

АЗАМАТТЫҚ ПРОЦЕСС / ГРАЖДАНСКИЙ ПРОЦЕСС / CIVIL PROCEDURE

УДК 347.963

БАЙМОЛДИНА Зауреш Хамитқызы

Заң ғылымдарының кандидаты, доцент, Азаматтық-құқықтық пәндер ғылыми-білім беру орталығының профессоры, Қазақстан Республикасы Жоғарғы Сотының жанындағы Сот төрелігі академиясының ректоры

ҚАЗАҚСТАНДАҒЫ АЗАМАТТЫҚ ПРОЦЕСТЕ ПРОКУРОРДЫҢ ӨКІЛЕТТЕРІ ТУРАЛЫ

Аннотация. Мақалада прокуратура органдары жүйесінің даму тарихы призмасы арқылы оның қадағалау функцияларын жүзеге асыруына баса назар аударатырып, азаматтық сот ісін жүргізудегі прокурордың өкілеттіктері айқындалады. Прокуратура қызметінің елдегі экономикалық және әлеуметтік жағдайларға тәуелділігіне (қайта құрудың әртүрлі кезеңдері) байланысты Қазақстан Ресей империясының құрамында болған кезеңде, кеңестік кезеңде және Тәуелсіздік жылдарында прокурордың өкілеттігі сараланады (90-шы жылдардан 2017 жылғы конституциялық реформаға дейін; 2017 және 2022 жылдардағы конституциялық реформалар аралығында; 2022 жылғы конституциялық реформадан кейін). Тарихи көзқарас негізінде Қазақстан дамуының белгілі бір кезеңінде биліктің саяси ерік-жігерімен де айқындалған прокурорлық қадағалаудың ерекшелігі ашылды, ол заңнамада, оның ішінде азаматтық процесстік заңында көрініс тапты. Қазіргі заманғы заңнаманы талдау прокурордың азаматтық процеске қатысу институтын жетілдіру қажеттілігі туралы бекітуге мүмкіндік береді, ол мақаланың соңғы бөлігінде нақты ұсыныстар түрінде баяндалады.

Түйін сөздер: азаматтық сот ісін жүргізу, прокурордың өкілеттігі, прокурорлық қадағалаудың шектері, прокурордың қатысу нысандары, соттың және судьяның тәуелсіздігі, процесстің жарыспалылығы, материалдық және азаматтық іс жүргізу құқығының ара-қатынасы, диспозитивтілік.

БАЙМОЛДИНА Зауреш Хамитовна

Кандидат юридических наук, доцент, профессор Научно-образовательного центра гражданско-правовых дисциплин, ректор Академии правосудия при Верховном Суде Республики Казахстан

О ПОЛНОМОЧИЯХ ПРОКУРОРА В ГРАЖДАНСКОМ ПРОЦЕССЕ КАЗАХСТАНА

Аннотация. В статье раскрываются полномочия прокурора в гражданском судопроизводстве с акцентом на осуществление им надзорных функций сквозь призму истории развития системы органов прокуратуры. Исходя из зависи-

мости функционирования прокуратуры от экономических и социальных условий в стране (различных этапов преобразований) дифференцируются полномочия прокурора в период нахождения Казахстана в составе Российской империи, в советский период и в годы Независимости (с 90-х годов до конституционной реформы 2017 года; в период между конституционными реформами 2017 и 2022 годов; после конституционной реформы 2022 года). Основываясь на историческом подходе, выявлена специфика прокурорского надзора, обусловленная также политической волей власти в определенный период развития Казахстана, что находило отражение в законодательстве, включая гражданско-процессуальное. Анализ современного законодательства позволяет утверждать о необходимости совершенствования института участия прокурора в гражданском процессе, что изложено в виде конкретных предложений в заключительной части статьи.

Ключевые слова: гражданское судопроизводство, полномочия прокурора, пределы прокурорского надзора, формы участия прокурора, независимость суда и судьи, состязательность процесса, соотношение материального и гражданского процессуального права, диспозитивность.

BAIMOLDINA Zauresh Khamitovna

Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Professor of the Scientific and Educational Center of Civil Law Disciplines, Rector of the Academy of Justice under the Supreme Court of the Republic of Kazakhstan

ON THE POWERS OF THE PROSECUTOR IN CIVIL PROCEEDINGS OF KAZAKHSTAN

Abstract. *The article reveals the powers of the prosecutor in civil proceedings with an emphasis on the exercise of his supervisory functions through the prism of the history of the development of the system of prosecutor's offices. Based on the dependence of the functioning of the prosecutor's office on the economic and social conditions in the country (various stages of transformation), the powers of the prosecutor are differentiated during the period when Kazakhstan was part of the Russian Empire, during the Soviet period and during the years of Independence (from the 90s to the constitutional reform of 2017; in the period between the constitutional reforms of 2017 and 2022; after the constitutional reform reforms of 2022). Based on the historical approach, the specificity of prosecutorial supervision, which was also determined by the political will of the authorities in a certain period of development of Kazakhstan, was revealed, which was reflected in the legislation, including civil procedure. The analysis of modern legislation allows us to assert the need to improve the institution of the prosecutor's participation in civil proceedings, which is set out in the form of specific proposals in the final part of the article.*

Keywords: *civil proceedings, the powers of the prosecutor, the limits of prosecutorial supervision, the forms of participation of the prosecutor, the independence of the court and the judge, the adversarial nature of the process, the ratio of substantive and civil procedural law, dispositivity.*

Полномочия прокурора в период нахождения Казахстана в составе Российской империи. Прокуратура была образована указом Петра I от 12 января 1722 года «О должности Генерал-прокурора» [1], действие которого распространилось на казахскую территорию спустя некоторое время после ее вхождения в состав Российской империи. Она создавалась для осуществления контроля и надзора за соблюдением законов государственными органами, в том числе Сенатом, один из органов которого являлся высшей апелляционной инстанцией по торговым делам. После смерти Петра I система прокуратуры и ликвидировалась, и восстанавливалась. Следует отметить, что даже в период функционирования органов прокуратуры согласно Уставу судопроизводства 1832 года губернским прокурорам было запрещено осуществлять надзор за коммерческими судами [2; с. 11]. Но при Екатерине II роль прокуратуры значительно возросла. В последней трети XVIII века генерал-прокурор стал высшим органом общей компетенции, оставаясь одновременно высшим органом надзора [3; с. 252]. Во второй половине XIX века прокуратура подверглась существенным изменениям с принятием в 1862 году Основных положений о прокуратуре [4; с. 252]. В них впервые были систематизированы принципы организации и деятельности прокуратуры, которые сохранили свою актуальность до настоящего времени, конечно, с известной долей модификации, обусловленной изменениями эпох. В этой связи небезынтересно их перечислить: (1) единство и централизация органов прокурорского надзора; (2) осуществление прокурорами возложенных на них функций от имени всей системы прокурорских органов; (3) осуществление верховного надзора в империи генерал-прокурором; (4) подчинен-

ность нижестоящих прокуроров вышестоящим; (5) несменяемость прокуроров; (6) независимость прокуроров от местных властей [5; с. 16].

Функции прокуратуры в значительной мере были связаны с судопроизводством, когда по итогам судебной реформы 1864 года прокуратура была соединена с Министерством юстиции, но вышеуказанные принципы ее организации и деятельности продолжали действовать [6; с. 5]. В последующий период Российской империи надзорные функции прокуратуры расширились, ее деятельность в этом направлении активизировалась [6; с. 5].

Полномочия прокурора в гражданском процессе в советский период. В 1917 году, после свершения Октябрьской революции, прокуратура как система государственных органов прекратила свою деятельность с принятием Декрета о суде № 1 [7]. Лишь в мае 1922 года прокуратура вновь была создана как централизованная система органов советского государства. 26 мая 1922 года ВЦИК РСФСР принял Положение о прокурорском надзоре [8], которое определяло основные задачи советской прокуратуры: осуществление надзора от имени государства за законностью, борьба с преступностью. Роль прокуратуры была определена в законодательном порядке, исходя из новой концепции участия прокуратуры в гражданском судопроизводстве, согласно которой ей предоставлялись широкие полномочия по надзору за судами.

Ст. 2 ГПК РСФСР 1923 года [9] закрепляла, что прокурор вправе как начать дело, так и вступить в дело в любой стадии процесса, если, по его мнению, этого требует охрана интересов государства или трудящихся масс. Позднее полномочия прокуратуры в области судебного надзора были определены Положением о Верхов-

ном Суде СССР и прокуратуре Верховного Суда СССР от 24 июля 1929 года [10]. Согласно данному Положению Прокурор Верховного Суда СССР осуществлял: (1) наблюдение за правильным и единообразным применением общесоюзного законодательства в практике судебных учреждений с внесением представлений в Пленум Верховного Суда СССР о даче руководящих разъяснений и толкований Верховным Судам союзных республик; (2) наблюдение за соответствием постановлений Пленумов Верховных Судов союзных республик общесоюзному законодательству с внесением в Пленум Верховного Суда СССР представлений об опротестовании этих постановлений в Президиум ЦИК СССР в случаях противоречия их общесоюзному законодательству или нарушения ими интересов других союзных республик; (3) осуществление надзора за правильностью применения действующего законодательства в приговорах, решениях и определениях коллегий и специальных судебных присутствий Верховного Суда СССР, а также кассационного присутствия военной коллегии Верховного Суда СССР с внесением протестов в Пленум Верховного Суда СССР; (4) надзор за производством дел в военных трибуналах и военной прокуратуре.

Это означало, что в течение примерно 12 лет после революции суд был поставлен под надзор прокуратуры. Обоснованием для этого послужил тезис: обеспечить четкое проведение судами «классовой линии» при рассмотрении не только уголовных, но и гражданских дел. Участие прокурора в гражданском процессе стало осуществляться во исполнение задачи по надзору за законностью рассмотрения гражданских дел в судах.

Конституция Казахской ССР [11], принятая 26 марта 1937 г., заложила право-

вую основу для отделения прокуратуры от Наркомюста и создания самостоятельной системы органов прокуратуры (статьи 91 – 94 главы VII «Суд и прокуратура»), при этом ее полномочия в гражданском судопроизводстве не изменились.

Конституция Казахской ССР от 20 апреля 1978 г. [12] предусматривала самостоятельную главу 19 «Прокуратура» (статьи 164 – 167) в разделе VIII «Правосудие, арбитраж и прокурорский надзор», что свидетельствует об усилении роли прокуратуры в обеспечении социалистической законности.

Позднее принятые акты, регулировавшие порядок организации и деятельность прокуратуры, не вносили каких-либо существенных изменений в полномочия прокуратуры в гражданском процессе. В нормативных правовых актах незыблемой оставалась норма о прокурорском надзоре. Так, статья 12 ГПК Казахской ССР от 28 декабря 1963 г. [13] именовалась «Прокурорский надзор в гражданском судопроизводстве». Генеральный прокурор СССР и подчиненные ему Прокурор Казахской ССР и нижестоящие прокуроры осуществляли надзор за точным и единообразным исполнением законов в гражданском судопроизводстве. Прокурор обязан был во всех стадиях гражданского судопроизводства своевременно принимать предусмотренные законом меры к устранению всяких нарушений закона, от кого бы эти нарушения ни исходили. Такое положение сохранялось и в первые годы 90-х годов прошлого века.

Полномочия прокурора с 90-х годов до конституционной реформы 2017 года. 17 января 1992 года был принят Закон РК «О Прокуратуре Республики Казахстан» [14], который закреплял функцию прокуратуры по осуществлению высшего надзора за исполнением законов, включая

соответствие судебных актов законам (ст. 1, пункт 3 ст. 5, статьи 44 – 49). Вместе с тем в начале 90-х годов началось реформирование всех сфер жизнедеятельности общества и государства, в том числе стала подвергаться критике сложившаяся концепция прокурорского надзора в гражданском судопроизводстве. Серьезные политические, экономические и социальные изменения в обществе нашли отражение в Конституции 1993 года [15], признавшей, что государственная власть в Республике Казахстан основывается на принципе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную (преамбула). Статья 106 Конституции 1993 года предусматривала осуществление прокуратурой надзора за точным и единообразным исполнением законов на территории Республики Казахстан в пределах ее компетенции, а суд – это правоприменительный орган, из чего следовало, что прокурорский надзор не распространялся на деятельность суда по отправлению правосудия. Эта же статья устанавливала, что в случаях и в порядке, предусмотренных законом, органы прокуратуры осуществляют уголовное преследование, участвуют в судебном разбирательстве дел. Указанные конституционные нормы стали правовой предпосылкой для становления независимой судебной ветви власти, пересмотра роли и задач прокуратуры. Новый подход к деятельности прокуратуры в концентрированном виде нашел отражение в Государственной программе правовой реформы в Республике Казахстан от 12 февраля 1994 года [16] (утратила силу в соответствии с Указом Президента РК от 9 января 2006 года № 1696). Суть сводилась к следующему. Построение правового государства требует рационального преобразования прокуратуры Республики Казахстан и системы прокурорского надзора. Контроль за

судом со стороны прокуратуры должен быть исключен. Главными направлениями деятельности прокуратуры должны быть: участие в судебном разбирательстве дел; представительство интересов государства; надзор за законностью судебных актов. По замыслу авторов данной Госпрограммы, надзор за деятельностью судов по отправлению недопустим, ибо это противоречит принципу независимости судей и подчинения их только Конституции и закону. Прокурорский надзор за законностью рассмотрения судами дел и принцип независимости судей – это взаимоисключающие категории.

Однако прокурорский надзор в гражданском процессе не был исключен. В 1995 году была принята новая Конституция [17], пункт 1 статьи 83 которой в редакции, действовавшей до внесения поправок Законом РК от 10 марта 2017 г., закреплял: «Прокуратура от имени государства осуществляет высший надзор за точным и единообразным применением законов, указов Президента Республики Казахстан и иных нормативных правовых актов на территории Республики, <...>, принимает меры по выявлению и устранению любых нарушений законности, а также опротестовывает законы и другие правовые акты, противоречащие Конституции и законам Республики. Прокуратура представляет интересы государства в суде ...». Из буквального толкования конституционной нормы об осуществлении прокуратурой высшего надзора за точным и единообразным применением нормативных правовых актов следовало, что прокурор наделен полномочиями по надзору и в сфере гражданского судопроизводства. Такие полномочия были закреплены в ГПК КазССР¹, действовавшей до 1 июля 1999 г., и в Зако-

¹ В частности, речь идет о статье 12 ГПК КазССР, содержание которой приведено выше.

не РК «О Прокуратуре» от 21 декабря 1995 г. [18]. Надзорная деятельность прокурора в гражданском судопроизводстве выражалась в возможностях: (1) опротестования как вступивших, так и не вступивших в законную силу судебных актов; (2) истребования гражданских дел из суда, по которым решения и иные судебные акты вступили в законную силу; (3) приостановления исполнения судебных актов, вступивших в законную силу. Важно отметить, что принесение протеста отражало мнение прокурора о неправомерности судебного акта, проверка же его законности и обоснованности осуществлялась судом вышестоящей инстанции. Протест прокурора в этом контексте рассматривается как средство возбуждения судебной деятельности по пересмотру судебных актов. Надзорные функции прокурора неразрывно были связаны с таким направлением деятельности органов прокуратуры как представительство интересов государства в суде (статьи 30 – 33 Закона РК «О Прокуратуре» 1995 г.), включая участие прокурора при рассмотрении дел на любых стадиях гражданского процесса. Реализация надзорных полномочий проявлялась в таких формах участия прокурора в гражданском процессе как предъявление иска в защиту «чужих» прав и дача заключения по делу.

13 июля 1999 г. был принят первый ГПК Республики Казахстан [19], сохранивший прежние надзорные функции прокурора в гражданском процессе – осуществление прокурором от имени государства высшего надзора за точным и единообразным применением законов в гражданском судопроизводстве (ч. 1 ст. 55). Что касается участия прокурора при рассмотрении гражданских дел, то законодательные ограничения были настолько расплывчато сформулированы, что невозможно было

точно определить пределы предъявления прокурором иска в суд и вступления прокурора в начатый процесс для дачи заключения по делу². Такое законодательное регулирование вопросов участия прокурора в гражданском процессе показывает внутреннюю противоречивость норм ГПК РК 1999 г., ибо в нем одновременно были закреплены принципы независимости судей и судов (ст. 12), состязательности и равноправия сторон (статьи 15, 65), диспозитивности (ч. 1 ст. 8, ст. 49 и др.).

Новый ГПК РК, принятый 31 октября 2015 г. (введен в действие с 1 января 2016 г.) [20], не внес каких-либо изменений в регулирование прокурорского надзора в гражданском судопроизводстве, на которых можно было бы акцентировать внимание.

Полномочия прокурора в период между конституционными реформами 2017 и 2022 годов. В результате реформы в 2017 г. [21] были уточнены конституционные основы деятельности прокуратуры, в частности пересмотрены полномочия органов прокуратуры, в том числе по осуществлению прокурорского надзора. П. 1 ст. 83 был изложен в следующей редакции: «Прокуратура от имени государства осуществляет в установленных законом пределах и формах высший надзор за соблюдением законности на территории Республики Казахстан, представляет ин-

² Ч. 2 ст. 8 ГПК РК 1999 года устанавливала, что прокурор вправе обратиться в суд с иском (заявлением) в целях осуществления возложенных на него обязанностей и для защиты прав граждан, юридических лиц, общественных и государственных интересов. Части 2 и 3 ст. 55 ГПК РК 1999 г. предусматривали, что (1) прокурор вправе обратиться в суд с иском, заявлением о защите прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, общественных или государственных интересов. Иск о защите трудовых, жилищных и иных прав и свобод неограниченного круга лиц в социальной сфере, а также в защиту интересов недееспособного гражданина может быть предъявлен прокурором независимо от просьбы и заявления заинтересованного лица; (2) прокурор вправе вступить в процесс по своей инициативе или по инициативе суда для дачи заключения по делу в целях осуществления возложенных на него обязанностей и для защиты прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, общественных или государственных интересов.

тересы государства в суде и от имени государства осуществляет уголовное преследование.» Из данной конституционной нормы следует, что предмет прокурорского надзора кардинально изменился: ранее Основной закон страны предусматривал высший надзор за точным и единообразным применением нормативных правовых актов, теперь же – за соблюдением законности.

В правовой науке давно утвердился взгляд о том, что применение и соблюдение являются отдельными формами реализации права³. Применение рассматривается как особая форма реализации права, осуществляемая государством в лице своих органов (включая суды) и иными административными органами в отношении конкретных жизненных случаев путем решения определенных вопросов. При этом правоприменитель, применяя одну норму права, одновременно реализует другие нормы права путем их исполнения, соблюдения и использования. Если исходить из указанного понимания, то до внесения в 2017 г. изменения в п. 1 ст. 83 Конституции предметом прокурорского надзора в области гражданского судопроизводства являлась правоприменительная деятельность суда – законность и обоснованность судебных актов. В этом смысле надзорные полномочия казахстанской прокуратуры были близки, по сути, с задачами прокуратуры, созданной в 1722 году, по обеспечению законности в деятельности государственных органов.

С принятием в 2017 году поправок в Конституцию предметом прокурорского надзора является соблюдение законности на территории Казахстана. Соблюдение законности – это соответствие поведения

любого субъекта нормам права. Общеизвестно, что соблюдение права представляет собой универсальную форму реализации права, что его краеугольную основу составляет строгое и неуклонное следование праву. В юридической науке отмечается, что соблюдение правовых норм лежит в основе иных форм реализации права [22; с. 111]. При таком понимании соблюдения можно сделать вывод, что прокурорский надзор в области гражданского процесса распространяется не только на деятельность судов по вынесению судебных актов, но и на деятельность всех участников судопроизводства (лиц, участвующих в деле, их представителей, и иных лиц, участвующих в рассмотрении дела).

В то же время Конституция «отдала на откуп» отраслевому закону установление пределов и форм прокурорского надзора, что повлекло за собой внесение изменений и дополнений в ГПК [23]. Ч. 1 ст. 54 ГПК была изменена и теперь предусматривает, что высший надзор за законностью судебных актов, вступивших в законную силу, по гражданским делам от имени государства осуществляется Генеральным Прокурором РК как непосредственно, так и через подчиненных ему прокуроров. Из этой гражданско-процессуальной нормы следует, что надзор допускается лишь за законностью вступивших в законную силу судебных актов. Однако данной норме общих положений ГПК противоречат нормы, регулирующие порядок производства в суде апелляционной инстанции. Так, согласно ч. 3 ст. 401 ГПК право на принятие апелляционного ходатайства принадлежит не только прокурору, участвовавшему в рассмотрении дела, но и ряду должностных лиц органов прокуратуры независимо от участия в рассмотрении дела. К ним относятся Генеральный Прокурор РК и его заместители, прокуроры

³ В рамках данной статьи не ставится задача исследовать теоретические аспекты реализации права, поэтому за исходную позицию берется сложившееся выделение четырех форм реализации права: соблюдение, использование, исполнение и применение.

областей и приравненные к ним прокурорам и их заместители, прокуроры районов и приравненные к ним прокуроры и их заместители. Названные прокуроры вправе принести апелляционное ходатайство в пределах своей компетенции. На практике применяются именно нормы особенной части ГПК.

Необходимо также учесть, что ГПК по существу сохранил прежний подход к регулированию оснований вступления прокурора в процесс для дачи заключения по делу и подачи в суд иска в защиту «чужих» прав, несмотря на изменение законодательных формулировок. При этом новые формулировки не придали конкретики гражданским процессуальным нормам. Основания участия прокурора в гражданском судопроизводстве содержат оценочные категории – «общественные интересы», «необратимые последствия для жизни, здоровья людей либо безопасности Республики», которые могут трактоваться по-разному (от ограничительно до расширительного толкования, от узкого до широкого их понимания), в то же время отсутствуют разъяснения Высшего судебного органа по их применению судами при рассмотрении гражданских дел⁴. Ч. 2 ст. 54 ГПК предусматривает, что прокурор вправе вступить в процесс для дачи заключения по делу в целях осуществления обязанностей, предусмотренных ГПК.

⁴ Следует отметить, что понимание необратимых последствий для жизни, здоровья людей либо безопасности Республики дано в Правилах назначения и проведения органами прокуратуры проверок соблюдения законности, анализа состояния законности, а также осуществления оценки актов, вступивших в силу, утвержденных приказом Генерального Прокурора РК от 17 января 2023 г. № 32 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора». П. 7 данных Правил предусматривает, что под «необратимыми последствиями для жизни, здоровья людей либо безопасности Республики Казахстан понимаются принятие правового акта либо совершение действия (бездействие), если они причинили либо могут причинить вред здоровью, жизни человека и гражданина, повлекли или могут повлечь угрозу национальной безопасности (общественной, военной, политической, экономической, информационной, экологической)». При этом виды национальной безопасности перечислены в соответствии со ст. 4 Закона РК от 6 января 2012 г. «О национальной безопасности Республики Казахстан» (<https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z120000527>) (дата обращения: 17.05.2023).

Однако здесь же ГПК устанавливает, что участие прокурора в гражданском судопроизводстве обязательно по делам, (1) затрагивающим интересы государства, (2) требующим защиты общественных интересов, (3) требующим защиты прав и законных интересов граждан, которые самостоятельно не могут себя защищать, (4) когда необходимость участия прокурора признана судом. В соответствии с ч. 3 ст. 54 прокурор вправе обратиться с иском, заявлением в суд для восстановления нарушенных прав и защиты интересов (1) лиц, которые в силу физических, психических и иных обстоятельств не могут самостоятельно осуществлять их защиту; (2) неограниченного круга лиц; 3) лиц, общества и государства, если это необходимо для предотвращения необратимых последствий для жизни, здоровья людей либо безопасности Республики Казахстан.

Принятый 30 июня 2017 г. Закон РК «О прокуратуре» [24] (далее – Закон о прокуратуре 2017 г.) также не позволял однозначно очертить пределы прокурорского надзора в гражданском процессе, о чем свидетельствует содержание ряда его статей. Так, ст. 4 предусматривала, что прокуратура в пределах, установленных законом, осуществляет следующие задачи: (1) защиту 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. Ст. 5 устанавливала, что прокуратура осуществляет высший надзор за законностью судебных актов, вступивших в законную силу. Однако основные направления прокурорского надзора не были перечислены в указанной статье в исчерпывающем виде. В подп. б) ст. 5 было указано об иных направлениях, определяемых зако-

ном. Не отличалась конкретикой и ст. 6 Закона о прокуратуре 2017 г., именуемая «Предмет, формы и пределы надзора». В пунктах 1 и 2 данной статьи указывалось, что (1) прокуратура осуществляет надзор за законностью актов, действий (бездействия) государственных, местных представительных и исполнительных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, а в исключительных случаях, по поручению Президента Республики Казахстан или Генерального Прокурора, – иных организаций независимо от формы собственности; (2) надзор осуществляется путем проведения проверок и анализа состояния законности, а также оценки актов, вступивших в силу.

Важно подчеркнуть, что вступившие в законную силу судебные акты являются итоговым отражением всей деятельности суда по рассмотрению и разрешению гражданских дел. Из этого можно заключить, что фактически под надзор прокуратуры подпадала в целом деятельность судов всех инстанций по отправлению правосудия по гражданским делам. Такой вывод подкрепляется положениями Закона о прокуратуре 2017 г. о том, что, во-первых, прокурор в соответствии со своей компетенцией вправе: (а) по вопросам проведения анализа состояния законности, оценки актов, вступивших в силу, вызывать должностных лиц для получения объяснений (подп. 7) ст. 44); (б) в установленном законодательством порядке получать доступ к информации и материалам, связанным с проведением анализа состояния законности, оценки актов, вступивших в силу (подп. 10) ст. 44); во-вторых, по требованию прокурора органы должностные лица обязаны предоставить необходимую информацию, документы и иные материалы по вопросам анализа состояния законности, оценки актов, вступивших в силу

(подп. 1) п. 2 ст. 45), при этом данные требования обязательны для исполнения органами и должностными лицами (п. 3 ст. 45).

Изложенное показывает, что прокурорский надзор в гражданском судопроизводстве рассматриваемого периода во многом сходен с высшим надзором прокуратуры советского периода, за исключением обусловленных новым временем нюансов.

Полномочия прокурора после конституционной реформы 2022 года. Изменения и дополнения, внесенные в Конституцию в 2022 г. [25], были продиктованы потребностью общества в реализации идей справедливости и установления законности. «Конституционная реформа ознаменовала собой начало новой эпохи в истории Казахстана. <...> Отныне будут строго соблюдаться принципы справедливости, прозрачности и солидарности», – отметил Президент страны К.К. Токаев, публично подписав ряд законов, принятых по итогам состоявшегося в июне прошлого года республиканского референдума о внесении изменений и дополнений в Конституцию [26].

Основные направления конституционной реформы были обозначены Главой государства в Послании народу Казахстана от 16 марта 2022 г. «Новый Казахстан: путь обновления и модернизации», где он подчеркнул, что выдвинутые «инициативы станут важным шагом в построении справедливого и правового государства, институционально усилят систему сдержек и противовесов, защиту конституционных прав граждан» [27]. Сквозь призму указанного усилены и расширены конституционные основы деятельности прокуратуры. Во-первых, в целях усиления роли прокуратуры в системе правоохранительных механизмов Конституция на-

делила Генерального Прокурора правом на обращение в Конституционный Суд по следующим вопросам: (1) о соответствии Конституции международных договоров Республики до их ратификации; (2) о даче официального толкования норм Конституции; (3) о соответствии Конституции нормативных правовых актов (п. 4 ст. 72). Во-вторых, для четкого обозначения на конституционном уровне самостоятельности прокуратуры в структуре государственных органов раздел VII Конституции, именуемый «Суды и правосудие», который включает нормы о прокуратуре, сейчас озаглавлен по-новому – «Суды и правосудие. Прокуратура. Уполномоченный по правам человека». В-третьих, в целях достижения законности обновленная Конституция установила, что компетенция, организация и порядок деятельности прокуратуры Республики определяются конституционным законом (п. 4 ст. 83). Во исполнение конституционных положений 5 ноября 2022 г. принят Конституционный закон РК «О прокуратуре» (далее – КЗ о прокуратуре) [28], предусматривающий три формы высшего надзора: проведение проверки соблюдения законности; анализ состояния законности; оценку актов, вступивших в силу (п. 1 ст. 17). Это означает, что осуществляемый прокуратурой высший надзор обеспечивается актом, имеющим статус конституционного закона, который по иерархии нормативных правовых актов имеет большую юридическую силу по сравнению с кодексами, включая ГПК РК (п. 2 ст. 10 Закона РК от 6 апреля 2016 г. «О правовых актах») [29].

Важно при этом подчеркнуть, что в отличие ранее действовавшего Закона о прокуратуре 2017 г. действующий КЗ о прокуратуре определяет компетенцию органов прокуратуры по осуществлению высшего надзора за законностью в исчерпываю-

щем виде (подп. 1) ст. 6). Из содержания норм КЗ о прокуратуре следует, что пределы высшего надзора в области гражданского судопроизводства ограничиваются оценкой вступивших в законную силу судебных актов по гражданским делам (гл. 3), при этом их оценка осуществляется в порядке, предусмотренном гражданским процессуальным законодательством (п. 2 ст. 21).

Инструменты надзора, предусмотренные КЗ о прокуратуре, подлежат отражению в ГПК РК⁵, но с обязательным соблюдением норм, содержащихся в п. 1 ст. 83 Конституции (прокуратура осуществляет высший надзор за соблюдением законности в установленных законом пределах и формах; представляет интересы государства в суде), а также с учетом сущности гражданского судопроизводства и его принципов (независимости суда и судьи, состязательности и диспозитивности).

ГПК РК определяет порядок рассмотрения и разрешения судом споров о праве, возникающих из отношений частного правового характера. Согласно ГК РК [30] граждане и юридические лица приобретают и осуществляют свои гражданские права, а также отказываются, если иное не установлено законодательными актами, от прав своей волей и в своем интересе. Они свободны в установлении своих прав и обязанностей на основе договора и в определении любых его условий, не противоречащих законодательству (п. 2 ст. 2). Граждане и юридические лица по

⁵ 5 ноября 2022 г. был принят Закон РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам реализации Послания Главы государства от 16 марта 2022 года» (https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=39780689) (дата обращения: 16.05.2023), однако в нем содержатся поправки в ГПК технического характера. Существенные поправки в ГПК были внесены Законом РК от 27 марта 2023 г. «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования процессуального законодательства и реформирования судебной системы» (<https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2300000216>) (дата обращения: 16.05.2023), но они не касаются прокурорского надзора в гражданском судопроизводстве.

своему усмотрению распоряжаются принадлежащими им гражданскими правами, в том числе правом на их защиту (п. 1 ст. 8 ГК РК). Это означает, что вмешательство прокуратуры во взаимоотношения «автономных» субъектов допустимо лишь при определенных условиях для оказания им содействия в осуществлении прав и законных интересов⁶. Следовательно, прокурор должен наделяться объемом гражданско-процессуальных прав и обязанностей в пределах, ограничиваемых диспозитивными полномочиями субъектов гражданского права, являющихся сторонами в деле. Содержание отечественного материального права предопределяет соответствующую ему гражданско-процессуальную форму. Указанная взаимосвязь материального и процессуального права должна быть определяющей при решении вопроса о полномочиях прокурора в гражданском процессе. Представляется, что прокурор должен обладать полномочиями лишь (1) для оказания содействия гражданам в реализации их субъективных прав в случаях, если они сами не в состоянии их осуществить, (2) для защиты прав неопределенного круга лиц и (3) интересов государства. Таким образом, прокурорский надзор должен быть сосредоточен на указанных трех случаях, что позволит усилить правоохранительные механизмы именно в необходимых для государства аспектах и придаст эффект деятельности органов прокуратуры для общества, исключив аморфность и распыленность их усилий. В этой связи требуется пересмотреть соответствующие нормы ГПК.

Во-первых, исключить из абзаца второго ч. 2 ст. 54 ГПК нормы об обязатель-

ности участия прокурора в гражданском судопроизводстве для дачи заключения по делу в случаях, когда требуется защита общественных интересов. Понятие «общественные интересы» является обширным и охватывает собой практически все сферы жизнедеятельности общества. Думается, что следует ограничиться правом прокурора на дачу заключения по гражданскому делу лишь в защиту интересов государства. При этом следует подчеркнуть, что под защитой интересов государства подразумеваются случаи, когда речь идет о действиях, противоречащих государственным устоям и нравственным принципам, признанным на государственном уровне.

Во-вторых, исключить из подпункта 3) ч. 3 ст. 54 ГПК нормы о праве прокурора обращаться в суд с иском для защиты прав и интересов лиц и общества. Данное предложение основано на том, что ГПК предусматривает возможность подачи иска прокурором для защиты прав и интересов лиц, которые в силу физических, психических и иных обстоятельств не могут самостоятельно осуществлять их защиту (подп.1) ч. 3 ст. 54), а также неограниченного круга лиц (подп.2) ч. 3 ст. 54). При этом ГПК не указывает, какие именно права и интересы неопределенного круга лиц могут быть защищены посредством предъявления прокурором иска в суд, поэтому данные гражданско-процессуальные нормы подлежат расширительному толкованию. Сюда могут быть отнесены необходимость предотвращения необратимых последствий для жизни и здоровья людей и другие обстоятельства. В связи с указанным предлагается подп. 3) п. 3 ст. 54 ГПК изложить в следующей редакции: «3) государства, если это необходимо для предотвращения необратимых последствий для безопасности Республики Казахстан».

В-третьих, исключить из ч. 3 ст. 401

⁶ На наш взгляд, в научной литературе обоснованно указывается, что ведущим направлением деятельности прокуратуры должна быть борьба с преступностью (см.: Савицкий В.М. Организация судебной власти в Российской Федерации: Учебное пособие для вузов. – М.: БЕК, 1996. – С. 54-63).

ГПК нормы о праве прокурора, не принимавшего участие в рассмотрении дела судом первой инстанции, на принесение апелляции ходатайства. Данное предложение обусловлено необходимостью приведения ч. 3 ст. 401 ГПК в соответствие с ч. 1 ст. 54 ГПК, согласно которому прокуратура осуществляет высший надзор за законностью только судебных актов, вступивших в законную силу. Указанные нормы ст. 54 ГПК основаны на конституционных нормах, устанавливающих, что прокуратура от имени государства осуществляет в установленных законом пределах и формах высший надзор за соблюдением законности на территории Республики Казахстан. Кроме того, эти гражданско-процессуальные нормы соответствуют положениям КЗ о прокуратуре, устанавливающим осуществление высшего надзора лишь за законностью судебных актов, вступивших в законную силу.

В-четвертых, конкретизировать основания (1) истребования из суда гражданских дел, по которым состоявшиеся судебные акты вступили в законную силу, и (2) случаи, когда возможно опротестование прокурором вступивших в законную силу актов. Представляется, что они не должны отличаться от оснований вступления прокурора в гражданский процесс для дачи заключения по делу и случаев, когда прокурору предоставляется право на предъявление иска в суд для защиты «чужих» прав и интересов, а также интересов государства.

Список использованных источников

1. Указ Петра I от 12 января 1722 года «О должности Генерал-прокурора» <https://rg.ru/2022/01/12/12-ianvaria-1722-goda-ukazom-petra-i-uchrezhdena-rossijskaia-prokuratura.html> (дата обращения: 04.05.2023 г.).

2. Ковалев А. А. Участие прокурора в рассмотрении дел арбитражными судами в Российской Федерации: автореф. дис. ... к.ю.н. – Екатеринбург, 2004. – 25 с.

Гражданские дела истребуются для изучения законности и обоснованности судебных актов, вступивших в законную силу, и при установлении неправильности судебного акта прокурор приносит протест. Право же на опротестование судебного акта и право на предъявление иска тесно между собой взаимосвязаны: первое из них является последующим по отношению к другой. Если предполагать, что прокурор вправе опротестовывать любые вступившие в законную силу судебные акты, то логически прокурор должен был бы обладать правом инициировать возбуждение гражданских дел при любом гражданском правонарушении. Однако прокурор вправе предъявить иск в защиту «чужие» прав и интересов лишь в случаях, установленных ГПК РК. Закон также определяет основания, при наличии которых прокурор может вступить в начатый процесс для дачи заключения по делу. Из указанного следует, что ГПК РК должен предусматривать возможность опротестования прокурором вступивших в законную силу судебных актов по гражданским делам лишь при определенных условиях, ограничиваемых принципом диспозитивности, автономией воли сторон частных правовых отношений.

Таким образом, истребование гражданского дела должно проистекать из права прокурора на опротестование судебного акта, вступившего в законную силу, объем которого зависит от оснований участия прокурора в суде первой инстанции.

3. Градовский А. Высшая администрация России XVIII ст. и генерал-прокуроры. – Спб., 1866. – 284 с.
4. Куликова Г.Л. Прокуратура в условиях действия Судебной реформы 1864 года // Российский журнал правовых исследований. – 2016. – № 2 (7). – С. 251-255.
5. Басков В.И. Прокурорский надзор. Учебник 2-ое изд, испр. и доп. – М.: БЕК, 1996. – 558 с.
6. Шульженко Ю.Л. Конституционный статус прокуратуры Российской Федерации. – М.: ИГПАН, 1999. – 42 с.
7. Декрет о суде от 22 ноября (5 декабря) 1917 г. // http://www.hist.msu.ru/ER/Text/DEKRET/o_sude1.htm (дата обращения: 04.05.2023 г.).
8. Положение о прокурорском надзоре, утвержденное постановлением ВЦИК от 28 мая 1922 г. // <http://museumreforms.ru/node/13809> (дата обращения: 04.05.2023).
9. Гражданский процессуальный кодекс РСФСР 1923 г. // https://nnov.hse.ru/ba/law/igpr/sov_gos/10_grazhd_kodeks (дата обращения: 04.05.2023 г.).
10. Положение о Верховном Суде СССР и прокуратуре Верховного Суда СССР, утв. постановлением ЦИК СССР и СНК СССР от 24 июля 1929 года // <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=26174#nkfxGdTU5L6dzb5r> (дата обращения: 04.05.2023 г.).
11. Конституция Казахской ССР от 26 марта 1937 г. // <https://www.verfassungen.net/su/vergleiche-stalinverfassungen.htm> (дата обращения: 10.05.2023 г.).
12. Конституция Казахской ССР от 20 апреля 1978 г. // https://ru.wikisource.org/wiki/%D0%9A%D0%BE%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D1%83%D1%86%D0%B8%D1%8F_%D0%9A%D0%B0%D0%B7%D0%B0%D1%85%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%B9_%D0%A1%D0%A1%D0%A0_1978_%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B0 (дата обращения: 11.05.2023 г.).
13. Гражданский процессуальный кодекс Казахской ССР от 28 декабря 1963 г. https://adilet.zan.kz/rus/docs/K630002000_ (дата обращения: 12.05.2023 г.).
14. Закон Республики Казахстан от 17 января 1992 года «О Прокуратуре Республики Казахстан» // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1000955 (дата обращения: 12.05.2023 г.) // Утратил силу с принятием Указа Президента РК, имеющего силу Закона, от 21 декабря 1995 г. «О Прокуратуре Республики Казахстан».
15. Конституция Республики Казахстан от 28 января 1993 г. // https://adilet.zan.kz/rus/docs/K930001000_ (дата обращения: 12.05.2023).
16. Государственная программа правовой реформы в Республике Казахстан, утв. постановлением Президента Республики Казахстан от 12 февраля 1994 г. // https://adilet.zan.kz/rus/docs/K940001569_
17. Конституция Республики Казахстан, принятая на республиканском референдуме 30 августа 1995 года // https://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000_ (дата обращения: 12.05.2023).
18. Закон Республики Казахстан «О Прокуратуре» от 21 декабря 1995 г. // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1700000081> (дата обращения: 13.05.2023).
19. Гражданский процессуальный кодекс Республики Казахстан от 13 июля 1999 г. // https://adilet.zan.kz/rus/docs/K990000411_ (дата обращения: 15.05.2023).
20. Гражданский процессуальный кодекс Республики Казахстан от 31 октября 2015 г. // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000377> (дата обращения: 15.05.2023).

21. Закон Республики Казахстан от 10 марта 2017 года № 51-VI «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1700000051> (дата обращения: 15.05.2023).

22. Пискунова О.В. Формы реализации права: дискуссионные вопросы общетеоретической трактовки // Вестник экономики, права и социологии. – 2020. – № 3. – С. 110-113.

23. Закон Республики Казахстан от 11 июля 2017 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам их приведения в соответствие с нормами Конституции Республики Казахстан» // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=39427968&pos=1339;-44#pos=1339;-44 (дата обращения: 15.05.2023).

24. Закон Республики Казахстан «О прокуратуре» от 30 июня 2017 г. // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1700000081> (дата обращения: 17.05.2023).

25. Закон Республики Казахстан от 8 июня 2022 года «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» (принят на республиканском референдуме 5 июня 2022 года). // «Егемен Қазақстан» от 08.06.2022 г., № 107 (30336), «Казахстанская правда» от 08.06.2022 г., № 107 (29734); <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z220000001K> (дата обращения: 15.05.2023).

26. Президент публично подписал ряд законов (05.11.2022) // <https://www.akorda.kz/ru/prezident-publichno-podpisal-ryad-zakonov-5104524> (дата обращения: 16.05.2023).

27. Послание Президента Республики Казахстан К.К. Токаева народу Казахстана от 16 марта 2022 г. «Новый Казахстан: путь обновления и модернизации» // <https://www.akorda.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-1623953> (дата обращения: 16.05.2023).

28. Конституционный закон Республики Казахстан от 5 ноября 2022 г. «О прокуратуре» // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2200000155> (дата обращения: 16.05.2023).

29. Закон Республики Казахстан от 6 апреля 2016 г. «О правовых актах» // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1600000480> (дата обращения: 16.05.2023).

30. Гражданский кодекс Республики Казахстан (Общая часть) от 27 декабря 1994 г. https://adilet.zan.kz/rus/docs/K940001000_ (дата обращения: 17.05.2023)