

## Прокурорский надзор в производстве по делам об административных правонарушениях

Байсалова Г. Т., Тайторина Б. А.

### *Аңдатпа*

Бұл мақалада мемлекеттік бақылау жүйесінің дербес институты ретінде прокурорлық қадағалаудың кейбір мәселелері қарастырылады. Автор Қазақстан Республикасында әкімшілік құқық бұзушылық туралы істер бойынша өндірістегі прокурорлық қадағалау мәселесін егжей-тегжейлі талдаған.

### *Аннотация*

В данной статье рассматриваются некоторые вопросы прокурорского надзора как самостоятельного института в системе государственного контроля. Автором подробно анализируются проблемы прокурорского надзора в производстве по делам об административных правонарушениях в Республике Казахстан.

### *Abstract*

The given paper considers some questions of prosecutor's oversight as an independent institution in the system of state control. The author provides the problems of prosecutor oversight in cases on administrative litigation in the Republic of Kazakhstan.

Государственный контроль представляет собой организационно-правовую форму реализации государственной власти, обеспечивающей проверку выполнения законов и иных нормативных правовых актов органами государства с целью недопущения отклонений от установленных законодательством норм и правил. Сущностными признаками государственного контроля являются следующие: а) контроль осуществляется от имени органов государства независимо от их задач и вида деятельности, которые они исполняют; б) контроль есть форма политической организации, выступающая одновременно важнейшим инструментом государства в реализации его целей и задач; в) контроль выступает как государственно-властная деятельность, выражающаяся в том, что контрольные органы дают подконтрольным объектам обязательные для исполнения указания об устранении вскрытых недостатков; г) контроль реализуется аппаратом, объединяющим людей, профессионально занятых контрольной деятельностью по проверке исполнения решений органов государственной власти; д) органы контроля могут ставить вопрос о привлечении к ответственности лиц, виновных в обнаруженных нарушениях и непосредственно применяют в ряде случаев меры государственного принуждения.

Самостоятельным, специфическим структурным элементом единой системы государственного контроля является прокурорский надзор. Прокуратура, согласно нормам статьи 83 Конституции Республики Казахстан, от имени государства осуществляет высший надзор за точным и единообразным применением законов, указов Президента Республики Казахстан и иных нормативных правовых актов на территории республики; за законностью оперативно-розыскной деятельности, дознания и следствия, административного, исполнительного производства. Кроме этого, прокуратура принимает меры по выявлению и устранению любых нарушений законности; опротестовывает законы и другие правовые акты, противоречащие Конституции и законам республики; представляет интересы государства в суде, а также в случаях, порядке и в пределах, установленных законом, осуществляет уголовное преследование; формирует государственную правовую статистику с целью обеспечения целостности, объективности и достаточности статистических показателей, ведет специальные учеты, осуществляет надзор за применением законов в сфере правовой статистики и специальных учетов.

Специфика органа надзора дает основание характеризовать данный государственно-правовой институт как выходящий за рамки контрольной деятельности. Более того, особенность прокурорского надзора заключается в том, что прокуратура от имени государства осуществляет надзор за законностью в деятельности других контролирующих органов и уполномочена способствовать привлечению к ответственности лиц, виновных в нарушении законов. Поддерживая тесную связь с контролирующими органами, прокуратура не вправе уклоняться от обязанностей по надзору за исполнением ими законов. В этом смысле прокурорский надзор выступает в роли контроля над контролем, осуществляемым контрольно-надзорными органами. Как форма высшего государственного контроля прокурорский надзор является вневедомственным и всеобщим (за редкими исключениями, определенными законом), который как бы имеет приоритет над всеми другими контрольными, в том числе надзорными органами [1, с. 148].

По своей политической и юридической природе прокурорский надзор представляет собой основной вид высшего государственного контроля за исполнением законов участниками правовых отношений, распространяется на представительные органы власти, на все органы исполнительной власти, на суды (в специфической форме). Логично, что ведомственный, внутрисистемный контроль дополняется высшим государственным контролем за исполнением законов, а субъектом контроля выступает прокуратура, призванная, согласно Конституции, осуществлять высший надзор за точным и единообразным применением законов, указов Президента Республики Казахстан и иных нормативных правовых актов на территории республики. Замечено, что прокурорский надзор в той или иной форме осуществляется на разных уровнях любой системы государственных органов [2, с. 6].

Прокуратура тесно взаимодействует со всеми властными структурами и является практически элементом системы сдержек и противовесов, балансом, уравнивающим ветви власти. Надзорная функция прокуратуры в отношении исполнительной власти проявляется в том, что органы прокуратуры осуществляют надзор за исполнением Конституции Республики, действующих законов министерствами, комитетами, агентствами, акиматами – тем самым являются в данном аспекте фактором сдерживания исполнительной власти. Вместе с тем, органы прокурорского надзора, обособленные структурно от системы органов управления, административной властью не наделены и, следовательно, не вправе использовать тот ресурс административно-правовых средств влияния надзорного органа на деятельность подконтрольного объекта, которым уполномочены пользоваться органы административного надзора.

Прокурорский надзор является важным элементом механизма реагирования на нарушения законов судами. Рассматривая проблему соотношения судебного контроля и прокурорского надзора, следует выделить отличие по формам деятельности (судебный контроль осуществляется только в особых процессуальных формах, а прокурорский надзор – как в административных, так и в процессуальных формах) и по предмету деятельности (судебный контроль осуществляется с целью рассмотрения и разрешения дел, проверки законности, обоснованности и справедливости вынесенных судебных решений, соблюдения конституционных прав, свобод и законных интересов граждан путем осуществления правосудия).

Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 30 января 2001 года значительно расширил полномочия прокурора в сфере преследования лиц, совершивших административные проступки. В производстве по делам об административных правонарушениях надзор за точным и единообразным исполнением законов осуществляет генеральный прокурор Республики Казахстан и подчиненные ему прокуроры (ст. 582 КоАП).

В статье 40 Закона Республики Казахстан «О Прокуратуре» говорится, что прокуратура осуществляет надзор за законностью административного производства в целях:

1) обеспечения точного единообразного применения законодательства об административных правонарушениях, а также при рассмотрении административных дел мер взыскания за совершенное административное правонарушение;

2) восстановления нарушенных прав и законных интересов человека и граждан, должностных лиц и организаций при применении законодательства об административных правонарушениях;

3) принятие мер к виновным в нарушении законности при применении законодательства об административных правонарушениях.

Полномочия прокурора при рассмотрении судами дел об административных правонарушениях закреплены в общем виде в ст. 599 КоАП Республики Казахстан и предусматривают его право: участвовать в производстве по делам об административном правонарушении; представлять и исследовать доказательства; излагать суду, органу (должностному лицу), рассматривающему дело, свое мнение о виновности лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении; высказывать суду, органу (должностному лицу), рассматривающему дело, предложение о применении положений закона и наложении административного взыскания либо освобождении от него, а также по другим вопросам, возникающим в процессе рассмотрения дела.

Круг полномочий, определяющих прокурора как участника рассматриваемого производства, законодательно определен тем, что в случае необходимости его участия в рассмотрении дела об административном правонарушении, совершенном несовершеннолетним лицом, а также правонарушения, влекущего административный арест, он должен быть извещен о месте и времени рассмотрения этого дела. В отсутствие прокурора на процессе такое дело может быть рассмотрено лишь в случае, когда имеются данные о своевременном извещении прокурора о месте и времени рассмотрения дела и если от него не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела (ст. 599 ч. 2 КоАП Республики Казахстан).

Прокурор, участвуя в рассмотрении дела об административном правонарушении, вправе также давать заключение по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела, выступает в роли представителя надзорного органа, дающего правовую оценку различным юридическим фактам, тем самым помогает разрешить спорные с юридической точки зрения вопросы, а также предотвращает принятие судом незаконных решений. Участие прокурора в административном процессе обусловлено направлением им в суд постановления о возбуждении административного дела, по аналогии с рассмотрением судами гражданских дел в суде. Помощники прокурора района и прокуроры отдела прокуратуры города могут выступать в качестве участников процесса при рассмотрении административных дел в суде.

Осуществляя надзор за законностью административного производства, прокурор в соответствии со ст. 41 Закона РК «О прокуратуре» имеет право:

1) истребовать от уполномоченных должностных лиц и организаций сведения, документы и дела об административных правонарушениях;

2) рассматривать жалобы на действия и решения должностных лиц и органов, в компетенцию которых входит рассмотрение дел об административных правонарушениях и наложение взысканий;

3) проверять законность административного задержания и ареста граждан, а также обоснованность иных мер воздействия за административные правонарушения;

4) принимать участие в рассмотрении дел об административном правонарушении, заявлять ходатайства, давать заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела;

5) проверять исполнение постановлений о наложении административного взыскания;

6) принимать меры к привлечению к ответственности должностных лиц, допустивших нарушения прав и свобод граждан, законных интересов юридических лиц и государства;

7) возбуждать производства по делам об административных правонарушениях;

8) совершать другие предусмотренные законом действия

Следует отметить, что акты прокурора по обеспечению законности административного производства нашли свое отражение в ст. 583 КоАП Республики Казахстан, прокурор наделен широкими полномочиями по обеспечению законности производства по делам об административных правонарушениях.

Прокурор по результатам проверок производства по делам об административных правонарушениях вправе:

– вносить в суд, иному уполномоченному органу или его должностному лицу протест на постановление по делу об административном правонарушении независимо от участия его в деле;

– давать письменные указания уполномоченным должностным лицам и органам (кроме суда) о производстве дополнительной проверки;

– требовать от уполномоченных органов проведения проверки в подконтрольных или подведомственных им организациях;

– в установленных законом случаях прекращать производство об административном правонарушении;

– приостанавливать исполнение постановления об административном взыскании;

– выносить постановление об освобождении лица, незаконно подвергнутого административному задержанию;

– выносить постановление или требование о снятии любых мер запретительного или ограничительного характера, наложенных должностными лицами полномочных государственных органов в связи с исполнением своих обязанностей в случаях нарушения прав и законных интересов физических, юридических лиц и государства;

– выносить постановление о возбуждении производства по делу об административном правонарушении.

Постановление прокурора об освобождении лица, незаконно подвергнутого административному задержанию, или требование о снятии любых мер запретительного или ограничительного характера, наложенных должностными лицами полномочных государственных органов в связи с исполнением своих обязанностей в случаях нарушения прав и законных интересов физических, юридических лиц и государства, подлежат немедленному исполнению. Должностные лица, виновные в задержке исполнения указанных актов прокурора, несут ответственность, установленную законом.

Согласно ст. 637 КоАП Республики Казахстан, прокурор вправе выносить постановление о возбуждении дел об административных правонарушениях, посягающих на права личности, предусмотренных статьями 80–87; за нарушение безопасности охраны труда, избирательных прав граждан (ст. 89, 101-1); за незаконное вмешательство в предпринимательскую деятельность (ст. 151); нарушение законодательства Республики Казахстан о средствах массовой информации (ст. 342, 343–344, 352); издание незаконного правового акта (353.); незаконную передачу контрольных и надзорных функций (ст. 356-1); нарушение порядка выдачи лицензии, специального разрешения на занятие предпринимательской деятельностью (ст. 357-3); нарушение законодательства об административном надзоре (ст. 366); нарушение законодательства о свободе вероисповедания и религиозных объединений (ст. 375); отказ, непредставление, несвоевременное представление, сокрытие, приписка и другие искажения данных правовой статистики и специальных учетов (ст. 381-1); проявление неуважения к суду (ст. 513); неуведомление или несвоевременное уведомление прокурора (ст. 521-1);

незаконное ношение форменной одежды со знаками различия, символикой государственных военизированных организаций, правоохранительных или контролирующих органов (ст. 531); непринятие мер руководителями государственных органов по борьбе с коррупцией (ст. 537 КоАП).

Статья 583 ч. 1 п. 8 КоАП регламентирует: при осуществлении прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав и свобод граждан и исполнением законов, действующих на территории Республики Казахстан, прокурор вправе возбудить дело, помимо правонарушений, указанных в законе (ст. 637 КоАП), об иных административных правонарушениях, т. е. о любом другом административном правонарушении, содержащем признаки административного правонарушения (ст. 635 КоАП).

В прокурорском надзоре заложена функция контроля за законностью актов государственного управления, которые подлежат обязательному исполнению. Осуществляя надзор за исполнением законов и соответствием закону тех правовых актов, которые издаются органами государственной власти и органами контроля, представительными (законодательными) органами, органы прокуратуры не подменяют их и не вмешиваются в их оперативно-хозяйственную деятельность. Помимо основных надзорных функций прокуратура выполняет следующие функции: праворазъяснение; координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью; расследование в отношении сотрудников правоохранительных органов и судей; правовой мониторинг; международное сотрудничество [3, с. 145].

Анализ теоретических источников и практических материалов показывает, что контроль за соблюдением законности является результативным при эффективном взаимодействии органов прокуратуры с другими контрольно-надзорными органами государства. Как видно, принципиальные исходные позиции для обеспечения взаимодействия органов прокуратуры и контролирующих органов согласуются с тем, что перед каждой из подсистем стоят задачи, совпадающие с задачами сопредельной системы. Эффективное функционирование государственного контроля в условиях конституционного принципа разделения властей во многом зависит от степени законодательного урегулирования взаимодействующих контрольных механизмов; следует особо отметить недостаточное развитие нормативно-правовой базы этих механизмов.

Функция надзора за законностью деятельности органов (должностных лиц) при производстве по делам об административных правонарушениях за прокурором предусмотрена КоАП Республики Казахстан. Прокурору предоставлено право вносить в суд, иному уполномоченному органу или его должностному лицу протест на постановление по делу об административном правонарушении, независимо от его участия в деле.

Статья 655 КоАП Республики Казахстан предусматривает, что не вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении или последующее решение вышестоящих инстанций по жалобам на это постановление могут быть опротестованы прокурором в течение десяти дней со дня вручения копии постановления.

Десятидневный срок в случае его пропуска по уважительным причинам по ходатайству прокурора может быть восстановлен соответствующим судьей.

Постановление судьи специализированного районного и приравненного к нему административного суда о наложении административного взыскания опротестовывается прокурором в суд высшей инстанции. При этом протест прокурора на постановление по делу об административном правонарушении направляется судье, в орган (должностному лицу), вынесший постановление по делу, которые обязаны в трехдневный срок со дня поступления протеста направить его со всеми материалами дела в соответствующий суд, вышестоящий орган (вышестоящему должностному лицу).

Протест прокурора на постановление судьи о наложении взыскания в виде административного ареста направляется в вышестоящий суд в день получения жалобы, протеста (ст. 656 КоАП). Принесение протеста на постановление судьи специализированного районного и приравненного к нему административного суда влечет необходимость участия прокурора в пересмотре оспариваемого решения. В рассмотрении дела по протесту прокурора могут участвовать прокурор, его заместитель, старшие помощники и помощники прокурора соответствующей прокуратуры.

Статья 672 КоАП предусматривает право прокурора опротестовывать вступившие в законную силу постановления по делам об административных правонарушениях, вынесенные судьей специализированного районного и приравненного к нему административного суда, определения коллегий председателей специализированных районных и приравненных к ним административных судов, судей вышестоящих судов.

Прокурор имеет право приостановить исполнение постановления о наложении административного взыскания на время проверки их законности, давать письменные указания уполномоченным должностным лицам и органам (кроме суда) о производстве дополнительной проверки. По результатам проверки прокурор вносит протест соответствующему органу об отмене или изменении постановления или отменяет приостановление исполнения постановления.

Согласно ст. 659 КоАП, судья, вынесший постановление о назначении административного взыскания, обязан приостановить исполнение постановления в связи с принесением в установленный срок протеста на вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении до рассмотрения протеста. Однако это правило не относится к постановлениям о наложении административного взыскания на месте совершения административного правонарушения в виде административного ареста.

Если рассмотрение протеста не относится к компетенции судьи, которому опротестовано постановление по делу об административном правонарушении, протест направляется по подведомственности.

Следует отметить, что принесение протеста генеральным прокурором, его заместителями, прокурорами областей и приравненными к ним прокурорами и их заместителями на постановление об административном аресте, вступившем в законную силу, не приостанавливает исполнение этого постановления.

Существенной особенностью участия прокурора в надзорной инстанции является то, что по протесту генерального прокурора и его заместителей в Коллегии Верховного суда Республики Казахстан должны быть проверены законность и обоснованность вступившего в законную силу постановления по любому делу об административном правонарушении, а равно определения (постановления), и по результатам рассмотрения протеста на постановление осуществлен пересмотр принятого решения (ст. 676 КоАП).

Необходимо отметить, что только генеральному прокурору и его заместителю предоставлено право вносить соответствующее представление в Сенат или Мажилис Парламента, Президенту Республики Казахстан, в Центральную избирательную комиссию для получения согласия на привлечение к административной ответственности, влекущей наложение административного взыскания в судебном порядке, привод, направление дела об административном правонарушении в суд, а также решения вопроса о необходимости принудительного доставления в суд, в орган (к должностному лицу), уполномоченный рассматривать дела об административных правонарушениях:

- депутата Сената или Мажилиса Парламента Республики Казахстан;
- кандидатов в президенты, в депутаты Парламента;
- Председателя или членов Конституционного Совета Республики Казахстан;

- судьи Республики Казахстан;
- Генерального прокурора Республики Казахстан.

Кроме того, согласно требованиям международных договоров и правовых актов, при выполнении процессуальных действий по административным делам генеральному прокурору отводится значительная роль в согласовании и запрашивании от глав дипломатических представительств и консульств разрешения о даче показаний по административным делам от их сотрудников, членов семей, или доступа в резиденции главы дипломатического представительства, помещения, занимаемые дипломатическим представительством, жилые помещения членов дипломатического персонала и членов их семей, к их имуществу, средствам передвижения, для получения доказательств по делам об административных правонарушениях.

Деятельность прокуратуры как самостоятельного направления реализации государственной власти заключается в создании на территории государства такого режима законности, который бы позволил обеспечить верховенство и соблюдение Конституции, исполнение законов, а также сформировать конструктивный механизм защиты прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов общества и государства. В процессе осуществления прокурорского надзора реализуются задачи обеспечения единства правового пространства в государстве посредством достижения единообразия и точности при исполнении действующего законодательства; гарантированное соблюдение на всей территории государства прав и свобод человека и гражданина.

#### Литература

1. Ларионов Г. А. Совершенствование функций государственного контроля в условиях земельной реформы // Право и экономика. – 1995. – № 9. – С. 146–151.
2. Клочков В. В. Методологические вопросы организации и деятельности прокуратуры. Вопросы теории законности и методики прокурорского надзора: сб. научных трудов. – М.: Манускрипт, 1994. – С. 3–12.
3. Бахтыбаев И. Ж. Концептуальные основы деятельности прокуратуры Республики Казахстан по обеспечению законности: монография / под общей редакцией Р. Т. Тусупбекова. – Алматы: Жеті жары, 2008. – 888 с.

## Дистанционное обучение как элемент развития военного образования Республики Казахстан

Косынбаев Б. Т.

#### Аңдатпа

Мақалада негізі Қазақстандағы әскери білім беру жүйесін реформалау жағдайындағы әлеуметтік басқару механизмдерін қалыптастыруға арналған түбегейлі, терең талдауды қажет ететін, білім беру жүйесіндегі үдерістерді басқаруға ерекше назар аударылған.

#### Аннотация

В статье акцентируется внимание на управлении изменениями, происходящими в системе военного образования, требующими глубокого анализа. Основой этого должны стать принципиально новые подходы к формированию механизмов подготовки кадров в условиях реформирования военно-образовательной системы Казахстана.