



А.Е. Алибеков\*  
Д.Б. Умарғалиев

Академия правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре  
Республики Казахстан, Нур-Султан, Казахстан  
(E-mail: adil.alibekov.1983@mail.ru; d.daur@list.ru)

## Сравнительно-правовой анализ деятельности прокурора в административном и гражданском судопроизводстве Республики Казахстан

**Аннотация.** Актуальность изучения правовой природы развития, форм и правового статуса участия прокурора в административном и гражданском судопроизводстве Республики Казахстан (далее - РК) обусловлена наличием практических и научных деятелей, стремящихся упразднить этот институт, подражая правовой системе стран Европы, а также введением Административного процедурно-процессуального кодекса РК (далее - АППК). В статье проведена параллель между участием прокурора в административном и гражданском судопроизводстве, имеющиеся отличия и сходства, в частности, описаны возможные формы участия прокурора в суде, затронут вопрос правового статуса прокурора, отличия прав и обязанностей от других участников процесса. Целью работы является изучение института участия прокурора в административном судопроизводстве. Рассмотрены выдвигаемые в науке предложения по совершенствованию деятельности органов прокуратуры. Сделан вывод о том, что АППК предоставляет физическим и юридическим лицам право обжаловать действия и бездействие не только государственных органов, органов местного самоуправления или организаций с участием государства, но и иных организаций с частной формой собственности. Авторы полагают, что участие в административном судопроизводстве прокурора не должно ограничиваться только этим направлением, он также обязан реагировать на иные нарушения, выявляемые в процессе. В соответствии с правовыми актами РК разграничено и подтверждено, что, кроме надзорных функций у прокурора, существует предназначение по представительству интересов государства в суде. Предложено унифицировать уведомление различных форм участия прокурора в административном процессе, описать в одной норме все формы участия прокурора в административном судопроизводстве.

**Ключевые слова:** прокурор; форма участия прокурора; надзор; представительство интересов государства в суде; административный процесс; административное судопроизводство; гражданское судопроизводство.

DOI: <https://doi.org/10.32523/2616-6844-2022-138-1-155-168>

## Введение

Предполагалось, что АППК РК, введенный в действие с 1 июля 2021 года, должен был разрешить практические споры и проблемные отношения между юридическими (государственными органами, организациями и т.д.) и физическими лицами.

Между тем с внедрением АППК и упразднением Законов РК «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц», «Об административных процедурах» и отдельных норм Гражданского процессуального кодекса РК (далее - ГПК) у практикующих юристов возникает еще больше вопросов по применению новых норм.

Например, при первоначальном ознакомлении с нормами АППК складывается не совсем правильное мнение, что «административное процедурно-процессуальное законодательство призвано защищать права, свободы и законные интересы физических и юридических лиц только от незаконных действий публичной власти». Кажется, что отсутствуют нормы, позволяющие обжаловать действия или бездействия банковских учреждений либо иных негосударственных организаций.

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

Изучаемый вопрос затронут, в том числе в связи с тем, что ранее, в случае нарушения порядка и сроков рассмотрения обращений физических и юридических лиц, в соответствии со ст.ст.189, 805 Кодекса РК «Об административных правонарушениях» (далее - КоАП) органы прокуратуры обладали правом привлечения юридических лиц к административной ответственности, что напрямую относится к нашему исследованию.

Полагаем, что вопрос организации деятельности, правовой статус, роль и место про-

курора, формы участия в административном процессе являются одной из актуальных тем исследования. К сожалению, эти темы практически не рассмотрены в трудах казахстанских ученых.

## Методология исследования

При подготовке статьи использовались общенаучные и частно-научные методы познания, в особенности анализ и синтез.

## Обсуждение

Большинство ученых и практиков полагают, что «по своему генезису прокуратура создана главным образом в качестве надзорного органа» [1]. Позволим себе не согласиться с этим мнением, так как законодатель на конституционном уровне определил три основных направления органов прокуратуры, к которым относятся: 1) «осуществление от имени государства в установленных законом пределах и формах высшего надзора за соблюдением законности на территории РК; 2) «представительство интересов государства в суде; 3) осуществление от имени государства уголовного преследования» [2].

Из этих направлений прокуратуры только две первые присутствуют в АППК и ГПК, которые фактически включают в себя все формы участия прокурора в административном и гражданском судопроизводстве, без отражения возможной его деятельности на досудебной стадии.

Алгоритм действий прокурора на досудебной стадии регламентирован в Законе РК «О прокуратуре» и ведомственной инструкции [3], тогда как процессуальная деятельность прокурора в административном судопроизводстве урегулирована в АППК и ГПК.

В научных кругах России количество форм участия прокурора разными авторами определяется неодинаково [4]. Первая группа авторов указывает две формы, обладающие следующими полномочиями: 1) инициирование осуществления производства по делу путем подачи иска (заявления) в защиту прав

и охраняемых законом интересов иных лиц, принесения апелляционного, кассационного, надзорного представления (жалобы), подачи заявления о пересмотре дел по вновь открывшимся обстоятельствам, а также участие в стадии исполнения судебных решений; 2) вступление в процесс, возбужденный по инициативе других лиц, в предусмотренных законодательством случаях [5, 6]. Другая группа выделяет три формы: 1) обращение в суд с иском (заявлением); 2) выступление с заключением по делам в случае, установленном законом; 3) принесение представлений (жалоб) [7, 8].

Казахстанских исследований в этом направлении не имеется, поэтому, с учётом позиции российских ученых, предлагаем свое мнение научному сообществу для обсуждения.

В ст.31 АППК, как и в ст.54 ГПК, описаны четыре формы участия прокурора в административном судопроизводстве: 1) «осуществление от имени государства высшего надзора за законностью судебных актов, вступивших в законную силу»; 2) «в целях осуществления возложенных на него законом задач вступление в процесс для дачи заключения»; 3) «право обращения с иском в суд»; 4) «в качестве ответчика в целях защиты ведомственных интересов». При этом такая форма участия, как принесение ходатайства в административном и гражданском судопроизводстве отражена в иных нормах [9].

Вместе с тем форма участия прокурора в виде осуществления от имени государства высшего надзора за законностью судебных актов в административном или гражданском процессе относится к первому направлению деятельности органов прокуратуры. Остальные формы участия относятся к представительству интересов государства в суде по административным и гражданским делам. Отметим, что действующим законодательством не предоставлено право представлять интересы государства другим органам. При предъявлении иными государственными органами, учреждениями и ведомствами исков или оспаривании их действий они защищают интересы государства лишь в пределах своей

компетенции. Тогда как прокуроры представляют интересы государства в суде касательно всех сфер, в том числе социально-экономических, общественной жизни РК.

Нужно чётко понимать, что несмотря на положение ст.26 АППК и ст.43 ГПК о вхождении прокурора в круг участников административного и гражданского процесса [10], его правовой статус отличается от других.

Более того, в зависимости от конкретной формы участия прокурора в гражданском и административном судопроизводстве, его правовой статус видоизменяется. Попытаемся подробнее осмыслить данное обстоятельство.

Осуществление надзора как отдельная форма участия прокурора реализуется путем принесения протеста на незаконный судебный акт, вступивший в законную силу, и/или даче заключения при рассмотрении дела в Верховном Суде [9].

При этом единственным уполномоченным должностным лицом на принесение протеста является Генеральный Прокурор, который вправе инициировать пересмотр вступивших в законную силу судебных актов по своей инициативе, а также по ходатайствам лиц, участвующих в деле, или лиц, чьи интересы затрагиваются этими судебными актами. Особенностью этой формы участия прокурора по гражданским, административным и уголовным делам, а также делам об административных правонарушениях, служит возможность истребования этих дел из суда по вступившим в законную силу судебным актам.

Следующей формой участия в административном процессе является дача заключения по административным делам, 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, по административным делам по обжалованию действий (бездействия) государственного судебного исполнителя при исполнении исполнитель-

ных документов о взыскании с государства и в доход государства, с защитой избирательных прав граждан и общественных объединений, участвующих в выборах, республиканском референдуме, а также когда административный акт, административное действие (бездействие) могут ограничить права, свободы и законные интересы лиц, которые в силу физических, психических и иных обстоятельств не могут самостоятельно осуществлять их защиту, или неограниченного круга лиц либо когда необходимость участия прокурора признана судом.

Интересно, что законодатель буквально перечислил, по каким конкретно административным делам обязан прокурор предоставить свое заключение в гражданском судопроизводстве, ограничившись словосочетанием «затрагивающие интересы государства», поскольку «налоговые, таможенные, бюджетные споры, а также об обжаловании действий (бездействия) государственных судебных исполнителей» по сути затрагивают материальные интересы государства, а споры «по вопросам охраны окружающей среды и природных ресурсов» касаются экологической безопасности.

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

Нужно согласиться с позицией З.Х. Баймолдиной, что в случае инициирования пересмотра судебных актов в апелляционной и кассационной инстанции, прокурор не вправе давать заключение [11]. Так как права и обязанности прокурора в этой части не должны отличаться от правового статуса прокурора в суде первой инстанции, не обладающего правом или обязанностью дачи заключения по делу, где им инициирован иск (заявление) [3,10,12].

Одним из существенных отличий дачи заключения прокурором в административном

процессе от гражданского процесса служит предоставление заключения по делам, затрагивающим интересы неопределенного круга лиц, тогда как в гражданском судопроизводстве такой оговорки нет.

Третья форма участия прокурора в административном и гражданском судопроизводстве - это право обращения прокурора с иском в суд. В административном судопроизводстве прокурор реализует это право для восстановления нарушенных прав и защиты интересов: 1) лиц, которые в силу физических, психических и иных обстоятельств не могут самостоятельно осуществлять защиту; 2) лиц, общества и государства, если это нужно для предотвращения необратимых последствий для жизни, здоровья людей либо безопасности РК [9].

В гражданском судопроизводстве, помимо этих субъектов, чьи права прокурор обязан защищать, отражено право подачи иска в интересах «неограниченного круга лиц».

Интересно, что законодатель обязал прокурора обеспечивать участие и давать заключения по делам, где затрагиваются интересы неограниченного круга лиц, но упразднил возможность предъявления иска в их интересах.

Нужно разграничивать право подачи иска в интересах вышеуказанных категорий субъектов от обращения в интересах органов прокуратуры. В частности, прокурор, представляющий интересы органов прокуратуры в рассматриваемом судом споре в качестве истца или ответчика, пользуется процессуальными правами и обязанностями стороны, в том числе и правом заключения мирового соглашения. Тогда как прокурор, инициировавший иск в интересах третьих лиц, пользуется всеми процессуальными правами, а также несет все процессуальные обязанности истца, кроме права на заключение соглашения о примирении, медиации или об урегулировании спора в порядке партисипативной процедуры. Ограничение в правах заключать любой вид мирового соглашения для прокурора, по нашему мнению, является правильным, поскольку материальный интерес или иной вид выгоды в данном случае принадлежит лицу,



в интересах которого прокурор обратился. Прокурор заинтересован только в законности принимаемого решением судом, обоснованности исковых требований истца. Если же прокурор посчитает, что иск необоснованный, то на любой стадии рассмотрения вправе отказать от иска, предъявленного в защиту интересов другого лица. При этом данное лицо не лишается права требовать рассмотрения административного дела по существу после уплаты им государственной пошлины в соответствии с требованиями Кодекса РК «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» (Налоговый кодекс).

В случае же когда лицо, в чьих интересах прокурор обратился с иском, не поддерживает его заявленные требования, то суд в административном процессе возвращает иск, а в гражданском судопроизводстве оставляет без рассмотрения, если не затрагиваются права, свободы и законные интересы заинтересованных лиц [12].

Отметим, что норма предъявления иска в суд прокурором в случае отклонения административным органом, должностным лицом протеста на несоответствующий закону административный акт, а также на административное действие (бездействие) перешла в АППК из ГПК. Если ранее в гражданском процессе предъявление заявления (иска) по такому обстоятельству регламентировалось целой главой, то сейчас это отражено отдельным пунктом одной статьи (п.5 ст.31 АППК).

На практике имело место, когда прокурор обратился в суд в связи с отклонением и ненадлежащим рассмотрением представления. Иск прокурора рассмотрен с удовлетворением в суде первой инстанции и прекращен судом апелляционной инстанции в связи с отсутствием в ГПК нормы, предоставляющей право обращения прокурором в суд в случае оставления без рассмотрения или отклонении представления.

Действительно, действующим законодательством РК не предусмотрен порядок обращения прокурором в административный и гражданский суд в случае отклонения представления.

Едиличный административный спор возник между прокурором и органами комитета национальной безопасности. При этом в случае отклонения или ненадлежащего рассмотрения представления возникает иной порядок разрешения спора.

В соответствии со ст.664 КоАП «Непринятие мер по частному определению, постановлению суда, представлению прокурора, следователя или дознавателя» оставление должностным лицом без рассмотрения представления прокурора либо непринятие мер к устранению указанных в них нарушений закона, а равно несвоевременный ответ на него влечет штраф в размере 8-ми месячных расчетных показателей [13].

Вместе с тем привлечь к административной ответственности можно не всех. Статья 32 КоАП отражает, что сотрудники специальных государственных и правоохранительных органов за административные правонарушения, совершенные при исполнении служебных обязанностей, несут ответственность в соответствии с правовыми актами, регламентирующими порядок прохождения службы в этих органах [13].

Сотрудники КНБ согласно п.5 ст.1 Закона РК «О специальных государственных органах РК» относятся к сотрудникам специальных государственных органов [14]. По этой причине они не подлежат привлечению к административной ответственности. Следовательно, при отклонении представления прокурор должен ставить вопрос о дисциплинарной ответственности должностных лиц перед их вышестоящим руководством.

Алгоритм принятия прокурором дальнейших мер при нерассмотрении данного вопроса по существу подлежит более тщательному изучению.

В случае же отклонения представления неправоохранительным или специальным органом, военным учреждением, прокурор согласно ст.805 КоАП вправе вынести постановление о привлечении к административной ответственности [13].

При обжаловании действий (бездействия) прокурора он выступает в процессе в качестве

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

Например, Х. обратился в суд к ГУ «Управление комитета по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры РК по Акмолинской области» и прокуратуре Аккольского района с требованиями о признании незаконными действий и принуждения выдачи копии материалов уголовного дела. Суд первой инстанции посчитал, что административный иск непосредственно связан с уголовным делом, по которому истец обратилась в прокуратуру для выдачи копии материалов. Поэтому требование о признании незаконным действий и принуждении выдачи копии материалов уголовного дела подлежит рассмотрению в порядке, предусмотренном уголовно-процессуальным законодательством.

Существуют факты обжалования проверок, проведенных прокурорами, и внесения ими представлений, но суды не рассматривают такие иски, возвращая их истцам. Полагается, что такие споры не вытекают из публично-правовых отношений, прокуратура является органом, осуществляющим высший надзор за соблюдением законности. Представление не является административным актом, предусмотренным подпунктом 4) части 1 статьи 4 АППК.

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

а потому право обжалования представления принадлежит названному органу в вышестоящую прокуратуру, а не в суд. Сложившаяся практика возврата исков, поданных по вышеуказанным основаниям, полагаем обоснованной и законной.

Следующей формой участия прокурора в административном и гражданском судопроизводстве является принесение ходатайства на не вступивший в законную силу судебный акт.

Интересно, что если в гражданском судопроизводстве прокурор приносит ходатайство только в суд апелляционной инстанции, то в административном у сторон и прокурора дополнительно существует право обжаловать не вступивший в законную силу судебный акт в кассационном порядке.

Между тем, порядок апелляционного обжалования и принесения ходатайств прокурором, а также производство административного дела по ним в суде апелляционной инстанции определяются правилами ГПК РК, если иное не установлено статьей 168 АППК.

Если в гражданском и административном процессе отсутствует конкретный перечень должностных лиц - прокуроров, обладающих правом подачи иска, то такой перечень предусмотрен для прокуроров, обладающих принесением апелляционного ходатайства. К ним относятся прокурор, участвовавший в рассмотрении гражданского и административного дела, Генеральный Прокурор РК, прокуроры областей и приравненные к ним прокуроры, прокуроры районов и приравненные к ним прокуроры и заместители перечисленных должностных лиц в пределах своей компетенции.

Примечательно, что сроки принесения жалоб и ходатайств на не вступившие в силу судебные акты в гражданском и административном процессе различаются, поэтому в административном судопроизводстве регулируются статьей 168 АППК (смотрите сравнительную таблицу №1).

В административном и гражданском судопроизводстве при обращении прокурора с иском, после вынесения судебного акта, в случае

## Сравнительная таблица №1

№	Судебные акты, спор	Административное судопроизводство (сроки обжалования)	Гражданское судопроизводство (сроки обжалования)	Кто вправе подать и какой процессуальный документ	Примечание
1	Решение суда первой инстанции	В течение 2-х месяцев со дня вынесения решения в окончательной форме	В течение 1-го месяца со дня вынесения решения в окончательной форме	Апелляционная жалоба сторон и заинтересованных лиц и апелляционное ходатайство прокурора	Разница в сроках подачи ходатайства 1 месяц
2	Решение суда первой инстанции по вопросам выборного законодательства	В течение трех дней со дня вручения копии решения, если иное не предусмотрено конституционными законами	С 01.07.2021 года исключено из ГПК и не рассматривается с введением АППК	Апелляционная жалоба сторон и заинтересованных лиц и апелляционное ходатайство прокурора	
3	Решение об оспаривании решений, заключений, предписаний уполномоченного органа по итогам проверки проведения государственных закупок и действий (бездействия) судебных исполнителей	В течение десяти рабочих дней со дня вынесения решения	С 01.07.2021 года исключено из ГПК и не рассматривается с введением АППК	Апелляционная жалоба сторон и заинтересованных лиц и апелляционное ходатайство прокурора	Ранее решения по указанным видам спора в ГПК до введения в АППК можно было обжаловать в течении 1 месяца
4	Определение суда первой инстанции	В течение десяти рабочих дней со дня изготовления определения в окончательной форме	В течение десяти рабочих дней со дня изготовления определения в окончательной форме	Частная жалоба сторон и заинтересованных лиц и ходатайство прокурора	Иногда на практике прокуроры в названии акта пишут: «частное ходатайство»
5	На не вступившие в законную силу решения и определения суда апелляционной инстанции	В течение месяца со дня вручения судебного акта апелляционной инстанции в окончательной форме В течение месяца со дня вынесения решения в окончательной форме по административным делам, предусмотренным ст. 31 АППК. По истечении сроков на кассационное обжалование, принесения ходатайства решение суда вступает в законную силу, если не были поданы кассационные жалобы, ходатайство.	Статья 431 ГПК - Судебные акты суда апелляционной инстанции вступают в законную силу со дня их оглашения.	Обжалуются участниками административного процесса в кассационном порядке путем подачи кассационной жалобы Участниками административного процесса являются истец, ответчик, заинтересованное лицо и прокурор (ст.26 АППК). Право на принятие кассационного ходатайства принадлежит прокурорам областей и приравненным к ним прокурорам.	1.Участники административного процесса подают кассационную жалобу/ прокурор кассационное ходатайство 2.Участники административного процесса обжалуют со дня вручения судебного акта апелляционной инстанции в окончательной форме / прокурор со дня вынесения решения в окончательной форме; 3.Участники административного процесса обжалуют решения и определения / прокурор только на решение. 4. Прокурор в гражданском процессе не может принести кассационное ходатайство

несогласия с ним, прокурор как сторона обжалует решение или определение. Тогда как прокурор, не участвующий по делу или давший заключение, приносит ходатайство. Сложившаяся в настоящее время подобного рода практика, по нашему мнению, является не совсем правильной. Полагаем, что, несмотря на дачу заключения или подачу иска в гражданском и административном процессе, правовой статус прокурора не должен различаться, права и обязанности должны быть едиными. В частности, прокурор при обоих формах должен реагировать именно тем актом, который предусмотрен действующим законодательством РК, т.е. «ходатайством».

Полагаем, что у прокурора, предъявившего иск в интересах третьих лиц и дающего заключение, должны быть предусмотрены одни права и обязанности, поскольку в обоих случаях он осуществляет функцию «законника» и не заинтересован в итогах решения, кроме как их обоснованности по закону.

Прокурор никогда не занимает позицию одной из сторон, он буквально толкует закон и придерживается только его защиты. В случае если выяснится, что предъявленный в интересах третьих лиц иск является необоснованным, то прокурор вправе отказаться от дальнейшего его поддержания.

Аналогично при даче заключения прокурор ориентирует суд таким образом, чтобы был вынесен законный судебный акт с принятием конкретной позиции истца или ответчика. Материальный или ведомственный интерес у прокурора возникает, когда он участвует в суде в форме ответчика, поскольку в большинстве случаев признание действий (бездействия) должностных лиц или государственного органа незаконным порождает спор в гражданском процессе о возмещении материального и морального вреда.

При представлении интересов государства в административном или гражданском суде содержащиеся в правовых актах полномочия прокурора обеспечивают достижение положительного результата по всем направлениям (функциям) прокурорской деятельности при участии в гражданском процессе, а также

наполняют функции, выполняемые прокурором, реальным содержанием. Выполняя одну функцию, прокурор может выявить правонарушения, которые способствуют выполнению иных функций. В частности, если прокурор,

обеспечивая участие в гражданском процессе, выявляет, что одна из сторон недобросовестно пользуется своими правами, то он должен на это отреагировать. По этой причине прокурор имеет самостоятельный статус участника процесса, не относящийся ни к одной из сторон или иных участников процесса [16].

Полагаем, что как бы ни назывался акт прокурора, позволяющий обжаловать (протест, ходатайство, жалоба, представление, предложение и т.д.) судебные акты, в полной мере лишать прокурора такой возможности нельзя. При таких обстоятельствах возможно изменение названия акта прокурорского реагирования в виде ходатайства на другое, в виде жалобы. По сути замена названия акта ничего не меняет. Главным обстоятельством служит предоставление прокурору права на пересмотр не вступивших в законную силу судебных актов в апелляционной инстанции.

Замена названия с ходатайства на жалобу даже существенно облегчит работу практикующим юристам и законодательному органу в его описании.

Для практиков изменение названия позволит не путаться между ходатайствами, заявляемыми сторонами в процессе, и ходатайствами прокурора на незаконный судебный акт, что позволит законодателю описывать в правовых актах «право апелляционного обжалования решения суда 1-й инстанции сторонам и прокурору», упрощая язык письма.

Другой значительной проблемой в АПК и ГПК является различие в уведомлении прокурора. Так, в случае дачи заключения, в соответствии со статьей 31 АПК и статьей 54 ГПК, указанные полномочия прокурора обеспечиваются путем своевременного извещения судом обо всех назначенных к рассмотрению административных и гражданских делах путем размещения соответствующей информации на Интернет-ресурсе суда [10, 12].



При участии прокурора в других формах его извещают заказным письмом с уведомлением о его вручении телефонограммой или телеграммой, текстовым сообщением по абонентскому номеру сотовой связи или по электронному адресу либо с использованием иных средств связи, обеспечивающих фиксацию извещения или вызова [10,12]. В свою очередь, подтверждение вручения уведомления о времени и месте рассмотрения гражданского дела - это отчет о доставке электронного вида извещения или роспись при получении его письменной формы, а в случае отказа в получении составленный акт, заверенный подписями должностных лиц и понятых [17].

На этом различие в уведомлениях не заканчивается. Судебная повестка или иное извещение должны содержать указание вызываемого лица (согласно удостоверению личности или документов о регистрации юридического лица) в суд с адресом места нахождения, наименование и адрес суда, указание места и времени, наименование дела [10, 12].

Прокурор, участвующий в гражданском процессе в качестве истца или ответчика, является стороной по делу, а в случае привлечения для дачи заключения, опротестования или принесения ходатайства будет участником процесса. Почему законодателем установлена подобного рода градация между разными формами участия прокурора в гражданском и административном процессе? Различная форма уведомлений, по нашему мнению, служит нарушением принципов административного и гражданского судопроизводства.

В частности п.1 ст.9 АППК и п.1 ст.8 ГПК предусматривают право каждого в порядке, установленном АППК или ГПК, обратиться в суд за защитой нарушенных или оспариваемых прав, свобод или законных интересов.

Между тем в отдельных случаях по делу отсутствуют ответчики в силу различных обстоятельств или истец неправильно сформулировал свои требования в силу юридической неграмотности к органам, которые имеют огромный штат высококвалифицированных специалистов. Шансы при таких обстоятельствах не равны, а привлечь на платной основе

юриста не позволяет имущественное положение истца.

Полагаем, что в таких случаях прокурор в силу поставленных перед ним задач, обязан принять участие в процессе, используя различные формы.

Следовательно, уведомление о всех назначенных процессах судом необходимо направлять в органы прокуратуры, с соблюдением требований к письменному уведомлению, а уже после первоначального присутствия прокурора, предоставить ему право ориентироваться на размещения соответствующей информации на Интернет-ресурсе суда.

Как показал, сравнительный правовой анализ гражданского процессуального законодательства стран СНГ, различие по уведомлению прокурора истца, ответчика, дающего заключения, и обжалующих судебные акты закреплено только в Казахстане.

В Российской Федерации существует норма по уведомлению органов местного самоуправления, государственных органов, учреждений и ведомств, в том числе и прокурора.

Органы государственной власти, органы местного самоуправления, иные органы и организации, являющиеся сторонами и другими участниками процесса, могут извещаться судом о времени и месте судебного заседания или совершения отдельных процессуальных действий лишь посредством размещения соответствующей информации на официальном сайте суда, в указанный в части 3 статьи 113 ГПК РК срок, если суд располагает доказательствами того, что указанные лица надлежащим образом извещены о времени и месте первого судебного заседания. Такие лица, получившие первое судебное извещение по рассматриваемому делу, самостоятельно предпринимают меры по получению дальнейшей информации о движении дела с использованием любых источников такой информации и любых средств связи, не противоречащих законодательству. В свою очередь они несут риск наступления неблагоприятных последствий в результате непринятия ими мер по получению информации о движении дела,

если суд располагает сведениями о том, что данные лица надлежащим образом извещены о начавшемся процессе, за исключением случаев, когда меры по получению информации не могли быть приняты ими в силу чрезвычайных и непредотвратимых обстоятельств. При отсутствии технической возможности у органов местного самоуправления, иных органов и организаций они вправе заявить ходатайство о направлении им судебных извещений и вызовов без использования Интернет-ресурса. В любом случае, лицам, участвующим в деле, судебные извещения и вызовы должны быть вручены с таким расчетом, чтобы указанные лица имели достаточный срок для подготовки к делу и своевременной явки в суд [18].

Полагаем, что в плане административного и гражданского судопроизводства РК можно перенять вышеуказанную норму, отражённую в законодательстве РФ.

## Результаты

Настоящая работа показала, что, несмотря на то, что АППК принят недавно, в нем существует много коллизий и пробелов, которые подлежат скорейшему установлению, обсуждению и корректировке в целях нормального функционирования общественных отношений в данной сфере и соблюдения прав физических, юридических лиц, общества, а также государства.

## Выводы

1. Спор в административных процедурах и административном судопроизводстве возможен не только между физическими и юридическими лицами с публичной властью, но и организациями с частной собственностью.

2. Прокурор в АППК и ГПК осуществляет не только надзорные функции, но и представительство интересов государства в суде, выражающееся в защите прав и свобод юридических, физических лиц, общества и государства в целом. Прокурор осуществляет надзор только на досудебной стадии, на судебной стадии

в административном или гражданском процессе осуществляет надзор только по вступившим в законную силу судебным актам, но не за судом.

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

Предлагается дополнить в следующей редакции:

А) в пункте 7 статьи 31 АППК РК после слов «Прокурор не дает заключения по административному делу, если административное дело возбуждено на основании его иска» словами «или инициирования рассмотрения дела в апелляционном и кассационном порядке по акту прокурора».

Б) пунктом 8 статьи 31 АППК РК «Представление интересов государства в суде прокурором в качестве: истца, предоставления юридической позиции в виде заключения по делам обязательной категории и принесения ходатайства прокурором, а также при выполнении надзорных функций по вступившим в законную силу судебным актам определяется с учетом поставленных перед ним задач действующим законодательством Республики Казахстан».

В) в пункте 6 статьи 54 ГПК РК после слов «и обязанностями стороны» дополнить предложением «Прокурор не дает заключения по гражданскому делу, если дело возбуждено на основании его иска или инициирования рассмотрения дела в апелляционном и кассационном порядке по акту прокурора».

Г) пунктом 7 статьи 54 ГПК РК в следующей редакции: «Представление интересов государства в суде прокурором в качестве: истца, предоставления юридической позиции в виде заключения по делам обязательной

категории и принесения ходатайства, а также при выполнении надзорных функций по вступившим в законную силу судебным актам определяется с учетом поставленных перед ним задач действующим законодательством Республики Казахстан».

Такое положение вещей позволит закрепить все формы участия прокурора в соответствующих нормах АППК РК и ГПК РК, отразив, что правовой статус прокурора, несмотря на его участие в существующих формах, не подменяет собой функции сторон.

### Список литературы

1. Нургазинов Б.К., Пашенцев Д.А., Шерстобоев О.Н., Макенов Т.К. О перспективах процессуального положения прокурора в административном судопроизводстве РК // Вестник Института законодательства и правовой информации РК. - №3 (57)-2019. - С.31-39.
2. Конституция РК принята на республиканском референдуме 30.08.1995. [Электрон. ресурс]. - URL: [https://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000\\_](https://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000_) (дата обращения 15.01.2022);
3. Инструкция по организации надзора за законностью деятельности государственных, местных представительных и исполнительных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, иных организаций независимо от формы собственности, а также принимаемых ими актов и решений, судебных актов, вступивших в законную силу, исполнительного производства, представительства интересов государства в суде по гражданским и административным делам, утвержденная Приказом Генерального Прокурора РК от 2.05.2018. №60. Зарегистрирован в Министерстве юстиции РК 17.05.2018. №16894. [Электрон. ресурс]. - URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1800016894> (дата обращения 15.01.2022);
4. Головки И.И. Формы участия прокурора в гражданском и административном судопроизводстве: проблемы и перспективы // Балтийский гуманитарный журнал. Т.7. № 3(24) -2018. - С.337-341;
5. Иванов А. Л. Защита прокурором прав и законных интересов граждан в российском гражданском судопроизводстве // Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., 2009. - 66 с.
6. Маслова Т.Н. Проблемы участия прокурора в гражданском судопроизводстве // Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Саратов, 2002. - 225 с.
7. Бессарабов В.Г. Прокурорский надзор // Учебник. Москва; ТК Велби; Проспект, 2006. - 340 с.
8. Шакарян М.С. Субъекты советского гражданского процессуального права. Москва; Изд-во ВЮЗИ, 1970. - 254 с.
9. Алибеков А.Е., Юнина М.П. Формы участия прокурора в гражданском процессе: сравнительная характеристика законодательства РК и Украины // Науковий Вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2000. №4 (108), с.125-134.
10. Административный процедурно-процессуальный кодекс РК от 29.06.2020. №350-VI. [Электрон. ресурс]. - URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2000000350> (дата обращения 15.01.2022);
11. Баймолдина З.Х. Гражданское процессуальное право РК / З.Х. Баймолдина - Учебник. - Алматы: КазГЮА, 2001. - 179 с.
12. Гражданский процессуальный кодекс РК от 31.10.2015. №377-V ЗПК. [Электрон. ресурс]. - URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000377> (дата обращения 15.01.2022);
13. Кодекс РК «Об административных правонарушениях» от 5.07.2014. №235-V ЗПК. [Электрон. ресурс]. - URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000235> (дата обращения 15.01.2022);
14. Закон РК «О специальных государственных органах Республики Казахстан» от 13.02.2012. №552-IV. [Электрон. ресурс]. - URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1200000552> (дата обращения: 15.01.2022);
15. Закон РК «О прокуратуре» от 30.06.2017. №81-VI. [Электрон. ресурс]. - URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1700000081> (дата обращения 15.01.2022);
16. Alibekov A. Foreign experience in prosecutor's participation institution development in Kazakhstan civil procedure. // Maastricht Journal of European and Comparative Law. 1–15 p. The Author(s) 2021 Article reuse guidelines: [sagepub.com/journals-permissions](https://sagepub.com/journals-permissions) DOI: 10.1177/1023263X211055343 [maastrichtjournal.com](https://maastrichtjournal.com).

sagepub.com. [Электрон. ресурс]. - URL: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1023263X211055343?journalCode=maaa> (дата обращения 15.01.2022);

17. Алибеков А.Е. К проблеме уведомления прокурора о времени и месте рассмотрения гражданского дела: Материалы Международной научно-практической конференции «Наука и образование в современном мире» / А.Е. Алибеков. - Караганды: Болашақ-Баспа, 2019. - 26 с.

18. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 N 138-ФЗ (ред. от 31.07.2020). [Электрон. ресурс]. - URL: КонсультантПлюс: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_39570/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_39570/). (дата обращения 22.01.2022).

**А.Е. Алибеков, Д.Б. Умаргалиев**

*Қазақстан Республикасы Бас прокуратурасының жанындағы  
Құқық қорғау органдары академиясы, Нұр-Сұлтан, Қазақстан*

### **Қазақстан Республикасының әкімшілік және азаматтық сот ісін жүргізудегі прокурордың қызметін салыстырмалы-құқықтық талдау**

**Аңдатпа.** Қазақстан Республикасының (бұдан әрі - ҚР) Әкімшілік және азаматтық сот ісін жүргізуге прокурордың қатысуының нысандары мен құқықтық мәртебесін зерттеудің өзектілігі Еуропа елдерінің құқықтық жүйесіне еліктей отырып, осы институтты таратуға ұмтылған практикалық және ғылыми қайраткерлердің болуымен, сондай-ақ ҚР Әкімшілік рәсімдік - процесстік кодексін енгізумен байланысты. Мақалада прокурордың әкімшілік және азаматтық сот ісін жүргізуге қатысуы арасында параллель жүргізілді, айырмашылықтар мен ұқсастықтар, атап айтқанда, прокурордың сотқа қатысуының мүмкін нысандары сипатталды, прокурордың құқықтық мәртебесі, құқықтар мен міндеттердің процесстің басқа қатысушыларынан айырмашылығы туралы айтылды. Жұмыстың мақсаты Әкімшілік сот ісін жүргізуге прокурордың қатысу институтын зерделеу болып табылады. Прокуратура органдарының қызметін жетілдіру жөнінде ғылымда ұсынылған ұсыныстар қаралды. ҚБК жеке және заңды тұлғаларға мемлекеттік органдардың, жергілікті өзін-өзі басқару органдарының немесе мемлекет қатысатын ұйымдардың ғана емес, сондай-ақ жеке меншік нысанындағы өзге де ұйымдардың әрекеттері мен әрекетсіздігіне шағым жасау құқығын береді деген қорытынды жасалды. Авторлар прокурордың әкімшілік сот ісін жүргізуге қатысуы тек осы бағытпен шектелмеуі керек деп санайды, сонымен бірге ол процессте анықталған басқа бұзушылықтарға жауап беруге міндетті. ҚР құқықтық актілеріне сәйкес прокурорда қадағалау функцияларынан басқа, сотта мемлекет мүддесін білдіру бойынша тағайындаудың бар екендігі шектелді және расталды. Прокурордың әкімшілік процеске қатысуының әртүрлі нысандары туралы хабарламаны біріздендіру, прокурордың әкімшілік сот ісін жүргізуге қатысуының барлық нысандарын бір нормада сипаттау ұсынылды.

**Түйін сөздер:** прокурор; прокурордың қатысу нысаны; қадағалау; сотта мемлекет мүдделерін білдіру; әкімшілік процесс; әкімшілік сот ісін жүргізу; азаматтық сот ісін жүргізу.

**A.E. Alibekov, D.B. Umargaliyev**

*Academy of law enforcement agencies under the Prosecutor General's Office  
of the Republic of Kazakhstan, Nur-Sultan, Kazakhstan*

### **Comparative legal analysis of the prosecutor's activity in administrative and civil proceedings of the Republic of Kazakhstan**

**Abstract.** The relevance of studying the legal nature of the development, forms and legal status of the prosecutor's participation in administrative and civil proceedings of the Republic of Kazakhstan (hereinafter referred to as the ROK) is due to the presence of practical and scientific figures seeking to abolish this institution, imitating the legal system of European countries, as well as the introduction of the Administrative Procedural Code of the ROK (hereinafter referred to as the APPC). The article draws a parallel between the participation



of the prosecutor in administrative and civil proceedings, the existing differences and similarities, in particular, describes the possible forms of participation of the prosecutor in court, touches on the issue of the legal status of the prosecutor, the difference of rights and obligations from other participants in the process. The purpose of the work is to study the institution of participation of the prosecutor in administrative proceedings. The proposals put forward in science to improve the activities of the prosecutor's office are considered. It is concluded that the APPC grants individuals and legal entities the right to appeal against the actions and inaction of not only state bodies, local self-government bodies or organizations with state participation, but also other organizations with private ownership. The authors believe that the participation of the prosecutor in administrative proceedings should not be limited only to this direction, he is also obliged to respond to other violations identified in the process. In accordance with the legal acts of the Republic of Kazakhstan, it is delimited and confirmed that, in addition to the supervisory functions of the prosecutor, there is a purpose for representing the interests of the state in court. It is proposed to unify the notification of various forms of participation of the prosecutor in the administrative process, to describe in one norm all forms of participation of the prosecutor in administrative proceedings.

**Keywords:** prosecutor; form of participation of the prosecutor; supervision; representation of the interests of the state in court; administrative process; administrative proceedings; civil proceedings.

### References

1. Nurgazinov B.K., Pashencev D.A., SHerstoboev O.N., Makenov T.K. O perspektivah processual'nogo polozheniya prokurora v administrativnom sudoproizvodstve RK // Vestnik Instituta zakonodatel'stva i pravovoj informacii RK. - №3 (57)-2019. - S.31-39.
2. Konstituciya RK prinyata na respublikanskom referendume 30.08.1995. [Elektron. resurs]. - URL: [https://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000\\_\(data obrashcheniya 15.01.2022\);](https://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000_(data obrashcheniya 15.01.2022);)
3. Instrukciya po organizacii nadzora za zakonnost'yu deyatel'nosti gosudarstvennyh, mestnyh predstavitel'nyh i ispolnitel'nyh organov, organov mestnogo samoupravleniya i ih dolzhnostnyh lic, inyh organizacij nezavisimo ot formy sobstvennosti, a takzhe prinimaemyh imi aktov i reshenij, sudebnyh aktov, vstupivshih v zakonnyuyu silu, ispolnitel'nogo proizvodstva, predstavitel'stva interesov gosudarstva v sude po grazhdanskim i administrativnym delam, utverzhennaya Prikazom General'nogo Prokurora RK ot 2.05.2018. №60. Zaregistrirovano v Ministerstve yusticii RK 17.05.2018. №16894. [Elektron. resurs]. - URL: [https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1800016894 \(data obrashcheniya 15.01.2022\);](https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1800016894 (data obrashcheniya 15.01.2022);)
4. Golovko I.I. Formy uchastiya prokurora v grazhdanskom i administrativnom sudoproizvodstve: problemy i perspektivy // Baltijskij gumanitarnyj zhurnal. T.7. № 3(24) -2018. - S.337-341;
5. Ivanov A. L. Zashchita prokurorom prav i zakonnyh interesov grazhdan v rossijskom grazhdanskom sudoproizvodstve // Avtoreferat dissertacii na soiskanie uchenoj stepeni kandidata yuridicheskikh nauk. M., 2009. - 66 s.
6. Maslova T.N. Problemy uchastiya prokurora v grazhdanskom sudoproizvodstve // Avtoreferat dissertacii na soiskanie uchenoj stepeni kandidata yuridicheskikh nauk. Saratov, 2002. - 225 s.
7. Bessarabov V.G. Prokurorskiy nadzor // Uchebnik. Moskva; TK Velbi; Prospekt, 2006. - 340 s.
8. SHakaryan M.S. Sub»ekty sovetskogo grazhdanskogo processual'nogo prava. Moskva; Izd-vo VYUZI, 1970. - 254 s.
9. Alibekov A.E., YUnina M.P. Formy uchastiya prokurora v grazhdanskom processe: sravnitel'naya harakteristika zakonodatel'stva RK i Ukrainy// Naukovij Visnik Dnipropetrovs'kogo derzhavnogo universitetu vnutrishnih sprav. 2000. №4 (108), s.125-134.
10. Administrativnyj procedurno-processual'nyj kodeks RK ot 29.06.2020. №350-VI. [Elektron. resurs]. - URL: [https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2000000350 \(data obrashcheniya 15.01.2022\);](https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2000000350 (data obrashcheniya 15.01.2022);)
11. Bajmoldina Z.H. Grazhdanskoe processual'noe pravo RK / Z.H. Bajmoldina - Uchebnik. - Almaty: KazGYUA, 2001. - 179 s.
12. Grazhdanskij processual'nyj kodeks RK ot 31.10.2015. №377-V ZRK. [Elektron. resurs]. - URL: [https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000377 \(data obrashcheniya 15.01.2022\);](https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000377 (data obrashcheniya 15.01.2022);)
13. Kodeks RK «Ob administrativnyh pravonarusheniyah» ot 5.07.2014. №235-V ZRK. [Elektron. resurs]. - URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000235;>



14. Zakon RK «O special'nyh gosudarstvennyh organah Respubliki Kazahstan» ot 13.02.2012. №552-IV. [Elektron. resurs]. - URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1200000552> (data obrashcheniya 15.01.2022);

15. Zakon RK «O prokurature» ot 30.06.2017. №81-VI. [Elektron. resurs]. - URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1700000081> (data obrashcheniya 15.01.2022);

16. Alibekov A. Foreign experience in prosecutor's participation institution development in Kazakhstan civil procedure. // Maastricht Journal of European and Comparative Law. 1–15 r. The Author(s) 2021 Article reuse guidelines: [sagepub.com/journals-permissions](http://sagepub.com/journals-permissions) DOI: 10.1177/1023263X211055343 [maastrichtjournal.sagepub.com](http://maastrichtjournal.sagepub.com). [Elektron. resurs]. - URL: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1023263X211055343?journalCode=maaa> (data obrashcheniya 15.01.2022);

17. Alibekov A.E. K probleme uvedomleniya prokurora o vremeni i meste rassmotreniya grazhdanskogo dela: Materialy Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii «Nauka i obrazovanie v sovremennom mire» / A.E. Alibekov. - Karagandy: Bolashaq-Baspa, 2019. - 26 s.

18. Grazhdanskij processual'nyj kodeks Rossijskoj Federacii ot 14.11.2002 N 138-FZ (red. ot 31.07.2020). [Elektron. resurs]. - URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_39570/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_39570/). (data obrashcheniya 22.01.2022);

#### **Сведения об авторах:**

*Алибеков А.Е.* – магистр юридических наук, старший преподаватель кафедры прокурорского надзора, Института профессионального обучения Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан, ул.Республики, 16, Косшы, Казахстан;

*Умарғалиев Д.Б.* – начальник Управления организационно-методической работы Института профессионального обучения Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан, ул.Республики, 16, Косшы, Казахстан.

*Alibekov A.E.* – Master of Legal Sciences, Senior Lecturer of the Department of Prosecutorial Supervision, Institute of Professional Training of the Academy of Law Enforcement Agencies at the Prosecutor General's Office of the Republic of Kazakhstan, Republic str., 16, Kosshy, Kazakhstan;

*Umargaliev D.B.* - Head of the Department of Organizational and Methodological Work of the Institute of Professional Training of the Academy of Law Enforcement Agencies at the Prosecutor General's Office of the Republic of Kazakhstan, 16 Republic Street, Kosshy, Kazakhstan.