

В целом очевидно, что организационные вопросы обеспечения прокуратуры необходимыми средствами (в том числе связи, техники и т.д.) в целях оперативного разрешения кризисных ситуаций, с одной стороны, не являются концептуальными в вопросе предупреждения и ликвидации ЧС, но с другой стороны, - имеют важное значение в решении задач обеспечения законности и защиты прав, свобод человека и гражданина, общества и государства.

В таких случаях крайне важно, чтобы органы прокуратуры на всех уровнях были независимыми или сохраняли автономию от исполнительной власти⁶⁸.

В исследовании отмечено, что за последние годы в Казахстане в среднем произошло более 90% чрезвычайных ситуаций техногенного характера.

⁶⁸<https://www.osce.org/files/f/documents/3/e/473679.pdf>

Отметим, что ЧС указанного происхождения зачастую требуют немедленной реакции с привлечением специальной техники и оборудования, которые имеются на балансе различных ведомств.

Вместе с тем, несмотря на обширный комплекс задач прокуроров, в вопросах привлечения специальных средств техники (например, используемых в МЧС) прокуроры специальными полномочиями не обладают. Наделение их полномочиями, позволяющими в целях обеспечения задач по ликвидации ЧС использовать специальную технику по назначению, будет способствовать решению проблемы оперативного реагирования в нестандартных условиях.

9. Для усиления действенности прокурорского надзора по вопросам защиты прав граждан, юридических лиц и интересов государства требуется совершенствование прокурорской деятельности по всем направлениям.

Учитывая положение прокуроров, правоприменительная практика показывает, что во всех случаях органы прокуратуры лишь обеспечивают соблюдение законности при реализации мер, принимаемых ответственными государственными органами в условиях объявления ЧС.

Анализ текущего законодательства показал, что при объявлении ЧС, и как следствие, режима ЧП, органам исполнительной власти предоставляются исключительные полномочия, реализуя которые возникает риск нарушений прав и свобод человека и гражданина, гарантированных Конституцией.

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

Авторами отмечалась критика со стороны одной из международных правозащитных организаций, в частности Human Rights Watch, о выходе за рамки целесообразных принимаемых правительством мер реагирования на пандемию коронавируса⁶⁹.

Возможно, отчасти критика обоснована, в частности примерами, когда ограничительные меры действительно не соответствовали ситуации либо их применение ущемляло права граждан.

Именно в таких случаях очень важна роль прокурора, так как по Конституции только он осуществляет высший надзор за законностью деятельности государственных органов и иных организаций независимо от формы собственности, в том числе в условиях ЧС.

Для этого прокурор в пределах, установленных законом, осуществляет выполнение всего спектра задач по защите и восстановлению прав и свобод человека и гражданина, законных интересов юридических лиц, общества и государства, координацию

⁶⁹<https://www.hrw.org/ru/news/2020/04/27/341236>

деятельности правоохранительных и иных государственных органов по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью.

10. Следует в отраслевом законодательстве, регулирующем вопросы организации надзорной деятельности прокурора, закрепить у прокуратуры особенные полномочия в условиях ЧС, в части инициативного права осуществления надзора за законностью государственных и иных органов, в том числе путем инициирования на месте проверок.

Примечательно, что при возникновении ЧС крупномасштабного характера, прокуратура осуществляет надзор в форме проведения проверок и анализа состояния законности по специальным поручениям Президента и наиболее часто реализуется и применяется именно в нестандартных условиях, требующих быстрого реагирования, как например, ЧС.

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

Однако наделение прокуратуры особенными полномочиями в условиях ЧС, мнению авторов, могло бы лучше отразиться на соблюдении законности прав и свобод граждан. Следовательно, законодателю рекомендуется рассмотреть возможность законодательного закрепления положения о предоставлении прокуратуре инициативного права осуществлять надзор за законностью государственных и иных органов при возникновении ЧС.

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

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

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

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

Преследуемой целью данного нововведения служит исключение фактов запоздалого прокурорского реагирования в условиях ЧС уже после нарушения прав и свобод граждан, в особенности, в период ЧП. Как неоднократно отмечено в исследовании, нестандартность ЧС может способствовать позднему ответу на нарушенные права и свободы граждан, на первоначальном этапе создаётся сложность в обеспечении соблюдения законности.

В государственной системе гражданской защиты задействованы все государственные органы исполнительной власти, и отчасти в вопросах предупреждения и ликвидации ЧС прокурор как бы находится «вне» системы, что затрудняет его участие прокурора в процессе устранения ЧС.

Для решения указанной проблемы законодателем может быть иначе рассмотрен концептуальный подход к регулированию ЧС, где за прокурором будет закреплены широкие специальные полномочия, которые позволят своевременно обеспечивать законность принимаемых решений, актов в условиях режима ЧП и объявления ЧС, в частности, обязанность согласования с прокуратурой проектов принимаемых решений (до введения их в действие) органами исполнительной власти, задействованными в урегулировании ЧС.

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

Осуществляя деятельность, как в обычных условиях, так и в ЧС, органы прокуратуры осуществляют комплекс мероприятий, который включает в себя:

- применение комплекса мер прокурорского реагирования по предупреждению ЧС;
- реализацию мер по защите прав граждан, пострадавших от негативных последствий ЧС;
- защиту прав граждан в условиях вводимых ограничительных мер.

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

В Европе модель такой ситуации принята во внимание, и, соответственно, выработана соответствующая рекомендация в Заключении №7 КСЕП, согласно которого при выполнении своих функций (как в рамках

уголовно-правовой сферы, так и вне её) прокурорам должна быть обеспечена полная личная безопасность. С этой целью государства обязаны обеспечить физическую защиту прокуроров (а в случае необходимости и членов их семей) в тех случаях, когда возникает угроза их личной безопасности в результате добросовестного исполнения ими своих прокурорских обязанностей.

Проблема обеспечения личной профессиональной безопасности сотрудников прокуратуры является достаточно важной для нормального функционирования любого правового и социального государства и государственной власти⁷⁰. Так, например, в законодательстве Франции предусмотрены специальные гарантии личной профессиональной безопасности сотрудников прокуратуры и членов их семей, особенностью которых является установление запрета на любые действия, которые могут повлечь возможность изменения позиции прокурора по конкретному делу под угрозой лишения свободы и многотысячных штрафов.

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

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

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

К обеспечению личной безопасности и безопасности своих близких сотрудник должен быть готовым. Для этого необходимо изучать и постоянно совершенствовать способы обеспечения информационной безопасности, поддерживать навыки обеспечения физической безопасности, заботиться об укреплении психологической устойчивости, всегда помнить об экономической безопасности и не утрачивать навыки профессионального

⁷⁰Свечников, Н., Антошкина, А.С., Личная профессиональная безопасность сотрудников органов прокуратуры // Наука. Общество. Государство. 2019. №2 (26). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/lichnaya-professionalnaya-bezopasnost-sotrudnikov-organov-prokuratury>

владения оружием. Примечательно, что это только часть алгоритма, определяющего личную профессиональную безопасность.

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

13. Помимо рассмотренных выше вопросов, в рамках подготовки монографии для получения наиболее актуальной информации об организации прокурорской деятельности во время чрезвычайных и иных кризисных ситуаций, проведен опрос среди сотрудников органов прокуратуры.

Всего в опросе приняли участие 548 сотрудников прокуратуры, среди которых: в районных органах прокуратуры – 300 человек, в городах и областных центрах – 153 человека, в городах республиканского значения – 95 человек. Охват по возрасту опрошенных – от 30 до 50 лет, по стажу службы в органах прокуратуры – от года до 20 лет и более.

Организация работы в прокуратуре во время ЧС.

Особенности работы в прокуратуре на период ЧС оценивались по следующим параметрам: режим рабочего времени, бесперебойное функционирование служебной вертикали, распределение нагрузки на сотрудников, функционирование информационных систем (документооборот, доступ к информационным базам и т.д.)

Так по результатам голосования, районные органы прокуратуры отмечают незначительные изменения в организации работы, в частности, 80% опрошенных считают, что немного меняется режим рабочего времени.

В городских и областных центрах большее количество опрошенных считают, что различия в организации работы в обычное время от времени, когда объявлена ЧС, не имеется.

В городах республиканского значения по данному вопросу мнения разделились. Большинство считает, что в части режима рабочего времени и распределения нагрузки на сотрудников, при ЧС отличается незначительно, а в остальном различия нет.

Осуществление надзорных функций во время ЧС.

Во всех органах прокуратуры сотрудники считают, что функции по уголовному преследованию реализуются чаще обычного режима. Это также подтверждает практика, поскольку во время ЧС и ЧП возрастает количество совершаемых уголовных правонарушений.

Возникновение сложностей при выполнении служебных обязанностей в период ЧП.

Во всех органах прокуратуры большинство сотрудников (90%) утверждают, что трудностей организационного, законодательного, правоприменительного характера, в основном не возникает.

Введение отдельного правового регулирования на момент ЧС и образования специализированной прокуратуры.

Большинство опрошенных считают, что нет необходимости в разработке чрезвычайного законодательства.

Вопрос образования специализированной прокуратуры, полномочия которой будут ориентированы на обеспечении законности на определенной территории, прокурорами также не поддерживается. Опрошенные склоняются к ответу, что территориальной прокуратуры достаточно.

Расширение полномочий прокурора по высшему надзору в условиях ЧП.

Сотрудники районных, городских и областных прокуратур не в полной мере поддерживают инициативу расширения полномочий прокурора на время введения режима ЧП. В частности, большее количество опрошенных выступает за предложение по согласованию решений уполномоченных органов в сфере предотвращения и ликвидации ЧС с органами прокуратуры до введения их в действие. Это предложение поддерживается только по некоторым решениям, ограничивающим права граждан, которым необходимо дать правовую оценку на предмет соответствия законодательству.

Заключение

В рамках монографии изучены вопросы прокурорского надзора в условиях ЧС и введения режима ЧП. Актуальность данной темы продиктована сегодняшней реальностью, когда в стране и мире с каждым годом возрастает количество происходящих чрезвычайных (кризисных) ситуаций, меняющих нормальную жизнь граждан, общества и государства.

Ряд ЧС, произошедших за последнее время в Казахстане, свидетельствует о том, что теоретические и практические вопросы правового регулирования режима ЧП, ЧС нуждаются в детальном изучении и выработке новых научно-обоснованных подходов для обеспечения прочной законодательной основы и уверенности в практическом урегулировании ситуации. ЧС техногенного, природного и социального характера, отличаясь между собой масштабами происхождения, территорией охвата и размерами ущерба, показали, что в этой области существует много теоретических, правовых и прикладных проблем.

Одним из важных вопросов является роль и место прокурорского надзора в условиях ЧС, поскольку при возникновении разного рода нештатных ситуаций, наиболее уязвимой сферой становится область обеспечения соблюдения принципа законности. Введение ЧП как особого правового режима преследует цель скорейшего урегулирования возникшей неблагоприятной ситуации и последующей нормализации всех процессов жизнедеятельности в стране. То есть, при введении режима ЧП все государственные инструменты и ресурсы направляются на достижение главной цели – стабилизации обстановки и ликвидации ЧС, следовательно, остальные сферы регулирования переходят на второй план. Как показала практика, этот период сопровождается нарушениями прав и свобод граждан, попираются интересы государства.

Изучение указанных вопросов со стороны права и практики, позволило по-новому взглянуть на вопрос участия прокурорских работников при возникновении и дальнейшей ликвидации последствий ЧС.

Важность прокурорского надзора заключается в том, что органы прокуратуры в соответствии с Законом РК «О прокуратуре» осуществляет высший надзор за соблюдением и обеспечением законности на все территории РК. Следовательно, при урегулировании ЧС в стране, прокурорские работники, выступая координатором процесса, играют значимую роль в обеспечении стабилизации обстановки и устранении всех последствий ЧС.

Вместе с тем, отмечаем, что органы прокуратуры, обладая необходимыми ресурсами, могут обеспечивать своевременное принятие мер по урегулированию ЧС. Одна из проблем организационного характера прослеживается в том, что законодательно все основные функции по устранению ЧС и ее последствий возлагаются на органы исполнительной власти (от Правительства до местных исполнительных органов), однако несогласованность их действий, беспорядочность принимаемых решений и

отсутствие единства в разрешении ситуации, приводит к некачественной работе.

Учитывая вышеизложенное, монография посвящена вопросам правового статуса, полномочий прокурора и организации его деятельности при возникновении чрезвычайных и иных кризисных ситуаций. Изучены правовые нормы национального законодательства, международная практика, исследованы ведомственные (отраслевые) правовые акты, практические материалы организации работы прокурора в чрезвычайных и иных кризисных ситуациях.

Внимание также уделено истории развития прокуратуры в условиях ЧС, особенного правового режима ЧП, зарубежный опыт и практика зарубежных стран в организации прокурорского надзора в чрезвычайных и иных кризисных ситуациях, а также роль и место органов прокуратуры в обеспечении законности при ЧС.

Для достижения максимальной достоверности результатов исследования с целью выявления специфических особенностей правового режима ЧП, его влияния на работу прокуратуры проведены социологические опросы сотрудников прокуратуры всех уровней, многие из которых не на словах, а на практике в ходе своей деятельности сталкивались с различными ЧС.

Опрос показал, что сотрудники прокуратуры считают необходимым обязать уполномоченных органов согласовывать свои решения в сфере предотвращения и ликвидации ЧС с органами прокуратуры до введения их в действие, что позволило бы предотвратить принятия уполномоченными органами незаконных решений.

На основе открытых источников воспроизведен хронологический анализ чрезвычайных и иных кризисных ситуаций, произошедших на территории РК, и оказавших наиболее существенное воздействие в истории страны.

В стране насчитывается большое количество ЧС техногенного характера, что составляют львиную долю всех происходящих ЧС.

Установлено, что помимо ЧС природного и техногенного характера в Казахстане уделяется важное внимание ЧС социального характера.

Многочисленные кризисные ситуации, происходящие в последнее десятилетие, по масштабу своего распространения, количеству пострадавших людей, размеру причиненного ущерба не совсем характерны для предыдущих периодов. Поэтому, вопросы правового регулирования ЧС, организации деятельности по предупреждению и устранению ЧС требуют четкой регламентации.

В рамках исследования выработаны предложения по концептуальному пересмотру подхода к организации государственной системы гражданской защиты и включения прокуроров в эту систему, как координатора процесса. Кроме того, расширение полномочий прокурора в целях обеспечения законности позволит разрешить ряд задач при устранении чрезвычайных ситуаций.

Наделение прокуратуры особыми полномочиями в условиях чрезвычайной ситуации, могло бы лучше отразиться на соблюдении законности прав и свобод граждан. Нами рекомендуется рассмотреть возможность закрепления в Законе «О прокуратуре» положения о предоставлении прокуратуре инициативного права осуществлять надзор за законностью государственных и иных органов при возникновении чрезвычайных ситуаций. режим чрезвычайной ситуации следует относить к исключительным случаям, когда необходимо обеспечить законность в особых условиях, и прокуратуре, как главному органу, осуществляющему высший надзор за законностью, следует беспрепятственно исполнять возложенные на нее задачи, в целях защиты прав граждан и государства.

Выявлена проблема запоздалого реагирования на ситуации. Нестандартность чрезвычайных ситуаций способствует позднему ответу на нарушенные права и свободы граждан, на первоначальном этапе создаётся сложность в обеспечении соблюдения законности. На сегодня прокуратура участвует в ликвидации последствий чрезвычайной ситуации, чаще всего уже по фактам совершенных нарушений законности, в итоге, остается только инициировать вопросы об ответственности.

Поэтому для решения указанной проблемы законодателем может быть иначе рассмотрен подход к регулированию чрезвычайных ситуаций, где за прокурором будет закреплены широкие специальные полномочия, которые позволят своевременно обеспечивать законность принимаемых решений, актов в условиях режима ЧП и объявления чрезвычайной ситуации. Примером расширения полномочий при чрезвычайных ситуациях может служить согласование с прокуратурой проектов принимаемых решений органов исполнительной власти, задействованных в урегулировании чрезвычайной ситуации, до введения их в действие.

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

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2010. №5 (19). С.15-22.
2. Бахтыбаев, И.Ж. Концептуальные основы деятельности прокуратуры РК по обеспечению законности/ И.Ж. Бахтыбаев. – Алматы: Жеты жаргы, 2008. 887 с. (ст.102).
3. Постановление Верховного Совета Казахской ССР от 6 декабря 1991 г. «Об образовании единой системы органов прокуратуры Казахской ССР, обеспечении их самостоятельности и независимости» //Ведомости Верховного Совета Казахской ССР .-1991.-№ 48-50. Ст.615.
4. Постановление Верховного Совета РКот 17 января 1992 года «О введении в действие закона «О прокуратуре Республики Казахстан» //Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. -1992.- №3.- Ст.204.
5. Конституция РКот 28 января 1993 года //Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. -1993.- №3.- Ст.204.
6. Постановление Конституционного Совета РК «О соответствии Конституции РК Закона РК«Об официальном толковании пункта 1 статьи 83 и пункта 1 статьи 84 Конституции Республики Казахстан» от 26 декабря 2000.
7. Закон РК от 21 мая 2007 года «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан».
8. Ахметова, А.Б. Развитие в системе государственности Казахстана. // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2014.- № 2 (30).
9. Послание Главы государства народу Казахстана от 1 сентября 2020 года «Казахстан в новой реальности: время действий».
10. О результатах деятельности органов гражданской защиты за 12 месяцев 2020 года / <https://www.gov.kz/memleket/entities/emer/documents/details/112928?lang=ru>.
11. Закон РК «О гражданской защите» от 11 апреля 2014 года //Информационно-правовая система ПАРАГРАФ.
12. Экологический кодекс РКот 2 января 2021 года /Информационно-правовая система ПАРАГРАФ.
13. Дергачёва, Е.А. Феномен глобализации в контексте техногенного социоприродного развития: Автореф. дисс.. докт. философ. наук. – М., 2013. 46 с. С.20.
14. Закон РК «О чрезвычайном положении» 8 февраля 2003 года /Информационно-правовая система ПАРАГРАФ.
15. Аким Карагандинской области объявил режим ЧС из-за степных пожаров
https://ratel.kz/raw/akim_karagandinskoj_oblasti_objavil_rezhim_chs_iz_za_stepnyh_pozharov.

16. Решение акима Жамбылской области от 8 февраля 2020 года № 1 «Об объявлении чрезвычайной ситуации техногенного характера местного масштаба» (утратило силу).

17. ЧС техногенного характера в Кордайском районе объявил аким Жамбылской области /inform.kz https://www.kazinform.kz/ru/chs-tehnogenno-go-haraktera-v-kordayskom-rayone-ob-yavil-akim-zhambylskoj-oblasti_a3612585.

18. Решение акима Атбасарского района Акмолинской области от 16 апреля 2021 года № 4 «Об объявлении чрезвычайной ситуации природного характера местного масштаба» // <https://adilet.zan.kz/rus/index/docs>

19. Решение акима Кызылжарского района Северо-Казахстанской области от 26 апреля 2017 года № 07 «Об объявлении чрезвычайной ситуации природного характера местного масштаба на территории Кызылжарского района Северо-Казахстанской области» (утратило силу).

20. Решение акима города Уральска Западно-Казахстанской области от 6 сентября 2019 года № 28 «Об объявлении чрезвычайной ситуации техногенного характера» (утратило силу).

21. Проблемный коллектор в Уральске взяла под контроль партия «Nur Otan» / <https://astanatv.kz/ru/news/53816/>.

22. Аким Атырау объявил в городе ЧС местного масштаба /https://ratel.kz/kaz/akim_atyrau_objavil_v_gorode_chs_mestnogo_masshtaba.

23. Конституция РКот 30 августа 1995 года.

24. Закон РК «О прокуратуре» от 30 июня 2017 года.

25. Басов, А.В. Законность в деятельности государственных органов в Российской Федерации: понятие, сущность, содержание и проблемы совершенствования / А. В. Басов, Н. Н. Колюка // Пробелы в российском законодательстве. - 2016. - № 8. - С. 36-42; Басов А. В. Определение содержания законности в деятельности органов публичного управления в условиях чрезвычайной ситуации / А. В. Басов // Крымский юридический вестник. - 2010. - Вып. 1 (8). - Ч. 1. - С. 30-36.

26. Рябцев, В. П. Избранные труды / сост. Р. В. Жубрин, Ю. В. Важина, В. А. Немировский; вступит. ст. Ф. М. Кобзарева; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. - М., 2014. - 300 с. С.161.

27. Курагин, А. В. Специальные гарантии законности в административном праве / А. В. Курагин, В. А. Паникаров, Т. В. Паникарова, Е. В. Сенатова // Государство и право. - 2017. - № 12. - С. 56-63.

28. Приказ Генерального Прокурора от 2 мая 2018 года № 60 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора» // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1800016894#z4>

29. Положение о специализированной природоохранной прокуратуре Северо-Казахстанской области: утверждено Приказом прокурора области №283 от 28 июля 2010 года.

30. Указание Заместителя Генерального Прокурора РКЛукина А.Н. (№ 2-010317-18-21205 от 30.03.2018 года) «Об усилении надзора за законностью в сфере природоохранного законодательства».

31. Распоряжение прокурора Карагандинской области от 25 апреля 2018 года.
32. Распоряжение № 10р/7 прокурора Алматинской области «О разграничении полномочий горрайспеципрокуроров в сфере природоохранной деятельности» от 17 мая 2018 года.
33. Распоряжение № 1 природоохранного прокурора Восточно-Казахстанской области «О распределении обязанностей» от 16 января 2018 года.
34. Приказ специализированного природоохранного прокурора Карагандинской области «О распределении обязанностей» г.Караганды № 7/7 от 27.12.2017 года; Приказ № 1 «О распределении обязанностей между сотрудниками Специализированной природоохранной прокуратуры Северо-Казахстанской области» от 4 декабря 2017 года; Приказ № 2 при Мангистауской Специализированной природоохранной прокуратуре от 19 октября 2017 года.
35. «Перечень государственных органов, которые во взаимодействии с уполномоченным органом имеют право на приоритетное использование, а также приостановление деятельности сетей и средств связи, за исключением правительственной и президентской связи, сетей и средств связи экстренных служб при угрозе или возникновении чрезвычайной ситуации социального, природного и техногенного характера, а также введении чрезвычайного положения»: Утвержден постановлением Правительства РК от 13 апреля 2005 года № 347.
36. Постановление пленарного заседания Верховного Суда РК от 6 мая 2020 года № 9 «Об утверждении Разъяснения № 1 по отдельным вопросам судебной практики в связи с введением чрезвычайного положения».
37. Князева, Е.Г. Прокурорский надзор в зарубежных странах.
38. Пешков, М. Современные прерогативы американских прокуроров // Законность. 1998. № 60.
39. Апарова, Т.В. Суды и судебный процесс Великобритании. Англия, Уэльс, Шотландия. М., 1996.
40. Дашков Г., Кигас В., Прокуратура в ФРГ // Законность. 1995. № 11.
41. Ответы государств членов на вопросник, размещенные на веб-сайте КСЕП (www.coe.int/ccpe) в разделе «Предварительная работа — подготовка Заключения КСЕП № 7».
42. Резолюция (77)28 Комитета министров Совета Европы о роли уголовного права в охране окружающей среды.
43. Декларация о минимальных стандартах безопасности и защите прокуроров и членов их семей, принятая Международной ассоциацией прокуроров в марте 2008 года.
44. Рекомендация Rec(2000)19 Комитета министров государствам-членам о роли прокуратуры в системе уголовного правосудия, 6 октября 2000 года, пункты 13 а и б. О средствах защиты также см. подпункты (с - f).
45. <https://www.coe.int/en/web/ccpe/-/the-role-of-public-prosecutors-in-emergency-situations>.

46. <https://www.naag.org/issues/disaster-preparedness-and-response/>.

47. OHCHR Manual, Human Rights in the Administration of Justice: A Manual on Human Rights for Judges, Prosecutors and Lawyers, Chapter 16 - The Administration of Justice During States of Emergency, available at <https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/manual-on-human-rights-for-judges-prosecutors-and-lawyerschapter-16/> accessed on 16 July 2018 (hereinafter "OHCHR Manual"), p. 824.

48. Добрецов, Д.Г. Роль российской прокуратуры в обеспечении законности в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. (доклад на международном круглом столе, проведенном в онлайн формате на тему «Особенности организации прокурорского надзора в чрезвычайных и иных кризисных ситуациях» 10 июня 2021 г.)

49. В.В. Белокопытов. Осуществление в Республике Беларусь прокурорского надзора в чрезвычайных ситуациях и иных кризисных ситуациях. (доклад на международном круглом столе, проведенном в онлайн формате на тему «Особенности организации прокурорского надзора в чрезвычайных и иных кризисных ситуациях» 10 июня 2021 года)

50. Жербицкий, В.Г., Борзых, Д.В. Петришен, И.А. Методические рекомендации по организации проведения первоочередных следственных (розыскных) действий во время расследования уголовных правонарушений, совершенных в районе проведения антитеррористической операции.

51. https://forbes.kz/stats/chelovecheskiy_faktor_1567510328/.

52. Обзорная информация о чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера, происшедших на территории Республики Казахстан. // Министерство по чрезвычайным ситуациям Республики Казахстан// <https://www.gov.kz/memleket/entities/emerg/documents/details/105685?lang=ru>.

53. Решение акима Жамбылской области от 8 февраля 2020 года № 1 «Об объявлении чрезвычайной ситуации техногенного характера местного масштаба» (утратило силу) // <https://adilet.zan.kz/rus/index/docs>

54. ЧС техногенного характера в Кордайском районе объявил аким Жамбылской области /inform.kz https://www.kazinform.kz/ru/chs-tehnogenno-go-haraktera-v-kordayskom-rayone-ob-yavil-akim-zhambylskoj-oblasti_a3612585.

55. Указ Президента РК «О введении чрезвычайного положения в Республике Казахстан» от 15 марта 2020 года № 285 // ИС «Параграф» // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=32648341#pos=4;-104.

56. <https://www.hrw.org/ru/news/2020/04/27/341236>.

57. https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/o-klanoviyih-interesah-vokrug-sk-farmatsiya-zayavil-tokaev-407961/.

58. <https://www.parlam.kz/ru/mazhilis/post-item/36/14865>.

59. <https://khabar.kz/ru/news/politika/item/131763-k-tokaev-provel-soveshchanie-s-rukovodstvom-generalnoj-prokuratury>.

60. <https://m.forbes.kz>.

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

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

63. <https://rg.ru/prokuratura-dok>.
64. <https://www.informburo.kz>
65. Шмидт, Т.Н., Чрезвычайное правовое регулирование: общетеоретическое исследование, дисс. на соиск. канд. юрид. Наук, Барнаул 2014 // https://www.susu.ru/sites/default/files/dissertation/dissertaciya_shmidt.pdf
66. Большой юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева. – М.: ИНФРА-М, 2008. – С. 828-829.
67. Постановление пленарного заседания Верховного Суда РКот 6 мая 2020 года № 9 «Об утверждении Разъяснения № 1 по отдельным вопросам судебной практики в связи с введением чрезвычайного положения».
68. Горовой В.В. Правовые режимы, устанавливаемые с целью предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций: Материалы десятой научно-практической конференции. - М.: Академия управления МВД России, институт социологии РАН, Московская академия государственного и муниципального управления, 2008. -С. 59 - 62.
69. Коротков, А.П., Соковых, Ю.Ю. Правовые средства управления кризисными ситуациями: сравнительный анализ международно-правового и внутригосударственного регулирования // Государство и право. – 1997. № 10. – С. 66.
70. Шмидт, Т.Н., Чрезвычайное правовое регулирование: общетеоретическое исследование, дисс. на соиск. канд. юрид. Наук, Барнаул 2014 // https://www.susu.ru/sites/default/files/dissertation/dissertaciya_shmidt.pdf.
71. <https://www.osce.org/files/f/documents/3/e/473679.pdf>
72. <https://www.hrw.org/ru/news/2020/04/27/341236>
73. Свечников, Н. И., Антошкина, А. С. Личная профессиональная безопасность сотрудников органов прокуратуры // Наука. Общество. Государство. 2019. №2 (26). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/lichnaya-professionalnaya-bezopasnost-sotrudnikov-organov-prokuratury>

ПРИЛОЖЕНИЕ

Уважаемый респондент!

В рамках научного исследования на тему: «Особенности организации прокурорского надзора в чрезвычайных и иных кризисных ситуациях»

Академией правоохранительных органов проводится опрос.

Опрос проводится анонимно, исключительно в научных целях.

Просим Вас обвести наиболее подходящий для Вас ответ

или вписать собственноручно.

***Справочно:** под чрезвычайным положением в анкете понимается временная мера (вводимая по причине возникновения чрезвычайной ситуации природного, техногенного либо социального характера), которая применяется исключительно в интересах обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя РКи представляет собой особый правовой режим деятельности государственных органов, организаций, допускающий установление отдельных ограничений прав и свобод граждан, иностранцев и лиц без гражданства, а также прав юридических лиц и возлагающий на них дополнительные обязанности.*

1. Укажите, пожалуйста, подразделение органа прокуратуры (нужное подчеркнуть).

- а) город республиканского значения, областной аппарат;
- б) город (областной центр, в составе области);
- в) район.

2. Ваш пол (муж, жен), а также возраст:

- а) до 30 лет (муж/ жен);
- б) от 30 до 40 лет;
- в) от 40 до 50 лет;
- г) свыше 50 лет.

3. Стаж службы в органах прокуратуры (правоохранительных органах):

- а) до года;
- б) от 1 до 3 лет;
- в) от 3 до 5;
- г) от 5 до 10;

д) от 10 до 15;

е) от 15 до 20;

ж) свыше 20.

4. По Вашему мнению, имеется ли разница в организации деятельности органов прокуратуры между обычным правовым режимом и режимом чрезвычайного положения в следующих вопросах:

| | не имеется | отличается незначительно | разница большая, требуется иная управленческая логистика |
|--|---------------|-----------------------------|--|
| Организация работы: | | | |
| режим рабочего времени | | | |
| бесперебойное функционирование служебной вертикали | | | |
| распределение нагрузки на сотрудников | | | |
| функционирование информационных систем (документооборот, доступ к информационным базам и т.д.) | | | |
| ИНОЕ (дописать собственноручно) | | | |
| | | | |
| | | | |
| | | | |
| Надзорные функции в сферах: | | | |
| защиты общественных интересов | | | |
| уголовного преследования | | | |
| представительства в суде | | | |

| | | | |
|---|--|--|--|
| по гражданским делам | | | |
| представительства в суде по уголовным делам | | | |
| надзора за законностью ОРД, КД и НСД | | | |
| ИНОЕ (дописать собственноручно) | | | |
| | | | |
| | | | |
| | | | |

5. Возникали ли у Вас проблемы при реализации возложенных задач и функций в условиях чрезвычайного положения?

а) да;

б) нет;

в) были незначительные проблемы (укажите какие)

6. Какие конкретные сложности возникали у Вас при выполнении служебных обязанностей в период чрезвычайного положения?

| | не возникали | возникали | иное |
|---|--------------|-----------|------|
| законодательного характера (наличие пробелов и коллизий норм права) | | | |
| правоприменения (неисполнение либо ненадлежащее исполнение норм материального и процессуального права); | | | |
| материально-технического плана (недостаточное программно-информационное обеспечение, сложности | | | |

| | | | |
|--|--|--|--|
| <p>документооборота, отсутствие технической возможности для реализации задач и функций, отсутствие в зависимости от ситуации средств индивидуальной защиты и т.д.);</p> | | | |
| <p>организационного (отсутствие четкого распределения функциональных обязанностей, нарушение служебной вертикали, недостаточная информированность об алгоритме поведения, выполнения служебных обязанностей и т.д.);</p> | | | |

укажите иные на Ваш взгляд проблемы _____

7. Владеете ли информацией об алгоритме действий на службе и вне служебного времени в случае возникновения чрезвычайной ситуации?

| | владею | не владею | четких инструкций не знаю |
|-------------------------------|--------|-----------|------------------------------|
| Чрезвычайные ситуации: | | | |
| природного характера | | | |
| техногенного | | | |
| социального | | | |

8. На основе Вашего практического опыта, как Вы считаете, требуется ли отдельное законодательное регулирование в вопросах организации и осуществления прокурорского надзора в период чрезвычайного положения?

- а) не требуется;
- б) требуется;

в) требуется незначительно, на уровне ведомственного регулирования

Например: _____

9. По Вашему мнению, есть ли необходимость разработки самостоятельного НПА на каждую чрезвычайную ситуацию (природного, техногенного и социального характера)?

а) нет необходимости, работа должна осуществляться в соответствии с действующими правовыми актами;

б) все решения по организации работы и поведению сотрудников должны приниматься коллегиально руководящим составом по мере возникновения чрезвычайной ситуации с учетом природы ее происхождения;

в) да, существует необходимость разработки «чрезвычайного регламента организации работы» на примерный перечень чрезвычайных ситуаций, который должен быть доступен в любое время.

10. В зависимости от причин введения чрезвычайного положения (природные, техногенные, социальные) по Вашему мнению, есть ли необходимость образовывать специализированную (временную) прокуратуру, полномочия которой будут ориентированы на обеспечении законности на определенной территории (не обязательно соответствующей действующему административно-территориальному делению)?

а) да, думаю это было бы эффективно;

б) нет, территориальной прокуратуры достаточно;

в) _____ альтернативный

ответ _____

11. Необходимо ли, по Вашему мнению, расширение полномочий прокурора по осуществлению высшего надзора за исполнением законов в условиях чрезвычайного положения, в том числе направленных на охрану и защиту прав граждан?

а) нет необходимости;

б) есть необходимость.

Если отметили необходимость расширения, то просим написать конкретные предложения.

12. Работали ли Вы дистанционно в период пандемии?

- а) да, выполнял обязанности в таком формате работы;
- б) нет, работа выполнялась в штатном режиме на рабочем месте;
- в) требовалось удаленное выполнение обязанностей, но специфика не работы не позволяла ее исполнять вне рабочего места.

13. Какие недостатки дистанционной работы Вы бы отметили?

- а) недостатков нет, такой подход не снижает функциональность;
- б) дистанционная работа отрегулирована, но имеются организационные недостатки (на Ваш взгляд, укажите, пожалуйста, какие): _____

- в) недостаточное правовое регулирование дистанционной работы (укажите, пожалуйста, в чем выражается): _____

14. Имели ли место факты частичной неурегулированности рабочего процесса на службе из-за отсутствия большей части коллектива?

- а) не имелись, работа выполнялась имеющимся кадровым составом;
- б) такие факты были и ситуация требовала четких руководящих действий;
- в) некоторый организационный сбой имел место, но все вопросы разрешались в рабочем порядке.

15. Испытывали ли Вы и Ваши коллеги стресс и перегрузку в период выполнения служебных обязанностей во время локдауна (иных ограничений в связи с чрезвычайным положением)?

- а) да, испытывали;
- б) стресс и перегрузка были, но было терпимо;
- в) перегрузки имели место быть, но до стрессовой ситуации не доходило.

16. По Вашему мнению, должны ли решения уполномоченных органов в сфере предотвращения и ликвидации чрезвычайных ситуаций быть согласованными с органами прокуратуры до введения их в действие?

- а) нет, вся ответственность за эти решения полностью лежит на уполномоченном органе;
- б) некоторым решениям, ограничивающим права граждан, должна быть дана надзорным органом правовая оценка на предмет соответствия законодательству;
- в) для предотвращения принятия незаконных решений со стороны уполномоченных органов при чрезвычайной ситуации прокурор должен давать правовую оценку каждому принимаемому решению.

17. Оказывают ли влияние решения СЭС на реализацию основной функции прокуратуры – осуществление высшего надзора за законностью?

- а) да;
- б) нет;
- в) повлияли на определенные направления работы
(просьба раскрыть ответ)

18. По Вашему мнению, оказывают ли влияние решения СЭС на деятельность правоохранительных и специальных государственных органов?

- а) да;
- б) решения препятствуют выполнению вышеуказанными органами своих задач и функций;
- в) свой вариант ответа:

19. В целом, какие предложения Вы могли бы внести для совершенствования организации работы прокурора и выполнения функции прокурорского надзора в период чрезвычайного положения (организационная составляющая, материально-техническое обеспечение, расширение полномочий и т.д.)

Благодарим за участие в опросе!