



ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫ
БАС ПРОКУРАТУРАСЫНЫҢ ЖАНЫНДАҒЫ
ҚҰҚЫҚ ҚОРҒАУ ОРГАНДАРЫ АКАДЕМИЯСЫ



**«ҚАЗІРГІ ЗАҢ ҒЫЛЫМЫНЫҢ
ДАМУЫ: ТЕОРИЯ ЖӘНЕ ПРАКТИКА»**

VII халықаралық ғылыми-тәжірибелік
конференция материалдары

Астана 2024

УДК 342.98

Алибеков Адил Ералыевич

старший преподаватель Института профессионального обучения
Академии правоохранительных органов
при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан, магистр юридических наук,
г. Астана, Республика Казахстан

Разбекова Сабина Арнаевна

прокурор Отдела по надзору за законностью досудебного расследования и
уголовного преследования, прокуратуры города Петропавловска,
прокуратуры Северо-Казахстанской области

**СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ УЧАСТИЯ ПРОКУРОРА В
АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРОЦЕССЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН И
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Аннотация. Статья рассматривает в сравнении правовые акты Республики Казахстан и Российской Федерации по участию прокурора в административном процессе. Авторы отмечают схожие и отличительные моменты. Авторы отметили, что в зависимости от формы участия прокурора в административном судопроизводстве, существует различие по процедуре и названию процессуального акта на решение суда, не вступившее в законную силу. В заключительной части авторами выработаны выводы и предложения по приведению к единому стандарту составления прокурорами процессуального документа в виде акта прокурорского реагирования при оспаривании судебного акта.

Ключевые слова: прокурор; административное судопроизводство; дача заключения; истец; ответчик.

Аннотация. Мақалада Қазақстан Республикасы мен Ресей Федерациясының прокурордың әкімшілік процеске қатысуы туралы құқықтық актілері салыстырылады. Авторлар ұқсас және ерекше сәттерді атап өтеді. Авторлар прокурордың әкімшілік сот ісін жүргізуге қатысу нысанына қарай заңды күшіне енген сот шешімі бойынша іс жүргізу актісінің тәртібі мен атауында айырмашылық бар екенін атап өтті. Қорытынды бөлімде авторлар сот актісіне дау айту кезінде прокурорлардың прокурорлық ден қою актісі түріндегі процестік құжат жасауын бірыңғай стандартқа келтіру жөніндегі қорытындылар мен ұсыныстарды келтіреді.

Түйінді сөздер: прокурор; әкімшілік сот ісін жүргізу; қорытынды беру; талап қоюшы; жауапкер.

Annotation. The article examines in comparison the legal acts of the Republic of Kazakhstan and the Russian Federation on the participation of the prosecutor in the administrative process. The authors note similar and distinctive points. The authors noted that, depending on the form of participation of the prosecutor in administrative proceedings, there is a difference in the procedure and the name of the procedural act for a court decision that has not entered into force. In the final part, the authors present conclusions and proposals on bringing to a single standard the preparation of a procedural document by prosecutors in the form of an act of prosecutorial response when challenging a judicial act.

Keywords: prosecutor; administrative proceedings; giving an opinion; plaintiff; defendant.

Введение и постановка проблемы. В Казахстане административная юстиция находится в процессе своего развития, поэтому механизм защиты и восстановления, нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных

интересов физических и юридических лиц в публично-правовых отношениях имеют свои недостатки.

В свою очередь, административная юстиция делится на процедурную (досудебную) и процессуальную (судебную) часть. При этом, роль органов прокуратуры и прокурора как должностного лица более или менее понятна на досудебной части, поскольку это осуществление надзора за законностью соблюдения прав, свобод, а также законных интересов физических, юридических лиц и субъектов предпринимательства.

Вместе с тем, роль и место прокурора на стадии представительства интересов государства в суде по административным делам не однозначно и требует изучения.

По этой причине нами проведен сравнительный правовой анализ законодательства Казахстана и России, который по нашему мнению является актуальным и своевременным. Проведенный анализ позволит сформировать системные представления о возможностях деятельности прокурора в административном процессе.

Изложение основного материала. В странах Содружества Независимых Государств сформировались характерные модели для их систем права, в которые вошли российские и советские практики [1].

Административное судопроизводство как самостоятельная форма осуществления судебной власти была закреплена в Конституции Российской Федерации в 1993 г. Несмотря на это как отдельной модели, содержащей собственные процессуальные институты, административного судопроизводства не существовало [2].

В содержании Конституции Республики Казахстан отсутствует разделение или упоминание об уголовном, гражданском, административном и делам об административных судопроизводствах. Все эти формы отражены в отдельных кодексах.

В 2015 г. с введением Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ) правовые нормы устанавливают, что предметом его регулирования являются споры о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод граждан и организаций, а также разрешение других административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий.

По истечению 5 лет, то есть в 2020 году, в Казахстане принят Административный процедурно-процессуальный кодекс РК (далее - АППК), который, как и КАС РФ, установил аналогичный предмет регулирования.

В КАС РФ (статьи 39, 314-316) и АППК (статьи 31, 168-169) определены и выделены полномочия прокурора на стадии административного судопроизводства, норм, регулирующих действия прокурора на досудебной стадии, не имеется.

Особенности КАС РФ и АППК обуславливают востребованность прокурора в административном судопроизводстве, как гаранта соблюдения законности.

Предполагается, что участие прокурора в административном судопроизводстве обусловлено необходимостью решения задач, стоящих перед органами прокуратуры РК и РФ.

В соответствии со статьей 35 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» предусмотрены правовые основы участия прокурора в судебном рассмотрении дел, которые определяются соответствующим процессуальным законодательством РФ.

В ч.1 статьи 22 Конституционного закона РК «О прокуратуре» более детализировано и отражено, что органы прокуратуры представляют интересы государства в суде на основании и в порядке, которые предусмотрены уголовно-процессуальным законодательством, гражданским процессуальным законодательством, законодательством об административных правонарушениях, законодательством об административном судопроизводстве.

Согласно статьи 37 КАС РФ и статьи 26 АПК РК прокурор является лицом, участвующим в деле, наряду с другими его участниками: сторонами, заинтересованными лицами, органами, организациями и лицами, обращающимися в суд в защиту интересов других лиц или неопределенного круга лиц, либо привлекаемые к участию в судебном процессе для дачи заключения по административному делу.

Также в соответствии со статьи 39 КАС РФ прокурор вправе обратиться в суд с административным иском в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов РФ, субъектов РФ, муниципальных образований, а также в других случаях, предусмотренных федеральными законами. Административное исковое заявление в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина, являющегося субъектом административных и иных публичных правоотношений, может быть подано прокурором только в случае, если гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд. Прокурор вступает в судебный процесс и дает заключение по административному делу в случаях, предусмотренных КАС РФ и другими федеральными законами. Прокурор не дает заключение по административному делу, если административное дело возбуждено на основании его административного искового заявления [3].

Часть 3 статьи 31 АПК предусматривает право прокурора обратиться с иском в интересах лиц, которые в силу физических, психических и иных обстоятельств не могут самостоятельно осуществлять их защиту, а также лиц, общества и государства, если это необходимо для предотвращения необратимых последствий для жизни, здоровья людей либо безопасности РК.

У прокурора также есть обязанность обращения с иском в суд в случае отклонения административным органом, должностным лицом протеста не соответствующие закону административный акт, а также на административное действие (бездействие).

Обратим внимание, что если в АПК нет права обращаться с иском в интересах неограниченного круга лиц, то в КАС РФ нет обязанности или права прокурора обращаться с иском в суд при отклонении на досудебной стадии органом или должностным лицом протеста.

При этом, АПК и Инструкция по организации надзора за законностью судебных актов, вступивших в законную силу, представительства интересов государства в суде по гражданским, административным делам и делам об административных правонарушениях, исполнительного производства (далее – Инструкция) более детально отражают поводы вступления в процесс прокурора для дачи заключения, а также основные права и обязанности прокурора.

Так, прокуроры вступают в процесс для дачи заключения по административным делам:

- 1) вытекающим из налоговых, таможенных, бюджетных отношений, отношений в области охраны, восстановления и сохранения окружающей среды, использования и воспроизводства природных ресурсов при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, связанной с использованием природных ресурсов и воздействием на окружающую среду;

2) по административным делам об обжаловании действий (бездействия) государственного судебного исполнителя при исполнении исполнительных документов о взыскании с государства и в доход государства;

3) связанных с защитой избирательных прав граждан и общественных объединений, участвующих в выборах, республиканском референдуме;

4) когда административный акт, административное действие (бездействие) может ограничить права, свободы и законные интересы лиц, которые в силу физических, психических и иных обстоятельств не могут самостоятельно осуществлять, их защиту или неограниченного круга лиц;

5) необходимость участия признана судом (п.7 Инструкции) [4].

Нужно обратить внимание, что прокуроры в РК и РФ обладают правом инициирования пересмотра не вступивших и вступивших в силу судебных актов (в апелляционном и кассационном порядке).

Отличие в том, что акты прокуроров в РК именуется ходатайством или протестом, тогда как в РФ акт прокурора называется представлением. При этом, право принесения протест на судебные акты по административным делам в кассационном порядке существует у Генерального Прокурора РК, тогда как в РФ таким правом обладают Генеральный прокурор РФ и его заместители – в любой суд кассационной инстанции, а прокуроры субъектов РФ, приравненные к ним военные и иные специализированные прокуроры в пределах своей компетенции – в соответствующий кассационный суд общей юрисдикции. Данное обстоятельство отражает, что правовые системы наших государств существенно отличаются.

Формы участия прокурора в административном процессе, в соответствии с законодательством Казахстана и России имеют как общие основы, так и имеют различия. Например, в законодательстве Российской Федерации отсутствует такая форма участия прокурора как надзор за судебными актами, вступившими в законную силу, является отличительным для процессуального законодательства Казахстана. При этом участие прокурора в административном процессе имеет свои отличительные особенности. Процессуальный статус прокурора в административном процессе подлежит дальнейшему усовершенствованию (реформированию).

Однако, несмотря на вышеизложенное, по законодательству обоих государств в зависимости от формы участия прокурора в административном судопроизводстве меняется и процессуальный статус прокурора.

К примеру, возможность участия прокурора в административном процессе в качестве истца или ответчика наделяет его процессуальными правами и обязанностями стороны.

Еще одним значительным отличием по законодательству РК (статья 435 ГПК) является необходимость нижестоящим прокурором согласования с вышестоящим прокурором подачи апелляционной или частной жалобы при несогласии с судебными актами, при участии прокурора в качестве стороны по административному делу. В РФ отсутствует норма о необходимости согласования государственными органами апелляционных и частных жалоб у вышестоящего органа. При этом, обязанность согласовывать акты прокурорского реагирования также отсутствует в законодательстве обеих стран.

Вместе с тем, отсутствие такого согласования ведет к оставлению судом без движений жалоб поданных прокурором, в связи с чем имеют место вступление в законную силу по сути незаконных судебных актов и не рассмотрение их в апелляционном порядке [5].

Исходя из изложенного, полагаем, целесообразным было бы использование прокурорами единого процессуального документа в виде акта прокурорского реагирования при оспаривании судебного акта не вступившего в

силу в независимости от формы его участия в административном судопроизводстве, в качестве стороны или лица, дающего мотивированное заключение. Поскольку прокурор в процессе является всего лишь должностным лицом осуществляющий свою деятельность с учетом поставленных перед органами прокуратуры целей и задач.

Существенным отличием участия прокурора в административном судопроизводстве двух стран является тот факт, что согласно правовым актам РК прокуратура осуществляет надзор по вступившим в законную силу судебным актам и представляет интересы государства суде, при этом в РФ такого разграничения в правовых актах не имеется.

Выводы. Исходя из вышеизложенного, следует, что судопроизводство по делам, возникающим из публичных правоотношений, занимает особое место в деятельности судов общей юрисдикции обоих государств и направлено на реализацию защиты и восстановления нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц в публично-правовых отношениях.

Представительство интересов государства прокурором в суде является важнейшей гарантией реализации конституционного права на защиту прав и интересов всех участников правоотношений. Также, учитывая особый статус органов прокуратуры, следует отметить, что участие прокурора в административном процессе с целью выполнения представительской функции является возможностью защиты общественных и государственных интересов.

Деятельность прокурора в процессе разрешения судами публично-правовых споров чрезвычайно важна в силу правовой и социальной природы прокурорского надзора.

Принять меры по урегулированию законодательства и приведению к единому стандарту составления прокурорами процессуального документа в виде акта прокурорского реагирования при оспаривании судебного акта не вступившего в силу в независимости от формы его участия в административном судопроизводстве, в качестве стороны или лица, дающего мотивированное заключение.

Список использованных источников:

1. Маркаров В.Р. Конституционно-правовой статус прокуратуры в РФ и зарубежных государствах. // [Электронный ресурс] – Режим доступа: www.dslib.net/konstitucionpravo/konstitucionno-pr...i-prokuratury-v.html (дата обращения: 15.02.2023).

2. Насонов Ю.Г. и др. / Участие прокурора в административном судопроизводстве: правовое регулирование и правоприменительная практика: пособие. Ген. прокуратура Рос. Федерации; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2017. – 124 с.

3. КАС РФ от 08.03.2015 N 21-ФЗ (ред. от 24.07.2023). // [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_176147/ (дата обращения: 15.02.2023).

4. Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 17 января 2023 года № 32. Зарегистрирован в Министерстве юстиции Республики Казахстан 18 января 2023 года № 31753. «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора» // [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2300031753> (дата обращения: 15.02.2023).

5. Анализ правоприменительной практики рассмотрения исков прокуроров, а также дел об обжаловании решений, действий (бездействия) органов прокуратуры в рамках АПК за 2-ое полугодие 2021 года и 2022 год. Исходящий № 2-010345-23-87563 Генеральной прокуратуры Республики Казахстан от 02.11.2023 г.