

Академия правоохранительных органов
при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан

КЫДЫРАЛИН ТИМУР КУАНДЫКОВИЧ

ПОЛНОМОЧИЯ ПРОКУРОРА НА ДОСУДЕБНОЙ СТАДИИ
УГОЛОВНОГО ПРОЦЕССА: ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

Магистерский проект на соискание степени магистра
национальной безопасности и военного дела

по направлению образовательной программы
послевузовского образования
7М12301 «Правоохранительная деятельность»
(профильное направление)

Научный руководитель:
доцент кафедры специальных
юридических дисциплин,
Ешназаров А.А.,
кандидат юридических наук,
советник юстиции

Косшы, 2021

ТҮЙІН

Магистрлік жоба кіріспеден, үш бөлімнен, он бөлімшеден, қорытынды мен пайдаланылған әдебиет көздерінің тізімінен тұрады.

Зерттеу барысында қылмыстық қудалауда прокурордың құзыретін дамытуға, қылмыстық процестің үш буынды моделін енгізу жағдайында процессуалдық мәртебені одан әрі арттыру үрдісіне талдау жүргізілді. Құқықтық реттеу мен прокурордың негізгі процестік өкілеттіктерін қолданудың теориялық және практикалық проблемаларына, қылмыстық процестің сотқа дейінгі сатысында қылмыстық қудалау мен қадағалауды жүзеге асыру бойынша прокуратура функцияларының арақатынасына ерекше назар аударылды.

Автор қылмыстық процесте прокурордың өкілеттіктерін реттеудің проблемалық мәселелері, процесс прокурорының мәртебесін іске асыру шаралары және практикалық қызмет қажеттіліктері үшін заңнаманы жетілдіру бойынша ұсыныстар жасады.

РЕЗЮМЕ

Магистерский проект состоит из введения, трех разделов, десяти подразделов, заключения и списка использованных источников.

В ходе исследования проведен анализ развития компетенции прокурора в уголовном преследовании, тенденция дальнейшего повышения процессуального статуса в условиях внедрения трехзвенной модели уголовного процесса. Особое внимание уделено теоретическим и практическим проблемам правового регулирования и применения основных процессуальных полномочий прокурора, соотношению функций прокуратуры по осуществлению уголовного преследования и надзора на досудебной стадии уголовного процесса.

Автором выработаны предложения по проблемным вопросам регулирования полномочий прокурора в уголовном процессе, по мерам реализации статуса процессуального прокурора и совершенствования законодательства для нужд практической деятельности.

SUMMARY

The master's project consists of an introduction, three sections, ten subsections, a conclusion and a list of sources used.

The study analyzes the development of the prosecutor's competence in criminal prosecution, the tendency to further increase the procedural status in the context of the introduction of a three-tier model of criminal process. Special attention is paid to the theoretical and practical problems of legal regulation and application of the main procedural powers of the prosecutor, the correlation of the functions of the prosecutor's office for the implementation of criminal prosecution and supervision at the pre-trial stage of the criminal process.

The author has developed proposals on problematic issues of regulating the powers of the prosecutor in criminal proceedings, on measures to implement the status of a procedural prosecutor and improve legislation for the needs of practical activity.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
1. ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ПРОЦЕССУАЛЬНОГО СТАТУСА ПРОКУРОРА В УГОЛОВНОМ ПРОЦЕССЕ.....	11
1.1 Трехзвенная модель уголовного процесса и роль прокурора в ней. Тенденция дальнейшего развития процессуального статуса прокурора.....	11
1.2 Правовое регулирование процессуальных полномочий прокурора в досудебном производстве. Соотношение функций прокурора по надзору и уголовному преследованию.....	16
2. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ОТДЕЛЬНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ ПРОКУРОРА.....	27
2.1 Полномочия на стадии начала досудебного расследования.....	27
2.2 Полномочия по согласованию основных процессуальных решений.....	32
2.3 Участие в следственных действиях органа досудебного расследования, как форма надзора и уголовного преследования.....	38
2.4 Теоретические и практические особенности дачи прокурором указаний.....	42
2.5 Утверждение процессуальных решений. Полномочия на заключительной стадии досудебного производства.....	48
3. ПРОЦЕССУАЛЬНЫЙ ПРОКУРОР. ПОНЯТИЕ ИНСТИТУТА, СТАТУС И ПОЛНОМОЧИЯ В УГОЛОВНОМ ПРОЦЕССЕ.....	59
3.1 Понятие института, сущность, правовое регулирование полномочий.....	59
3.2 Соотношение принципа несменяемости и замена процессуального прокурора. Группа процессуальных прокуроров, проблемы правовой регламентации.....	64
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	70
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	75
ПРИЛОЖЕНИЯ	81

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность проводимого исследования. В настоящее время в рамках реформирования уголовного процесса происходит дальнейшая трансформация института процессуальных полномочий прокурора. Акцент на упреждающий надзор и курс на дальнейшее повышение процессуальной ответственности прокуроров, озвученные Президентом Республики Казахстан Токаевым К.К. 1 сентября 2020 года в ежегодном Послании народу Казахстана, требуют переосмысления роли прокурора в уголовном процессе, дальнейшей регламентации и исследования функции уголовного преследования и надзорной, правозащитной функции прокуратуры. Их соотношение в новых реалиях и в рамках обновленной модели уголовного судопроизводства в определенной мере изменилось.

Одновременно с фигурой следственного судьи в процесс введен и процессуальный прокурор. Институт сейчас особо актуален, так как является особой формой процессуальной деятельности прокурора в уголовном судопроизводстве, сочетающей в себе надзорные полномочия и элементы уголовного преследования, осуществляемой одним прокурором. Однако, несмотря на одновременность создания указанных институтов, наблюдается дисбаланс в уровнях их правовой регламентации. Недостаточность правового регулирования статуса и полномочий процессуального прокурора, малого количества научных исследований ставят под сомнение их необходимость.

Эти и другие объективные политико-правовые процессы безусловно влекут и необходимость серьезного и взвешенного научного подхода к пересмотру организации процессуальной деятельности прокурора, актуализации методик надзора и уголовного преследования.

Видится настоятельная необходимость системного анализа правовых основ процессуального статуса прокурора, установление прочной их связи с практической реализацией полномочий, обеспечение качества и правозащитной составляющей надзорной деятельности посредством выявления проблем и недостатков, разработки теоретических и методических основ и сопровождения процессуальной деятельности.

С 31 декабря 2020 года вступили в силу нормы Уголовно-процессуального кодекса РК, закрепляющие дальнейшее повышение ответственности прокурора и изменения его процессуальных полномочий. Новеллы законодательно закрепили правомочие прокурора на согласование и утверждение им основных процессуальных решений по делу. Фактически обозначен переходный этап к полноценной трехзвенной модели уголовного процесса, к чему призывал Глава государства в указанном ежегодном Послании народу Казахстана от 1 сентября 2020 года.

В теории и практике прокурорского надзора возникают различные мнения и подходы относительно некоторых понятий, механизма применения полномочий на досудебной стадии, пробелы в правовом регулировании.

Все эти проблемы теоретического и практического характера требуют комплексного изучения и инициирования на его основе поправок в уголовно-процессуальное законодательство и смежные законодательные и подзаконные акты.

Оценка современного состояния решаемой научной проблемы или практической задачи. Действующий Уголовно-процессуальный кодекс характеризуется и введением новых институтов (процессуальный прокурор, следственный судья, негласные следственные действия, процессуальное соглашение, приказное производство и иные формы упрощения процесса, электронный формат расследования и другое).

Встречаются случаи регулирования процессуальных полномочий законодательством, регламентирующим иные сферы общественных отношений и вступивших в противоречие с УПК.

К примеру, налоговое и банковское законодательства предусматривают санкционирование прокурором запросов органов досудебного расследования по истребованию сведений, составляющих налоговую или банковскую тайну. Это противоречит действующему УПК, являющемуся одним из основных источников уголовно-процессуального права, предусматривающего санкционирование только как разрешение, выдаваемое судом. Такое положение не соответствует и Концепциям правовой политики. Учитывая поручения Главы государства об исключении необоснованного вмешательства в предпринимательскую деятельность в рамках уголовного процесса и защите их законных прав, такое законодательное противоречие не допустимо.

Практика нуждается в теоретическом обосновании понятийного аппарата, единообразного понимания и толкования сути и содержания полномочий, механизма их реализации в надзорной деятельности. Определенные коллизии в правовом регулировании полномочий прокурора требуют детального анализа и принятия мер по совершенствованию законодательства.

Цель, задачи, объект и предмет исследования. Цель – комплексное исследование института процессуальных полномочий прокурора на досудебной стадии уголовного процесса с учетом новелл уголовно-процессуального законодательства.

Для достижения указанной цели были поставлены следующие задачи:

- определить понятие прокурора, как участника уголовного процесса и носителя государственных функций;
- проанализировать теоретические и практические аспекты процессуального статуса прокурора, проблемы реализации полномочий и их правового регулирования;
- изучить и определить сущность и понятие процессуального прокурора, как особой формы процессуальной деятельности, проанализировать полномочия и правовую регламентацию процессуального статуса;
- выработать рекомендации по практической реализации отдельных полномочий прокурора и совершенствованию законодательства.

Объект исследования - процессуальный статус прокурора в уголовном процессе и общественные отношения, складывающиеся в ходе их применения на досудебной стадии, предметом выступают полномочия прокурора на досудебной стадии уголовного процесса.

Методы и методологические основы проведения исследования. В ходе исследования применялись методы анализа, сравнительного правоведения, историко-правовой, технико-юридический, статистический и др., анализ законодательных документов Казахстана, отдельных зарубежных стран, научной литературы; изучение актов надзора, сбор и анализ сведений государственной правовой статистики; обобщение практики надзора .

Обоснование научной новизны. По теме процессуальных полномочий прокурора имеются многочисленные труды, как отечественных, так и зарубежных ученых и практиков. Значительный вклад в изучение вопроса внесли и советские ученые, результаты исследований актуальны и сейча.

При проведении исследования магистрант опирался на труды разных лет ученых-правоведов: Абайдельдинова Е.М., Абдул-Кадырова Ш.М., Ахпанова А.Н., Гатауллина З.Ф., Гнатюка А.Ю., Головки Л.В., Когамова М.Ч., Ларина А.М., Решетовой Н.Ю., Соловьева А.Б., Строговича М.С., Сулейманова Т.А., Толеубековой Б.Х., Толочко А.М., Халиулина А.Г. и других. Относительно мало исследований применительно к последним новшествам в уголовно-процессуальном законодательстве и реформировании модели процесса.

Новизна обусловлена детальным исследованием правового регулирования и практического правоприменения с учетом изменения концепций правовой политики государства, новелл и реформирования уголовно-процессуального законодательства Казахстана.

Нормативную основу исследования составляют Конституция РК, Уголовно-процессуальный кодекс РК, Закон РК «О прокуратуре», Концепции правовой политики, нормативные правовые акты Генерального прокурора и др.

Этапы исследования. Этапы исследования включают в себя сбор и анализ статистических сведений, анализ актов надзора, законодательства и нормативной правовой базы, научной и практической литературы, информационных писем прокуратур, рассмотрение особенностей практики применения отдельных процессуальных полномочий в регионах страны, систематизация проблемных вопросов, мер их решения, разработка алгоритмов реализации полномочий.

Практические рекомендаций обусловлены задачами исследования и оформлены в виде предложений по совершенствованию законодательства и алгоритма действий прокурора по применению отдельных полномочий:

1. Учитывая конституционность функций прокуратуры в досудебном производстве и осуществление их прокурором исключительно от имени государства разработана уголовно-процессуальная дефиниция понятия прокурора, соответствующая нормам Конституции.

Предлагается редакция части 1 статьи 58 УПК в части:

«Прокурор – должностное лицо органов прокуратуры, осуществляющее в пределах своей компетенции от имени государства надзор за законностью досудебного расследования, судебных решений по уголовным делам и уголовное преследование, а также полномочия в соответствии со статьей 83 Конституции Республики Казахстан и с настоящим Кодексом:».

2. В ходе исследования проведен анализ правового регулирования процессуального статуса прокурора и его полномочий, установлен ряд недостатков и коллизий. Для их устранения выработаны предложения по совершенствованию уголовно-процессуального законодательства.

Предлагается дополнить часть 1 статьи 193 УПК пунктом 3-1) следующего содержания:

«3-1) проверяет законность регистрации уголовного правонарушения и начала досудебного расследования, по результатам проверки вправе в течение 24 часов прекратить досудебное расследование в полном объеме либо дать письменное указание о прекращении досудебного расследования».

Предлагается следующая редакция пункта 4 части 1 статьи 193 УПК:

«4) вправе участвовать в осмотре места происшествия, иных следственных действиях, производимых лицом, осуществляющим досудебное расследование, а также самостоятельно, без принятия в свое производство, осуществлять допросы лиц».

Предлагается пункт 5 части 1 статьи 193 УПК в следующей редакции: «5) дает письменные указания о производстве определенных следственных и процессуальных действий, негласных следственных действий, а также о принятии процессуальных решений;».

Также предлагается дополнить статью 7 УПК пунктом 39-1) следующего содержания: «письменное указание прокурора – акт прокурорского надзора по вопросам досудебного расследования, оперативно-розыскной деятельности и негласных следственных действий».

Предлагается иная редакция пункта 15 части 1 статьи 193 УПК:

«15) проверяет законность применения мер процессуального принуждения; принимает меры по устранению нарушений законности, в том числе своим постановлением освобождает незаконно задержанного или содержащегося под стражей подозреваемого, обвиняемого и отменяет иные меры процессуального принуждения».

Предлагается исключить абзацы 2, 3 части 2 статьи 193 УПК, оставив абзац 1: «2. Разграничение полномочий прокуроров на стадии досудебного расследования определяется Генеральным прокурором Республики Казахстан».

Предлагается новая редакция статьи 122 УПК, в части касающейся порядка истребования сведений о субъектах предпринимательства: «Органы досудебного расследования вправе истребовать из банков и банковских учреждений, органов государственных доходов в отношении физических лиц и субъектов предпринимательства сведения, имеющие значение для правильного разрешения уголовного дела, с соблюдением установленного

законодательными актами Республики Казахстан порядка выдачи и разглашения сведений, составляющих охраняемую законом тайну. Органы досудебного расследования направляют мотивированные запросы на бумажном носителе либо в форме электронного документа надзирающему прокурору для проверки законности и их согласования. Прокурор рассматривает запрос с изучением материалов дела и принимает решение о согласовании или об отказе в согласовании в срок не более трех суток с момента поступления материалов дела, обосновывающих запрос».

Одновременно, эти нормы предлагается исключить из банковского и налогового законодательства либо привести их в соответствие с нормами, предложенными в УПК.

Редакцию пунктов 2, 3 части 4 статьи 629-3 УПК после слов «прекращает» и слова «возвращает» дополнить словами «мотивированным постановлением».

Предлагается новая редакция пункта 4 части 4 статьи 629-3 УПК:

«4) отказывает в утверждении постановления о применении приказного производства и прекращает уголовное дело в отношении отдельных подозреваемых, о чем выносит мотивированное постановление, и утверждает постановление о применении приказного производства и направляет дело в суд в отношении остальных подозреваемых».

3. По результатам исследования полномочий прокурора на заключительной стадии досудебного производства предлагается практический алгоритм действий прокурора по прекращению уголовного дела по иным основаниям, по результатам изучения уголовного дела, поступившего с постановлением следователя, дознавателя о прекращении (механизм реализации полномочий, предусмотренных п.3 ч.1 ст.290 УПК). Алгоритм предлагается до решения вопроса регламентации законодательным путем.

4. Исследованы вопросы правовой регламентации и практики функционирования института процессуального прокурора.

Установлена недостаточность правового регулирования понятия и процессуального статуса, полномочий процессуального прокурора, дисбаланс в уровнях правовой регламентации (в сравнении с институтом следственного судьи). При этом это фактически передовая и особая форма процессуальной деятельности прокурора, сочетающая в себе одновременную реализацию функций надзора и уголовного преследования. Ввиду отсутствия в УПК норм, регулирующих статус и полномочия процессуального образования – группы процессуальных прокуроров (предусмотренных ведомственным нормативным правовым актом и применяющегося в надзорной практике в стране), поставлена под сомнение ее легитимность.

Для устранения проблем предлагается следующая редакция пункта 35 статьи 7 УПК: «35) процессуальный прокурор – прокурор, на которого в соответствии с настоящим Кодексом руководителем органа прокуратуры возложен надзор за законностью досудебного расследования по конкретному

уголовному делу и осуществление уголовного преследования, в том числе поддержание государственного обвинения в судах первой и апелляционной инстанций».

Часть 3 статьи 193 УПК предлагается в следующей редакции:

«Руководитель органа прокуратуры вправе по конкретному уголовному делу определить прокурора, осуществляющего, в соответствии с настоящей статьей, надзор за законностью досудебного расследования и уголовное преследование, в том числе поддержание государственного обвинения в судах первой и апелляционной инстанций (процессуальный прокурор).

Процессуальный прокурор несменяем и осуществляет надзор по уголовному делу с начала досудебного расследования и вынесения соответствующего постановления руководителем органа прокуратуры, до вступления в законную силу судебных решений по нему.

Процессуальный прокурор пользуется полномочиями, предусмотренными частью первой настоящей статьи, а также полномочиями в случаях, порядке и объеме предусмотренных нормативными правовыми актами Генерального Прокурора; пользуясь полномочиями государственного обвинителя, участвует в судах первой и апелляционной инстанций.

Процессуальный прокурор в исключительных случаях, предусмотренных нормативными правовыми актами Генерального Прокурора, по решению руководителя прокуратуры может быть заменен другим процессуальным прокурором только на стадии досудебного расследования по уголовному делу. В остальных случаях участие процессуального прокурора по уголовному делу прекращается постановлением руководителя органа прокуратуры, уголовное преследование продолжается руководителем органа прокуратуры либо возлагается на государственного обвинителя».

Дополнить статью 193 УПК частью 3-1 в следующей редакции:

«В случаях и в порядке, предусмотренных нормативными правовыми актами Генерального Прокурора Республики Казахстан, руководитель органа прокуратуры вправе по конкретному уголовному делу определить группу прокуроров, осуществляющих, в соответствии с настоящей статьей, надзор за законностью досудебного расследования и уголовное преследование, в том числе поддержание государственного обвинения в судах (группа процессуальных прокуроров).

В постановлении об определении группы процессуальных прокуроров указываются сведения о членах группы, один из которых назначается руководителем группы.

Состав группы и ее руководитель несменяемы и осуществляют надзор по уголовному делу с начала досудебного расследования и вынесения соответствующего постановления руководителем органа прокуратуры, до вступления в законную силу судебных решений по нему.

Руководитель группы процессуальных прокуроров подотчетен руководителю органа прокуратуры, определившему группу процессуальных

прокуроров, руководит и организует процессуальную деятельность группы; пользуется всеми полномочиями процессуального прокурора, а также исключительными полномочиями в порядке, установленном нормативными правовыми актами Генерального Прокурора Республики Казахстан».

Апробация и внедрение результатов. Основные результаты исследования использованы в форме рекомендаций по внесению изменений в уголовно-процессуальное законодательство и в практической деятельности.

Некоторые положения исследования отражены в статье: «Полномочия прокурора в свете Послания Президента народу Казахстана», в научном журнале «Вестник Актюбинского регионального государственного университета имени К.Жубанова» (город Актобе, март 2021 г., №1).

В соответствии с актом внедрения некоторые результаты исследования приняты во внимание и применены в практической деятельности Службы уголовного преследования ГП РК, КПСиСУ, автором вносились предложения по совершенствованию законодательства и нормативных правовых актов об организации деятельности, практического применения процессуальных полномочий (приложение 1).

1. ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ПРОЦЕССУАЛЬНОГО СТАТУСА ПРОКУРОРА В УГОЛОВНОМ ПРОЦЕССЕ

1.1 Трехзвенная модель уголовного процесса и роль прокурора в ней. Тенденция дальнейшего развития процессуального статуса

В 2020 г. Президентом РК К.Токаевым в рамках послания народу Казахстана озвучены концептуальные поручения по обеспечению упреждающего надзора за уголовным преследованием, переходу к трехзвенной модели уголовного процесса, предполагающей значительную трансформацию процессуальной роли и полномочий прокурора по осуществлению уголовного преследования и надзора на досудебном расследовании. Особо отмечается поручение обеспечить внедрение трехзвенной модели, отличительной особенностью которой явилась бы четкое разделение полномочий и обязанностей между органом расследования, прокурором и судом. Модернизацию уголовного процесса поручено проводить по опыту передовых стран Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), отвечающим международным стандартам [1]. Эти поручения напрямую затрагивают полномочия прокурора на досудебной стадии уголовного процесса.

Суть трехзвенной модели состоит в том, что каждый орган должен заниматься своим делом, исполнением четко разграниченных обязанностей и отвечать исключительно за свою «зону ответственности», исполняя закрепленную только за ним процессуальную функцию. Однако, эти разграничения обязанностей не являются самоцелью, учитывая фактическое его наличие на всех этапах развития уголовного судопроизводства Казахстана, в той или иной мере. Цель внедрения модели – усиление гарантий соблюдения конституционных прав и свобод человека и гражданина в уголовном процессе. Затем – оптимизация уголовного судопроизводства, дальнейшая его модернизация и реформирование правоохранительной деятельности.

Все это требует конкретизации задач каждого «звена» в системе уголовного судопроизводства (орган расследования – прокурор – суд), состоящего из трех последовательных стадий, взаимосвязанных между собой (сбор доказательств – их оценка на стадии квалификации и формирования обвинения – их оценка на стадии рассмотрения по существу и назначения наказания). Уголовное дело, двигаясь последовательно через каждое из указанных звеньев или элементов системы, от одного к другому, безусловно преодолевает несколько «правовых фильтров». Каждый из них обеспечивает свой вклад в достижение объективного, обоснованного и законного решения о применении мер государственного принуждения или реабилитации лица, восстановлении его прав. С этой точки зрения, обозначение новой системы в качестве «трехзвенной модели» наиболее четко отражает ее суть.

Неслучайно призыв Президента о переходе к внедрению трехзвенной модели связан с поручениями об обеспечении прокурором упреждающего надзора, отходе от обвинительного уклона в уголовном преследовании, повышении ответственности прокурора за законность процессуальных решений. Это обусловлено процессуальными полномочиями и особой ролью, которая отводится прокуратуре в трехзвенной модели уголовного процесса. Прокурор фактически становится основным элементом такой системы, связующим звеном между следствием, осуществляющим сбор доказательств, и судом, осуществляющим правосудие и определяющим меру ответственности.

Таким образом, трехзвенная модель уголовного процесса, которая в скором будущем будет внедрена в Казахстане, предполагает функцию органа досудебного расследования, который обеспечивает пресечение и раскрытие преступления, только объективный сбор и закрепление доказательств. В ходе такого «дознания» орган лишен полномочий принимать ключевые процессуальные решения, определяющие дальнейший ход расследования, пределы и квалификацию обвинения. Орган не выносит постановлений о выдвижении подозрения, квалификации деяния, не составляет обвинительный акт, т.е. не формирует обвинение и не дает правовую оценку деянию.

На следующей стадии прокурор будет давать оценку (на относимость, допустимость, достоверность, полноту и т.д.) собранным органом доказательствам. Эта оценка не связана с предварительной позицией самого органа, поэтому является независимой. Эти задачи будут реализовываться прокурором путем осуществления надзора на досудебном расследовании и осуществлении уголовного преследования путем начала досудебного расследования по факту преступления, дачи указаний относительно хода следствия, квалификации деяния и формирования пределов государственного обвинения. Для чего прокурор в ходе сбора доказательств органом следствия (стадия досудебного расследования) на основе исследования и оценки собранных доказательств, наделяется полномочиями по самостоятельному принятию основных процессуальных решений, связанных с выдвижением подозрения против конкретного лица (начало досудебного расследования, признание подозреваемым), квалификации его действий (постановление об определении квалификации деяния) и формирование обвинения. Прокурор предъявляет обвинение в соответствии с такой моделью процесса путем вынесения соответствующего постановления и составления итогового обвинительного документа (обвинительное заключение, обвинительный акт). Учитывая правозащитный потенциал трехзвенной модели и статуса прокурора, последний дает объективную оценку обстоятельствам и доказательствам (как уличающим, так и оправдывающим), при отсутствии доказательств вины или состава преступления, прокурор принимает решение о прекращении уголовного дела или уголовного преследования (отказ от уголовного преследования).

В случае, если прокурор приходит к выводам о наличии состава преступления в деянии и доказанности вины конкретного лица, он формирует

от имени государства обвинение (государственное обвинение), которое затем поддерживает в суде в рамках состязательного судебного разбирательства.

На завершающей стадии уголовного судопроизводства суд дает собственную заключительную оценку всей досудебной стадии, рассматривая уголовные дела по существу, разрешая вопросы наличия состава преступления, виновности, причастности лица, определяя меру наказания. При этом, это также независимая оценка, так как суд не связан мнением и позицией органов уголовного преследования. В нашем случае также рассматривается возможность усиления судебного контроля за ходом расследования, следственный судья будет наделен исключительным правом и обязанностью рассматривать жалобы участников процесса.

Фактически трехзвенная модель определяется место и роль прокурорского надзора в уголовном процессе, прокурор выступает как полноправный руководитель уголовного преследования. Также из Послания Президента следует, что одновременно с этой функцией прокурор обязан принимать все меры по недопущению нарушений прав участников процесса, вовлечения законопослушных граждан в орбиту преследования [1].

Один из значимых программных документов страны концептуального уровня содержит максимально возможную для него конкретизацию нового механизма функционирования и взаимодействия в рамках предоставленных УПК полномочий органов досудебного расследования, прокурора и суда. Цель обновленного формата судопроизводства – это повышение гарантии защиты прав граждан, которые вовлечены в уголовный процесс.

Заместитель Генерального Прокурора Ахметжанов М.М., один из разработчиков законодательных поправок в своих выступлениях в СМИ четко осветил эти вопросы. По его словам, разграничение полномочий и обязанностей, ответственности между следствием, прокурором и судом необходимо, как правозащитный барьер, который нацелен на исключение незаконных процессуальных действий и решений. Прокурор не получает дополнительных полномочий, повышается его ответственность за законность уголовного преследования. Причем каждое звено такой системы служит правовым фильтром для дел, которые затем направляются в суды. Отмечается обязанность органов досудебного расследования проводить объективную проверку и, при отсутствии достаточных признаков состава преступления, принять соответствующее решение и не допустить незаконного уголовного преследования граждан. В качестве следующего гаранта называется прокурор. Суд – это уже крайний барьер. Описанная модель способна существенно снизить количество нарушений конституционных прав участников уголовного процесса, оградить от необоснованного вовлечения их в орбиту уголовного преследования. Это основная суть и цель трёхзвенной модели [2, 3].

Предлагаемая Главой государства модель основана на историческом развитии правовых систем постсоветских государств [4]. Действующая сейчас

модель уголовного судопроизводства (со всеми историческими предпосылками, стадиями развития) основана на элементах определенных правовых систем.

В доктрине уголовного права и процесса принято разделять несколько моделей уголовного судопроизводства. Основными считают англо-саксонскую (Великобритания, США, Канада и др.) и романо-германскую (континентальную) модель (Франция, Германия и др.). Исторически уголовный процесс СССР и затем многих постсоветских государств (после обретения независимости) основывался на элементах романо-германской модели уголовного судопроизводства. Ранее отмечалось, что Президент Казахстана особо подчеркнул необходимость организации отечественной модели уголовного процесса на примере стран ОЭСР, где качественное и своевременное правосудие является главной целью уголовного процесса.

Каждый орган должен выполнять только свои специфические функции. Предполагается, что это исключит ведомственную заинтересованность, необъективность и обеспечит законность уголовного судопроизводства, в целом. При этом, как отмечают СМИ, по мнению главного надзорного органа страны, наиболее приемлемая модель для Казахстана – это германская система, предполагающая форму «сильного надзора», прокурор руководит уголовным преследованием [4, 5, 6].

В Германии прокуратура является единственным органом, уполномоченным осуществлять уголовное преследование. Другие органы расследования производят следствие под непосредственным руководством прокурора. Зоны ответственности разграничены так, что полиция собирает доказательства (материалы); прокурор дает оценку им и, на основе этого, принимает основные процессуальные решения по уголовному делу. Некоторые основные элементы германской модели применялись ранее в истории постсоветских государств. Анализ научной литературы указывает на применение аналогичной системы в ряде стран с похожим историческим развитием правовых систем (Украина, Грузия, Эстония) [2, 4, 5].

Нынешнее наделение прокуроров Казахстана полномочиями по согласованию решений в рамках уголовного процесса свидетельствует о «переходном периоде» к полноценному внедрению трехзвенной модели в будущем. Своего рода апробация. В дальнейшем, в соответствии с концепцией уголовно-процессуальной политики, уже в рамках указанной модели, прокуроры будут наделены полномочиями по самостоятельному принятию основных решений по уголовным делам, находящимся в производстве органов досудебного расследования.

В рамках реализации Послания Президента в стране с 1 октября 2020 года успешно реализован Пилотный проект по согласованию прокурорами ключевых решений. Повысилась ответственность прокурора за законность досудебного расследования, соблюдение конституционных прав граждан, как процессуального руководителя уголовного преследования [3, 6].

Генеральная прокуратура РК стала инициатором поправок в УПК. 19 декабря 2020 года принят Закон, которым внесены изменения в законодательные акты по вопросам усиления защиты прав граждан в уголовном процессе и противодействия коррупции [7]. Уникальный правовой акт законодательно регламентировал новый механизм реализации полномочий прокурора по обеспечению упреждающего надзора. Поправки вступили в силу 31 декабря 2020 года. Все ключевые процессуальные решения органов уголовного преследования теперь подлежат согласованию и утверждению прокурором.

Кроме того, Генпрокуратура разработала концепцию законодательных поправок по вопросам внедрения трехзвенной модели уголовного процесса. Основная задача – четко разграничить процессуальные полномочия и зоны ответственности между правоохранительными органами и прокуратурой, а также судом [8]. Особую актуальность приобретает тенденция дальнейшего расширения полномочий прокурора при одновременном повышении его ответственности. Полноценное внедрение трехзвенной модели подразумевает уже самостоятельное принятие основных процессуальных решений прокурором, а не просто их согласование. Ограничения конституционных прав и свобод участников судопроизводства будут соответствовать международным стандартам. Концепция дальнейшей модернизации уголовного процесса предполагает внедрение трехзвенной модели по уголовным делам об убийствах уже с 2022 года. Далее круг категорий дел будет поэтапно увеличиваться [8].

На основании анализа исторических этапов и тенденции дальнейшего реформирования уголовного процесса приходим к выводам о тесной взаимосвязи процессуального статуса и полномочий прокурора в уголовном процессе с этапами дальнейшего развития правового регулирования и научного обоснования сущности уголовного преследования, как процессуальной деятельности и функции прокуратуры.

В этом аспекте определенный интерес для магистранта представляет мнение Мерзадинова Е.С., Секишева А.А., Абайдельдинова Е.М. Авторитетные правоведы, имеющие опыт научной и практической деятельности, высказали собственное видение относительно сущности уголовного преследования. Выдвинут довод «о том, что обвинительный акт должен являться процессуальным документом решения прокурора по уголовному делу, поступившему к нему для предания лица суду» и «Решение вопроса об обвинении лица в причастности к совершению уголовного правонарушения необходимо передать в исключительные полномочия прокурора, то есть обвинительный акт или иное решение о необходимости направления дела в суд, будет составляться прокурором» [9].

Приходим к выводам об особой роли прокурорского надзора в досудебном производстве на всех этапах исторического развития. Фактически признается неотделимость функций прокурора по осуществлению надзора и уголовного преследования. На сегодняшний день формирование отечественной

модели уголовного процесса продолжается на основе опыта передовых стран и правовых систем, процесс оптимизируется, происходит его полная цифровизация. В перспективе полное внедрение трехзвенной модели уголовного процесса (по типу систем стран ОЭСР).

1.2 Правовое регулирование процессуальных полномочий прокурора в досудебном производстве по уголовному делу

Процессуальная функция определяет предназначение органа в системе уголовного судопроизводства. По этому поводу интересно мнение Решетовой Н.Ю.: «очевидно, что в буквальном смысле этого слова функцией можно даже назвать любой вид процессуальной деятельности любого участника процесса, например производство экспертизы, перевод материалов дела, ведение протокола судебного заседания и т.п. Однако распространение понятия процессуальной функции на такого рода действия лишило бы это понятие самостоятельного процессуально-правового содержания, сделало бы его равнозначным понятию процессуального действия» [10].

В этой связи уголовно-процессуальная функция прокурора в досудебной стадии уголовного судопроизводства понимается как назначение, направление его процессуальной деятельности.

Обратимся к высшему в иерархии нормативному правовому акту – Конституции Республики Казахстан. Пункт 1 статьи 83 фактически определяет место, роль и предназначение прокуратуры в системе государственной власти с позиции основных функций: «Прокуратура от имени государства осуществляет в установленных законом пределах и формах высший надзор за соблюдением законности на территории Республики Казахстан, представляет интересы государства в суде и от имени государства осуществляет уголовное преследование» [11].

Действующая редакция правовой нормы стала возможна в результате конституционных реформ 2017 года. Законом РК от 10 марта 2017 г. внесены поправки по совершенствованию правовой надстройки системы прокуратуры, пересмотрена форма реализации функций с точки зрения дальнейшей модернизации правоохранительной деятельности [12].

По мнению авторов научно-практического комментария к Конституции, суть новеллы заключалась в формировании прокуратуры современного образца, для которой теперь ключевым становится «комплексное решение вопросов соблюдения законности», закрепила принципиальное требование – определение предмета, формы высшего надзора, круга лиц, на которых он распространяется, является прерогативой законодателя [13].

Высший надзор заключается в полномочиях прокуратуры проверять законность произведенных другими государственными органами действий и принятых решений, принимать меры прокурорского реагирования при

установлении их незаконности. Прокуратура выступает инстанцией высшего надзора, который осуществляется исключительно от имени государства.

Также авторами научно-практического комментария отмечено существенное различие в регулировании функции уголовного преследования. В ранее действовавшей редакции статьи 83 Конституции прокуратура осуществляла уголовное преследование «в порядке и пределах, установленных законом». В отличие от нее, новая редакция конституционной нормы теперь уполномочивает и даже обязывает прокуратуру осуществлять уголовное преследование исключительно «от имени государства». Этим подчеркивается особая роль и назначение прокуратуры в уголовном процессе, «в данном контексте наиболее ярко выражается сущность прокурорской деятельности по обеспечению законности, ее правозащитный потенциал» [13].

Реформирование процессуального статуса прокурора стало продолжением реализации положений Концепции правовой политики РК на период с 2010 по 2020 годы, относительно повышения координирующей роли прокурора, развития надзорной функции, как основной, а также переход к развитию прокурорского расследования уголовных дел, как важнейшего элемента уголовного преследования, осуществляемого прокурором от имени государства [14].

В силу особенностей уголовно-процессуальных правоотношений Уголовно-процессуальный кодекс РК занимает особое в системе правового регулирования полномочий прокурора в уголовном процессе [15]. В соответствии с ч.1 ст.58 УПК, «прокурор» определен законодателем, как должностное лицо, которое осуществляет в рамках установленной компетенции надзор за законностью оперативно-розыскной деятельности, дознания, следствия и судебных решений, уголовного преследования на всех стадиях уголовного процесса.

Указанная норма УПК, на наш взгляд, должна быть приведена в соответствие с нормами Конституции об осуществлении прокурором в досудебном производстве от имени государства надзора и уголовного преследования. В действующей редакции правовая норма содержит прямое указание лишь на надзорную функцию. Причем перечень предметов надзора приведен без учета специфики отрасли надзора, его пределов и действующего понятийного аппарата:

- надзор за законностью оперативно-розыскной деятельности (полагаем излишним указание в нормах УПК, так как эта сфера деятельности регулируется Законом «Об оперативно-розыскной деятельности» и подзаконными нормативными правовыми актами, большая часть которых может содержать сведения, составляющую государственные секреты);

- надзор за законностью дознания и следствия (не соответствует правилам юридической техники; данная терминология применительно к стадии уголовного процесса в настоящее время не применяется; уголовно-процессуальное законодательство процессуальную деятельность следователя,

дознателя, органа дознания и соответствующую стадию процесса именуется «досудебным расследованием» или «досудебным производством»);

- надзор за законностью судебных решений (следует уточнить - по уголовным делам),

- надзор за законностью уголовного преследования на всех стадиях уголовного процесса (фактически усматривается дублирование и подмена понятий и объектов надзора, так как «уголовное преследование» категория широкая и включает в себя, помимо «обвинения», также вышеуказанную процессуальную деятельность уполномоченных лиц и органов на стадии досудебного производства – в формах предварительного следствия и дознания; поддержание государственного обвинения прокурором).

Несоответствие вышеуказанной нормы УПК конституционным нормам выражается и в отсутствии указания о самостоятельной функции прокурора в уголовном процессе – уголовном преследовании (выше уже отмечено об упоминании лишь надзора за законностью уголовного преследования, но не осуществление самого «уголовного преследования», как отдельной функции).

Причем нормы Конституции функции прокуратуры обязывают осуществлять исключительно «от имени государства», тем самым выделяя конституционный статус прокурора. Чего нельзя сказать о нормах УПК.

Выработаны следующие практические рекомендации, касающиеся совершенствования уголовно-процессуального закона, в части определения понятия прокурора, как участника уголовного процесса и носителя функций государства. Предлагаем собственную редакцию части 1 статьи 58 УПК в вышеуказанной части:

«Прокурор – должностное лицо органов прокуратуры, осуществляющее в пределах своей компетенции от имени государства надзор за законностью досудебного расследования, судебных решений по уголовным делам и уголовное преследование, а также полномочия в соответствии со статьей 83 Конституции Республики Казахстан и с настоящим Кодексом:».

Отдельного упоминания заслуживает статья 193 УПК, которая содержит перечень полномочий прокурора в ходе надзора за законностью досудебного расследования и осуществления уголовного преследования. Статья УПК также подтверждает выводы, сделанные в результате анализа конституционных норм, об осуществлении прокурором одновременно двух функций на досудебной стадии уголовного процесса: надзорной (правозащитной) и уголовного преследования. В целом, названная статья УПК легла в основу настоящего исследования процессуального статуса и полномочий прокурора.

Полномочия прокурора на досудебных стадиях уголовного процесса также получили правовую регламентацию в нормах законодательства, регулирующего иные общественные отношения (к примеру, в банковском и налоговом законодательствах), не связанные с уголовно-процессуальными правоотношениями. Это несколько противоречит УПК, о чем подробнее

упомянуто в дальнейших подразделах магистерского проекта. Тем не менее, наличие таких норм – это объективная правовая реальность.

Закон «О прокуратуре» от 30 июня 2017 года (далее - Закон) в точном соответствии с Конституцией также указывает на назначение прокуратуры (статья 1), которая от имени государства, в пределах и формах, установленных законом, осуществляет высший надзор за соблюдением законности и уголовное преследование, а также представляет интересы государства в суде [16].

Примечательна статья 5 Закона, определяющая сферы прокурорского надзора. В соответствии с ней, прокуратура в определенных пределах и порядке осуществляет высший надзор за законностью деятельности правоохранительных органов в сфере досудебного расследования.

Закон также подразделяет функции прокуратуры в уголовном процессе на два вида. При этом статья 11 Закона содержит отсылку в части осуществления надзора за соблюдением законности досудебного расследования к уголовно-процессуальному законодательству. Статья 19 Закона содержит норму об уголовном преследовании, которое прокуратура осуществляет от имени государства, в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством.

Отметим закрепление в статье 44 Закона «Полномочия прокурора» перечня полномочий во всех отраслях надзора. Применительно к тематике магистерского проекта: «прокурор в соответствии со своей компетенцией вправе ... осуществлять действия и принимать процессуальные решения на основаниях и в порядке, установленных уголовно-процессуальным законом».

Детализация механизма организации прокурорского надзора и отдельных полномочий прокурора содержится в Инструкции по организации надзора за законностью уголовного преследования, утвержденной приказом Генерального Прокурора РК от 30.12.2020 г. №165 [17]. В ней учтены все достижения практической надзорной деятельности и последние поправки в УПК.

Таким образом, на досудебной стадии уголовного судопроизводства прокуратура осуществляет две взаимосвязанные функции: надзор за законностью, соблюдением прав и свобод граждан и уголовное преследование.

В этой связи вопрос о соотношении уголовного преследования и прокурорского надзора в досудебных стадиях уголовного процесса приобретает особую актуальность, теоретическую и практическую значимость.

В уголовном судопроизводстве, как представляется, прокурор выполняет несколько процессуальных функций, из которых функция уголовного преследования – не единственная. Халиулин А.Г. даже указывал о некой производности ее от основной функции прокуратуры – надзорной [18]. Функция надзора за исполнением законов, соблюдением в уголовном процессе прав и законных интересов граждан, безусловно осуществляется и в досудебном производстве по уголовному делу. Признание за прокурором правозащитной (правообеспечительной) функции является важным и способствует укреплению законности. Научное сообщество, исходя из исторических традиций, современного законодательства и правовых систем,

продолжает признавать за прокуратурой статус многофункционального органа. Прокурор осуществляет в досудебном производстве, как непосредственно надзор за законностью процессуальной деятельности органов следствия и дознания, так и уголовное преследование [19].

Исследование свидетельствует об отсутствии единства мнений относительно процессуальных функций прокурора, их соотношении на досудебных стадиях. Как верно подмечает Гатауллин З.Ф., данный вопрос «представляется чрезвычайно запутанным», он продолжает оставаться предметом научных споров длительное время [20].

Как отмечал Соловьев А.Б., «роль прокуратуры в осуществлении уголовного преследования достаточно специфична, поскольку прокуратура служит гарантом законности расследования, соблюдения прав и законных интересов участвующих в расследовании лиц... Прокурор должен вмешиваться в расследование, осуществлять уголовное преследование лишь с целью предупреждения, выявления и устранения нарушений закона». Также можно согласиться с мнениями Халиулина А.Г., Токаревой М.Е. и других теоретиков о главенствующей роли функции надзора во всех сферах деятельности прокуратуры, тем более в досудебных стадиях процесса [21, 22].

Надзор является одной из основных процессуальных функций прокурора в досудебном производстве, уголовно-процессуальный закон наделил прокурора властно-распорядительными полномочиями. Некоторые из них принадлежат исключительно прокурору (к примеру, полномочия по отмене незаконных постановлений органа уголовного преследования, продление срока расследования, определение подследственности и др.). С учетом особой роли прокурора в досудебном производстве предметом надзора является законность досудебного расследования, в том числе действия, акты и решения органов уголовного преследования при расследовании уголовных дел [23, с.18].

Казахстанский УПК уголовное преследование (обвинение) определяет как процессуальную деятельность, которую осуществляет сторона обвинения. Цель этой деятельности - установление деяния, запрещенного уголовным законом; совершившего его лица; виновности его в совершении уголовного правонарушения; обеспечение применения к лицу наказания либо других мер уголовно-правового воздействия (п.22 ст.7).

Согласны с мнением ряда известных правоведов о необходимости приведения норм УПК о полномочиях прокурора по осуществлению уголовного преследования в соответствие с конституционной поправкой 2017 года [12, 24]. Текущая ситуация может «привести к возникновению на практике конфликта интересов среди органов уголовного преследования...вызвать неоднозначность и в судебной практике по оценке доказательств». Фактически о полномочиях прокурора по осуществлению уголовного преследования прямо указано лишь в статье 193 УПК. Причем эти полномочия четко не разграничены от надзора за законностью. Полномочия по осуществлению уголовного преследования должны содержаться только в

функциях, при реализации которых прокурор «сам лично производит процессуальные действия и принимает процессуальные решения, направленные непосредственно для достижения целей обвинения лица» [9, 25].

Таким образом, функции уголовного преследования и надзора, осуществляемые прокурором в досудебной стадии уголовного «пересекаются и находятся в состоянии взаимопроникновения» [23, с.9].

На наш взгляд, следует согласиться с большинством теоретиков, которые считают, что обе функции соотносятся между собой как первоначальная (функция надзора) и производная (функция уголовного преследования). Ястребов В.Б. полагал, что «...прокуратура является единственным государственным органом, для которого надзор за исполнением законов составляет смысл, сущность и основу деятельности... Будучи ведущей и определяющей, данная функция оказывает влияние на реализацию всех других функций прокуратуры» [26].

Также «доминирует мнение о том, что прокурор, оставаясь стороной обвинения, продолжает осуществлять функцию уголовного преследования, но одновременно является представителем государства, защищающим интересы пострадавших от преступления лиц, а также общества и государства, то есть выполняет правозащитную функцию» [23, с.29].

Заслуживает внимание мнение Шадрина В.С., который считал, что «в зависимости от содержания полномочий прокурора и характера его отношений с поднадзорными органами в деятельности прокурора могло превалировать либо одно, либо другое» [27].

На наш взгляд, в казахстанской модели процесса такой акцент стал заметно смещаться в сторону полномочий по уголовному преследованию.

Вкратце отметим основные модели уголовного процесса. Смирнов А.В. и Калиновский К.Б. достаточно четко охарактеризовали две из них: «в состязательном судопроизводстве уголовное преследование есть не что иное, как государственное обвинение перед судебным органом, т.е. выполнение функции обвинения. Напротив, в розыскной модели процесса, где не существует отдельной функции обвинения, уголовное преследование реализуется в рамках другой функции – функции расследования, однако оно не исчерпывает до конца содержания последней, поскольку кроме задачи уголовного преследования функция расследования одновременно охватывает и другие задачи, выполняемые субъектом расследования, в частности, разрешение дела и др.» [28].

Тем не менее, учитывая многогранность современного уголовного процесса, склонны согласиться с учеными, придерживающимися мнения об отсутствии в «чистом» виде состязательного или розыскного уголовного судопроизводства. Анализ модели процесса позволяют сделать вывод о том, что казахстанское уголовное судопроизводство фактически «основано на состязательном процессе с элементами розыскного процесса» [25].

В зависимости от соотношения обеих функций прокурора в досудебном производстве для целей практической деятельности попытаемся разграничить полномочия. Проанализировали часть 1 статьи 193 УПК «Полномочия прокурора в ходе досудебного расследования», как содержащую наиболее концентрированный перечень полномочий. Мы опирались прежде всего на опыт казахстанских ученых и их анализ норм утратившего силу Закона РК «О прокуратуре» от 21 декабря 1995 года, содержавшего детализированное разграничение полномочий по функциям прокуратуры: надзор за законностью следствия и дознания - 12 полномочий (регламентирована в ст.38); уголовное преследование – 9 полномочий (ст.46) [25].

Предлагаемое нами разграничение полномочий прокурора в зависимости от функций достаточно условно и основано на собственном анализе норм уголовно-процессуального законодательства и мнениях опрошенных в ходе анкетирования практических работников-прокуроров. Результаты приведены в таблице 1 (см. приложение 2).

Результаты анализа позволили некоторые из полномочий однозначно отнести к функции надзора или к уголовному преследованию, в зависимости от преобладания в них элементов правообеспечительной, правозащитной направленности либо - элементов сбора и оценки доказательств, формирования обвинения, квалификации, изобличительного характера. В остальных случаях – сделать это не представилось возможным ввиду их многосоставности, такие условно отнесли к «смешанной» группе, как содержащие в себе элементы и надзора, и уголовного преследования [25].

Частично это обосновывается мнением ведущих правоведов. Например, Толеубекова Б.Х. полагала, что «осуществление уголовного преследования следователем, органом дознания, дознавателем отличается от деятельности прокурора тем, что последний сочетает уголовное преследование с решением задач по надзору за законностью» [29].

В частности, полномочия прокурора по участию в осмотре места происшествия, осуществлению иных действий (п.4 ч.1 ст.193 УПК), при их реализации, предполагают оперативную проверку соблюдения процессуального порядка проведения следственного действия, привлечения специалистов, применения научно-технических средств или привлечение понятых, разъяснения и соблюдения прав участников (надзорная, правозащитная, правообеспечительная функция), наравне с этим прокурор правомочен обратить внимание и поручить закрепление и изъятие определенного доказательства, исследование конкретного обстоятельства, имеющего значение для изобличения виновного лица, определения квалификации, формирования обвинения и его пределов (компонент уголовного преследования).

Другой пример: прокурор вправе возратить уголовное дело для производства дополнительного расследования (п.11 ч.1 ст.193 УПК). Изучив уголовное дело, поступившее с обвинительным актом, прокурор, в соответствии со ст.302 УПК, разрешает ряд вопросов, в том числе о

допущении в производстве досудебного расследования существенных нарушений уголовно-процессуального закона. Усмотрев такие нарушения, а также неполноту расследования, которая не может быть восполнена в суде, прокурор реализует надзорные полномочия путем направления дела на дополнительное расследование. Одновременно, прокурором осуществляются и полномочия уголовного преследования, выражающиеся в отражении в постановлении указания о производстве конкретных следственных действий, которые следует произвести следователю для сбора дополнительных доказательств и устанавливается определенный срок для этого. Указанное реализуется с целью дальнейшей корректировки обвинения и использования его при поддержании государственного обвинения.

Так же поступает прокурор при прекращении досудебного расследования, установив существенные нарушения законности, прав подозреваемого, необоснованность начала и производства досудебного расследования, недопустимость фактических данных. Наряду с надзорной функцией, прокурор реализует и полномочия уголовного преследования, а именно – дает оценку собранным доказательствам, их достаточности для привлечения лица к ответственности, его виновности, причастности, обоснованности сформированного обвинения. Приняв решение о самостоятельном прекращении расследования, осуществляемого следователем, прокурор фактически отказывается от дальнейшего уголовного преследования.

Аналогичные критерии были применены в отношении иных «смешанных» полномочий. Опираясь на практический опыт надзорной деятельности, полагаем, что строгое разделение полномочий прокурора по функциям прокуратуры принципиального значения не имеет. Гораздо важнее в указанном случае единообразие в теоретическом толковании и механизме практической реализации этих толкований, а также – конкретная определенность перечня таких полномочий.

С последним элементом, а именно с конкретностью перечня, также не все «гладко», как следует из вышеприведенных результатов анализа ст.193 УПК. В частности, следует заметить, что перечень полномочий прокурора по надзору за законностью досудебного расследования и по уголовному преследованию не является исчерпывающим. Пунктом 20 части 1 указанной статьи предусмотрено осуществление прокурором иных полномочий, предусмотренных УПК.

Подобная конструкция правовой нормы, по нашему мнению, дает повод для «противников» усиления правозащитного потенциала прокуратуры необоснованно трактовать прокурорский надзор в досудебном производстве, как не имеющий пределов, безграничный. Что объективно не соответствует правовой действительности, так как в других статьях УПК также содержатся правовые нормы, регулирующие полномочия прокурора в конкретной ситуации, не нашедшие отражение в части 1 статьи 193 УПК. Тем самым пункт 20 части 1 статьи фактически отсылает к этим нормам.

Например, в перечне общих полномочий прокурора (ч.1 ст.193 УПК) не предусмотрено полномочие по рассмотрению прокурором обращений участников процесса. Вместе с тем, статья 105 УПК регламентирует порядок рассмотрения прокурором жалоб на действия (бездействия) и решения следователя, дознавателя, органа дознания, начальников следственного отдела и органа дознания, нижестоящего прокурора. По сути, это такие же полномочия прокурора в досудебном производстве.

Также согласно ч.2 ст.58 УПК, только прокурор имеет право в досудебном производстве предъявить иск в защиту интересов государства или потерпевшего, не способного самостоятельно воспользоваться таким правом. Такие примеры не единичны. Но наличие конкретных норм, регулирующих полномочия, является гарантией законности применения прокурором своих полномочий, определяют пределы надзора и уголовного преследования.

В ходе исследования нами установлены и иные проблемы теоретического и практического характера. Как видим, полномочие прокурора по проверке соблюдения установленного законодательством порядка и условий содержания находящихся под стражей лиц (п.15 ч.1 ст.193 УПК) не отнесены нами ни к одной из функций прокурора в досудебном производстве. По нашему мнению, это не является полномочием по надзору за законностью досудебного расследования и, тем более - в рамках уголовного преследования. Порядок и условия содержания лиц, находящихся под стражей, не связан с процессуальной деятельностью органов уголовного преследования. Обеспечение порядка и условий содержания относится к компетенции администрации и сотрудников спецучреждений, которые не связаны с расследованием дел и не являются органами уголовного преследования, они обеспечивают режим содержания под стражей, т.е не являются объектами надзора за законностью досудебного расследования.

В соответствии со статьями 134, 149, 150 УПК, подозреваемые, к которым в качестве меры пресечения применено содержание под стражей, содержатся в следственных изоляторах, в определенных случаях - в ИВС. Во всех случаях порядок и условия их содержания определяются отдельным законодательством.

Статья 49 Закона «О порядке и условиях содержания лиц в специальных учреждениях, специальных помещениях, обеспечивающих временную изоляцию от общества» безусловно обязывает прокурора осуществлять надзор за порядком и условиями содержания лиц в специальных учреждениях [30]. Однако, это полномочия иной отрасли надзора. Из содержания статей 5, 15 Закона «О прокуратуре» следует, что в ходе надзора за законностью применения мер государственного принуждения прокурор обладает полномочиями по проверке законности содержания под стражей лиц в учреждениях уголовно-исполнительной системы, специальных учреждениях, соблюдения прав лиц, содержащихся под стражей, условий их содержания.

Одновременно, надзорная функция прокурора в досудебном производстве фактически включает в себя полномочие прокурора по проверке законности доставления, процессуального задержания подозреваемого и избрания мер пресечения. По сути, это важнейшие полномочия прокурора по обеспечению законности применения мер процессуального принуждения (раздел 4 УПК), гарантий соблюдения конституционных прав подозреваемых, обвиняемых на личную свободу и неприкосновенность (статьи 12, 13, 16, 21 Конституции).

В качестве практической рекомендации предлагается иная редакция пункта 15 части 1 статьи 193 УПК:

«15) проверяет законность применения мер процессуального принуждения; принимает меры по устранению нарушений законности, в том числе своим постановлением освобождает незаконно задержанного или содержащегося под стражей подозреваемого, обвиняемого и отменяет иные меры процессуального принуждения;».

Также отмечаем законодательное разграничение полномочий прокурора в зависимости от уровня.

В частности, часть 2 статьи 193 УПК предусматривает перечень исключительных полномочий руководителей органа прокуратуры (п.34 ст.7 УПК). Однако, по нашему мнению, такое разграничение не может являться процессуальным, скорее их можно отнести к организационному аспекту. Должно регулироваться нормативными правовыми актами Генерального Прокурора РК об организации надзорной деятельности. Абзац первый той же части статьи предусмотрел полномочия Генерального Прокурора разграничивать полномочия прокуроров на стадии досудебного расследования.

В качестве практической рекомендации, предлагаем исключить абзацы 2, 3 части 2 статьи 193 УПК.

Действующее законодательство свидетельствует о наличии определенных полномочий у прокурора на всех стадиях досудебного производства. В целях наиболее полного определения круга полномочий на конкретных его этапах, исследования механизма их реализации, проблемных аспектов предлагаем также разграничить по стадиям досудебного производства: полномочия прокурора на стадии начала досудебного расследования; полномочия прокурора в ходе досудебного расследования и полномочия прокурора на заключительной стадии досудебного производства.

В соответствии с темой исследования предметом и объектом его явились полномочия прокурора в досудебном производстве. Под «досудебным производством» нами понимается совокупность стадий производства по делу с начала досудебного расследования до направления прокурором уголовного дела в суд для рассмотрения его по существу либо прекращения дела. Понятия «досудебное производство», «досудебная стадия уголовного процесса» и «досудебное расследование» для целей разграничения полномочий прокурора от иных стадий судопроизводства, применялись как равнозначные.

Далее освещены некоторые актуальные аспекты процессуальных полномочий прокурора, проблемы теоретического и практического характера.

Таким образом, уголовно-процессуальная функция прокурора в досудебной стадии уголовного судопроизводства понимается, как назначение, направление его процессуальной деятельности. Функция надзора за законностью досудебного расследования и функция уголовного преследования являются самостоятельными, отдельными функциями прокуратуры, которые при этом соотносятся между собой, как первоначальная и производная, находясь одновременно в состоянии взаимного пересечения.

Обе указанные функции прокурора в досудебном производстве установлены Конституцией (статья 83), являются конституционными. Конституция определяет исключительно за прокурором осуществление надзора, представительства в суде и уголовного преследования от имени государства. Законодательное закрепление этого важнейшего положения о деятельности надзорного органа от имени государства было достигнуто в результате конституционных реформ.

Правовую регламентацию процессуального статуса прокурора в досудебном производстве, помимо Конституции, содержат и законодательные акты: Уголовно-процессуальный кодекс, Закон «О прокуратуре». Отдельные полномочия прокурора на досудебных стадиях уголовного процесса также нашли правовую регламентацию в нормах законодательства, регулирующего иные общественные отношения (в банковском и налоговом законодательствах и др.), не связанные с уголовно-процессуальными правоотношениями.

Учитывая многогранность деятельности прокурора в уголовном процессе, в результате анализа законодательства и практики правоприменения пришли к выводу о единстве и взаимосвязи вышеуказанных функций. В отличие от следователя, дознавателя и органа дознания, прокурор осуществляя уголовное преследование, одновременно реализует надзорные, в том числе правозащитные, правообеспечительные полномочия.

Дальнейшее развитие казахстанского уголовного процесса и приближение к европейским моделям судопроизводства (наиболее вероятно германская) может сместить акцент в сторону уголовного преследования.

Тем не менее, признаем самостоятельность каждой из функций, невозможность подмены либо концентрации обеих в рамках одной. Совет Европы в Рекомендациях «О роли прокуратуры в системе уголовного правосудия» (приняты 6 октября 2000 года), признавая различие в концептуальных подходах к организации прокуратуры, указывает об отсутствии обязательных стандартов деятельности прокуратуры или модели уголовного процесса. Рекомендует придерживаться разделения в деятельности органов прокуратуры функций надзора за законностью и расследования [31].

2. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ОТДЕЛЬНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ ПРОКУРОРА

2.1 Полномочия на стадии начала досудебного расследования

Есть множество мнений относительно самостоятельности этапа возбуждения уголовного дела или начала досудебного расследования, как стадии досудебного производства. Принято определять стадию несколькими признаками, характеризующими в зависимости от: непосредственных задач, решаемых стадией; итоговых решений, принимаемых в рамках ее; особой процессуальной формы; определенного круга участников [32].

Согласны с мнением тех ученых, которые относят возбуждение уголовного дела к отдельной самостоятельной стадии досудебного производства, решающей определенные, присущие только ей процессуальные задачи; выражающееся в принятии специфичных решений; характеризующейся особой процессуальной формой, конкретным кругом лиц [33].

Применительно к стадии возбуждения уголовного дела Рахунов Р.Д. сформулировал определение стадии, которое актуально уже несколько десятилетий. Это «органически связанные между собой части уголовного процесса, различающиеся по содержанию и своим непосредственным задачам, ограниченные одна от другой процессуальными документами» [34].

Учитывая определенную преемственность институтов и модели уголовного процесса от советской формы уголовного судопроизводства, казахстанский уголовный процесс, как и в большинстве постсоветских государств, прошел стадию возбуждения уголовного дела, путем вынесения соответствующего постановления следователем, прокурором.

Этап возбуждения уголовного дела, как начальная стадия расследования (следствия и дознания), был регламентирован и в первом УПК независимого Казахстана (в редакции 1997 года) [35]. В частности, стадию возбуждения уголовного дела он регулировал нормами главы 23 (статьи 177-190), с которой начинался раздел 6 Особенной части «Досудебное производство по уголовному делу». Законодатель последовал позиции тех ученых, которые различали стадии досудебного производства, началом которого было возбуждение дела.

Сохранялся институт возбуждения уголовного дела в Казахстане вплоть до 1 января 2015 года, когда вступил в силу ныне действующий УПК. Последний исключил институты возбуждения уголовного дела и доследственной проверки (т.е. производство проверочных и неотложных следственных действий, проводимых до и для решения вопроса о возбуждении). Исключение доследственной проверки предполагалось и Концепцией правовой политики на период с 2010 до 2020 г.

В настоящее время институт возбуждения уголовного дела, как самостоятельная стадия, до сих пор сохранился в ряде постсоветских стран. К примеру, возбуждение уголовного дела – часть российского уголовного

процесса, обладающей всеми перечисленными признаками стадии. В УПК Российской Федерации этой стадии отведен специальный раздел VII, включающий в себя две главы, в которых дается законодательное регулирование поводов и оснований к возбуждению уголовного дела, порядка возбуждения и отказа в возбуждении уголовного дела [36]. Учитывая возможность принятия решения об отказе в возбуждении уголовного дела, российский процесс сохранил элементы доследственной проверки (следственные действия до принятия решения по заявлению или сообщению).

Стоит отметить научные публикации российских ученых Сулейманова Т.А., Шадрина В.С. и казахстанского прокурора Мухаметжанова А.О., в которых авторами дана сравнительная характеристика уголовно-процессуального законодательства России и Казахстана, Украины в части, касающейся особенностей регулирования возбуждения уголовного дела в российском уголовном процессе и начала досудебного расследования в казахстанской модели судопроизводства. Отмечается дискуссионность будущего института возбуждения уголовного дела в России, сохранение его или исключение, как это сделано в Казахстане, показаны отличия и сходство в регулировании института в законодательствах обоих государств постсоветского пространства. Сделан вывод о взаимосвязи особенностей начальной стадии досудебного производства с полномочиями прокурора. В частности, отмечается очевидность того, что для реформирования начала досудебного производства в России (по примеру Казахстана) необходимо наделение российских прокуроров такими же полномочиями, какими обладают прокуроры в Казахстане [37, 38].

При этом в своих исследованиях еще в 2015 году Деришев Ю.В., Нурмагамбетов А.С. отмечали, что реформа уголовно-процессуального законодательства в Казахстане изменила баланс властных полномочий в досудебном производстве, «изменился процессуальный статус прокурора и руководителя органа расследования в пользу усиления полномочий первого... законодатель пошел по российскому пути администрирования досудебного производства. Выбрана европейская модель прокурорского расследования, которая предусматривает процессуальное руководство досудебным производством». Отметили, что «на постсоветском правовом пространстве идет постепенный отказ от стадии возбуждения уголовного дела (Румыния, Болгария, страны Балтии, Молдова, Грузия, Украина и Казахстан)» [39].

Анализ действующих в настоящее время моделей казахстанского и украинского процесса указывает на иной принцип реализации начальной стадии досудебного производства в некоторых постсоветских государствах. Фактически уже исключен институт возбуждения уголовного дела и вынесения по этому поводу соответствующего постановления, исключена доследственная проверка в традиционном понимании. Началом досудебного расследования является действие уполномоченного органа, выражающееся в факте регистрации заявления, сообщения и самого преступления.

К примеру, начало предварительного расследования в Уголовном процессуальном кодексе Украины регулируется одной статьей (ст.214). Следователь, дознаватель и прокурор обязаны незамедлительно внести сведения о совершенном уголовном преступлении в Единый реестр досудебных расследований и начать расследование. Досудебное расследование в Украине начинается с момента внесения сведений в указанный реестр, положение о котором и порядок формирования утверждаются Офисом Генерального прокурора. Значение стадии начала расследование заключается в недопустимости осуществления досудебного расследования до внесения сведений в реестр и влечет за собой ответственность [40].

Аналогичный порядок начала досудебного расследования принят в 2014 году и в уголовном процессе Казахстана. При отсутствии института возбуждения уголовного дела, введена глава 23 «Начало досудебного расследования», с которой также начинается раздел 6 Особенной части УПК «Досудебное производство по делу» [15].

Стадия начала досудебного расследования является правовым основанием для осуществления процессуальной деятельности и предопределяет дальнейшую форму деятельности органов следствия и прокурора – уголовное преследование. Особенности стадии существенным образом предопределяют и полномочия прокурора в уголовном процессе.

По мнению Ширяевой Т.И. «правила о порядке возбуждения дела предваряют регулирование расследования и определяют возможность формирования правовых оснований для последующих процессуальных действий органов дознания, предварительного следствия и суда» [41].

В соответствии со ст.179 УПК, началом досудебного расследования является факт регистрации заявления, сообщения об уголовном правонарушении в Едином реестре досудебных расследований (ЕРДР) или первое неотложное следственное действие.

Положения уголовно-процессуального института в части приема, регистрации заявлений, сообщений и иной информации об уголовных правонарушениях, порядка и сроков их рассмотрения, принятия по ним решений детально регламентированы в Правилах приема и регистрации заявления, сообщения или рапорта об уголовных правонарушениях, а также ведения ЕРДР, утвержденных приказом Генерального Прокурора РК от 19 сентября 2014 года № 89 (далее - Правила ЕРДР) [42].

Проанализированы нормы статьи 193 УПК и сделаны следующие выводы относительно полномочий прокурора на начальной стадии досудебного расследования.

Некоторые полномочия прокурора можно условно отнести к стадии начала досудебного расследования - период в ходе производства по делу, включающий с себя регистрацию уголовного правонарушения в ЕРДР до проведения следственного действия либо время, отведенное на проведение неотложных следственных действий, до определения подследственности дела.

Сразу же выделим полномочие прокурора регистрировать заявление об уголовном правонарушении и передать его в орган уголовного преследования. В данном случае, не рассматриваем принятие начатого прокурором досудебного расследования в свое производство и осуществление досудебного расследования, так как в этом случае прокурор принимает на себя статус следователя и пользуется его полномочиями (ст.ст.58, 60 УПК). Ему становятся недоступны надзорные функции и процессуальное руководство.

Полномочие прокурора по личному началу досудебного расследования относим к функции уголовного преследования. Применяются они в случаях непосредственного обнаружения прокурором в ходе осуществления служебной деятельности признаков уголовного правонарушения.

В данном случае, регистрацию в ЕРДР прокурор осуществляет на основании собранного в рамках прокурорской проверки (или анализа) материала о факте нарушения законности, имеющего признаки уголовного правонарушения (в рамках надзора в социально-экономической сфере, исполнительного производства, исполнения наказаний и т.д.), а также регистрация прокурором по факту обнаружения укрытого преступления (в рамках надзора в уголовном процессе).

Полномочия по передаче заявления и имеющихся материалов об уголовном правонарушении, поступившие от одного органа уголовного преследования, по подследственности также отнесены к стадии начала досудебного расследования, так как на практике они применяются сразу же после регистрации в ЕРДР факта уголовного правонарушения органом уголовного преследования (до производства следственных действий или в период неотложных следственных действий, в установленные законом 5 суток).

Тесно с ними связаны и иные полномочия, которые предусмотрены вышеуказанной статьей УПК, но являющиеся самостоятельными. Речь идет о проверке прокурором соблюдения законности при приеме и регистрации заявлений и сообщений об уголовных правонарушениях. Это, так называемые, полномочия прокуроров по надзору за соблюдением учетно-регистрационной дисциплины (УРД), которые регулируются кроме норм УПК и Правил ЕРДР, также отраслевой Инструкцией по организации надзора за законностью уголовного преследования [17].

Надзор за соблюдением УРД имеет место в большей мере с момента регистрации заявления, сообщений в Книге учета информации (КУИ) и до регистрации факта в ЕРДР (т.е. до момента начала досудебного расследования). В случае выявления нарушений, прокурор правомочен произвести регистрацию в ЕРДР и осуществить постановку на учет укрытого преступления.

Следует отметить вопросы теоретического и практического характера, связанные с полномочиями прокурора по реагированию, в случае выявления нарушений законности на стадии начала досудебного расследования.

Уже отмечалось, что введение в действие УПК РК в редакции 2014 г. перестали существовать институты возбуждения уголовного дела и доследственной проверки. Это существенно изменило и круг полномочий.

Для сравнения обратимся к нормам утратившего силу УПК (в редакции 1997 года). В соответствии со статьей 190 был предусмотрен надзор прокурора за законностью возбуждения уголовного дела, прокурор был вправе:

- отменить постановление следователя о возбуждении уголовного дела и отказать в возбуждении либо направить материалы для производства дополнительной проверки;

- отменить постановление об отказе в возбуждении уголовного дела и возбудить уголовное дело (укрытое преступление);

- отменить постановление о возбуждении уголовного дела и прекратить уголовное дело, если по нему уже произведены следственные действия.

Сейчас постановления о возбуждении дела и об отказе не выносятся, изменилась компетенция прокурора в действующей модели процесса.

Составление рапорта о регистрации и внесение сведений в ЕРДР, неотложное следственное действие являются процессуальными действиями и не оформляются в виде отдельного документа – постановления. Прокурор теперь неправомочен отменить решение о начале досудебного расследования, несмотря на их незаконность, действия отменить невозможно, их можно лишь признать незаконными. Но в ст.193 УПК на этот счет не имеется указаний.

Однако, анализ иных норм уголовно-процессуального законодательства позволил выработать определенный алгоритм, который включает альтернативные права по исключению дальнейшего расследования по таким делам и признания таких действий незаконными.

Обратимся к положениям Инструкции, организации надзора за законностью начала досудебного расследования посвящен раздел 4.1 [17]. Проверка законности начала досудебного расследования и принятие мер по устранению нарушений должны осуществляться в течение суток с момента регистрации в ЕРДР. В случае выявления нарушений законности при регистрации в ЕРДР и начале досудебного расследования, прокурору предоставлено полномочие по самостоятельному прекращению дела.

Законодательный пробел частично восполним нормой п.11 ч.1 ст.193 УПК о праве прокурора прекратить досудебное расследование. Однако, такое полномочие прописано в одном пункте с полномочиями по возвращению дела на доследование. Строго говоря, норма неприменима на стадии начала досудебного расследования, больше относится к полномочиям в ходе досудебного расследования и на заключительных стадиях. Тем не менее, анализ надзорной практики по Актыобинской области и по Республике, в целом, указывает на принятие в большинстве случаев прокурорами самостоятельных решений о прекращении необоснованно начатых органами следствия досудебных расследований, в срок до суток с момента регистрации в ЕРДР, без принятия дела в свое производство.

Также применялось и альтернативное полномочие, когда дело по различным причинам не поступило прокурору, а необоснованность начала досудебного расследования является явным. В таких случаях, давались письменные указания о прекращении дела самим следователем с приведением оснований незаконности решения, без проведения процессуальных действий.

Такое полномочие логично следует из функции надзора. Однако, оно также недостаточно регламентировано в УПК. Пункт 5 ч.12 ст.193 УПК предоставляет прокурору право давать письменные указания только о производстве тех или иных следственных действий. Дача указаний о принятии процессуального решения (в том числе о прекращении уголовного дела), в полномочия прокурора не входит (см. подраздел 2.4 магистерского проекта).

Пробел в правовом регулировании налицо, тогда как полномочия фактически применяются. В целях обеспечения их легитимности предлагается дополнить часть 1 статьи 193 УПК пунктом 3-1) следующего содержания:

«3-1) проверяет законность регистрации уголовного правонарушения и начала досудебного расследования, по результатам проверки вправе в течении 24 часов прекратить досудебное расследование в полном объеме либо дать письменное указание о прекращении досудебного расследования».

Таким образом, начало досудебного расследования признается самостоятельной стадией досудебного производства и предваряет досудебное расследование по делу. Стадия имеет важное процессуальное значение, так как определяет наличие признаков уголовного правонарушения и предварительную квалификацию деяния, обуславливает законность начала уголовного преследования, форму расследования и подследственность дела.

Учитывая отмеченные последствия юридически значимых действий уполномоченных лиц и органов, прокурор фактически обладает рядом процессуальных полномочий, как надзорных, так и в рамках осуществления уголовного преследования (регистрация заявлений, сообщений об уголовном правонарушении прокурором по собственным материалам и по фактам укрытия преступлений; передача начатого им досудебного расследования в орган уголовного преследования или принятие в производство и осуществление расследования самостоятельно; проверка законности при приеме, регистрации заявлений, сообщений; прекращение незаконно начатого расследования или дача указания органу о прекращении дела). Часть из них, касающаяся оперативного реагирования и пресечения незаконно начатого досудебного расследования, требует совершенствования правовой регламентации.

2.2 Полномочия по согласованию основных процессуальных решений

В последние годы отечественные правоведы активнее развивали идею принятия прокурором ключевых процессуальных решений по уголовным делам, касающихся направления и хода расследования, объема обвинения и квалификации, затрагивающих права и свободы граждан.

Определенный импульс этой тенденции дала и конституционная реформа 2017 года, о которой упоминалась ранее (см. подраздел 1.2 настоящей работы). Один из авторов научно-практического комментария к Конституции Асанов Ж.К. отмечал: «Принимая во внимание, что по Конституции единственным государственным органом, осуществляющим уголовное преследование, является прокуратура, возникает необходимость в изменении ключевых подходов к организации и проведению расследования уголовных дел, принятию важных решений, определяющих судьбу дела и процессуальный статус лица, вовлекаемого в орбиту уголовного преследования» [13].

В соответствии с новеллами в УПК, с 31 декабря 2020 года введен в действие новый процессуальный механизм осуществления прокурором функции уголовного преследования, руководства досудебным расследованием и повышения эффективности надзорной функции [43].

В соответствии с законодательными нововведениями ключевые процессуальные решения органа уголовного преследования подлежат согласованию прокурором. Без одобрения прокурора такие решения не имеют юридической силы.

Согласование прокурором основных процессуальных решений, предлагается условно относить к полномочиям на стадии производства досудебного расследования, в отличие от полномочий по утверждению решений, реализуемых на заключительной стадии (см. раздел 2.5 проекта).

Утверждение прокурором решения органа о прекращении уголовного преследования в отношении конкретного лица может быть принято и в ходе досудебного расследования в отношении лица, независимо от окончательного решения по самому уголовному делу. В этой связи, выводы относительно полномочий прокурора по согласованию решений полностью относимы и к утверждению решения в отношении лица (отдельно не рассматриваются).

Таким образом, законодательно установлено «одобрение» прокурором законности и обоснованности решения органа в формах «согласования» и «утверждения». После чего процессуальный документ, содержащий такое решение, приобретает законную силу и вызывает юридические последствия для участников процесса [15].

К примеру, после согласования прокурором постановления о признании лица подозреваемым (без задержания), следователь может приступить к ознакомлению подозреваемого с указанным решением, разъяснить права подозреваемого и допросить его в указанном процессуальном статусе.

Это не формальные полномочия. Учитывая ответственность самого прокурора и сжатость сроков проверки законности решений, он принимает меры по своевременному и предварительному изучению материалов дела, еще задолго до принятия решения следователем. То есть к моменту принятия решения прокурор фактически обладает сведениями о его законности и обоснованности, это и есть одни из аспектов упреждающего надзора.

Установив нарушение законности и прав участника процесса, прокурор вправе отказать в согласовании или утверждении решения. Тем самым, реализуется основная цель нового формата проверки законности. В случае такого отказа, процессуальное решение органа не приобретает законную силу, считается «непринятым», не влечет правовые последствия. Органу уголовного преследования предоставляется время для приведения проекта решения в соответствие с нормами УПК. Затем оно вновь проходит проверку у прокурора.

Процесс согласования и утверждения прокурором процессуальных решений осуществляется путем удостоверения таких постановлений электронной цифровой подписью. Полномочие прокурора реализуется путем совершения действия (наложение ЭЦП на электронном документе), без вынесения отдельного процессуального акта (постановления и т.д.).

В определенных случаях решение принимается в виде документа на бумажном носителе. Прокурор выражает свою позицию путем проставления на постановлении отметки «согласовываю», которую заверяет подписью. Отдельный документ прокурором также не создается. Оба порядка согласования прямо регламентированы ст.193 УПК [15].

С момента согласования процессуальное решение фактически приобретает законную силу и способно оказывать влияние на права и обязанности участников процесса. «Процессуальным тандемом» следователя и прокурора обеспечивается гарантия прав лиц, затрагиваемых решением.

Если надзирающий прокурор согласовал или утвердил незаконное решение, оно отменяется вышестоящим прокурором. Порядок применения полномочий по отмене, после принятия поправок в УПК и наделения прокуроров полномочиями по согласованию решений, теперь исключителен и является следующей ступенью обеспечения гарантий прав участников процесса, исключения их необоснованного уголовного преследования.

В соответствии с п.10 ч.1 ст.193 УПК прокурор в ходе надзора за законностью досудебного расследования вправе отменить незаконное постановление следователя или нижестоящего прокурора [15]. Такой механизм надзорной защиты конкретизирован в отраслевой Инструкции по организации надзора за законностью уголовного преследования (Инструкция) [17].

Весь процесс принятия ключевого процессуального решения, проверки его законности, согласования и утверждения прокурором на сегодня автоматизирован, ввиду цифровизации уголовного процесса. Выполняется на действующей платформе «Web-ЕРДР» (рабочее место для электронных дел). Принятие решений, независимо от формата расследования, производится путем заполнения электронных шаблонов в информационной системе.

Обоснованным считаем мнение профессора Ахпанова А.Н. и Ахмеджанова Ф.Р. о необходимости классификации процессуальных решений, как одного из предварительных условий для указанного подхода. Ими предложена классификация процессуальных решений следователя, дознавателя или органа дознания в качестве «основных (ключевые, итоговые) – влияющих

на ход и исход уголовного дела, и как промежуточных – направленных на исследование обстоятельств уголовного дела и обеспечение надлежащего поведения участников процесса» [44].

Анализ норм УПК показал, что прокурор обязан проверить законность и правомочен согласовать ряд ключевых решений (рассматриваются именно основные решения, принимаемых в ходе уголовного преследования в отношении лиц и затрагивающих их права). Нами не рассматривались полномочия по согласованию иных решений, не относимых к основным и являющихся обеспечительными (отбор и уничтожение наркотиков; временное ограничение в распоряжении имуществом, согласование проверок и др.).

К таковым законодатель отнес следующие процессуальные решения:

1. Объявление о признании лица подозреваемым (ст.202 УПК);
2. Определение квалификации деяния подозреваемого (ст.203 УПК);
3. Изменение или дополнение квалификации деяния подозреваемого, квалификации уголовного правонарушения (переквалификация) (ст.207 УПК);
4. Прерывание сроков досудебного расследования (ст.45 ч.8-1 УПК).

Сроки и особенности порядка проверки и согласования указанных решений отражены в нормах указанных статей УПК. Порядок реализации полномочий детально регламентирован в отраслевой Инструкции [17].

В качестве значимых полномочий прокурора отдельно отмечаем согласование ходатайств лиц, осуществляющих расследование, перед следственным судьей о санкционировании мер пресечения (в виде содержания под стражей и домашнего ареста). Решения органа об избрании мер пресечения, безусловно являются одними из затрагивающих права подозреваемых.

Решения о согласовании их прокурором также принимаются на основании всестороннего изучения материалов дела и оценки собранных доказательств (статьи 136, 146, 147 УПК). Позиция прокурора выражается путем проставления отметки о даче согласия на самом постановлении органа о возбуждении перед судом ходатайства о санкционировании меры пресечения. Постановление прокурор выносит в случае отказа в согласовании ходатайства. Вместе с тем, эти действия органа уголовного преследования не связаны со сбором новых доказательств, не определяют ход расследования и не формируют обвинение. Это меры обеспечения досудебного расследования. Окончательную оценку законности избрания мер пресечения следователем и прокурором дает следственный судья. Санкция - это судебная прерогатива.

Установлены проблемы соотношения полномочий прокурора по согласованию (утверждению) процессуальных решений и по санкционированию прокурором некоторых действий в рамках уголовного дела.

Обратимся к Посланию Президента «Казахстан в новой реальности: время действий». Разгул пандемии коронавирусной инфекции (Covid-19), ее последствия оказали негативное влияние на все сферы общественных отношений, возросли риски нарушений прав граждан, интересов общества и государства. С учетом социально-экономической ситуации и глобальных

вызовов, признана роль бизнеса в развитии экономики и экономической безопасности. Поручено снизить давление на бизнес в уголовном процессе. Президент прямо обязал считать тяжким государственным преступлением всякое незаконное вмешательство силовых структур в деятельность предпринимателей и обеспечить возможность обращения бизнесменам непосредственно в прокуратуру [1].

В этом аспекте обращают на себя внимание полномочия прокурора по санкционированию запросов органов расследования.

Статья 25 Закона «О прокуратуре» регламентирует вопросы акта прокурорского надзора – санкции [16]. По нашему мнению, исходя из действующей модели уголовного судопроизводства, дача санкции не является полномочием прокурора в уголовном процессе. Неслучайно упомянутая статья вместе с термином «санкция» содержит понятие – «согласие».

То есть законодательством прокурор наделен правом дачи санкции или согласия на совершение некоторых действий, ограничивающих права лиц, либо на получение информации, содержащей охраняемую законом тайну. Однако, санкционирование прокурора возможно лишь в иных отраслях надзора.

Так, статья 12 Закона «Об оперативно-розыскной деятельности» содержит четкое указание о возможности проведения специальных оперативно-розыскных мероприятий с санкции прокурора [45]. Аналогично статьи 11, 29 Закона «О контрразведывательной деятельности» уполномочивают прокурора на санкционирование контрразведывательных мероприятия [46]. Законодательство об исполнительном производстве предусматривает прокурорское санкционирование действий судoisполнителей (наложение ареста на имущество должника, находящееся в банках; изъятие недвижимого имущества должника и правоустанавливающих документов) [47].

Совершенно иные природа и регламентация санкции предусмотрены в действующей модели уголовного процесса Казахстана. Согласно п.39 ст.7 УПК, под «санкцией» законодатель подразумевает разрешение, которое дает суд, на производство органом определенных процессуальных действий.

Тем самым, в уголовном процессе санкция – это исключительное полномочие следственного судьи. УПК предусматривает согласование прокурором действий. Санкция не входит в круг полномочий прокурора.

В соответствии со статьей 1 УПК порядок уголовного судопроизводства в Казахстане определяется уголовно-процессуальным законодательством, основанном на Конституции страны, принципах международного права. Нормы других законов, в части регламентации институтов уголовного процесса должны быть включены в УПК [15].

Однако законодательные акты, регулирующие иные области общественных отношений, содержат нормы об истребовании сведений в отношении субъектов предпринимательства с санкции прокурора.

Из содержания статьи 50 Закона «О банках и банковской деятельности в Республике Казахстан» следует, что сведения о наличии и номерах банковских

счетов предпринимательских структур, иная информация, содержащая банковскую тайну, могут быть предоставлены органам уголовного преследования по уголовным делам на основании письменных запросов, которые санкционируют прокуроры [48]. Аналогичный порядок направления запросов органов расследования об истребовании сведений, составляющих налоговую тайну, предусмотрен и статьей 30 Налогового Кодекса. Запрос санкционируется следственным судьей или прокурором [49].

Получение по уголовным делам таким способом сведений, составляющих налоговую или банковскую тайну, противоречит концепции защиты бизнеса и не соответствует УПК, могут быть оспорены участниками процесса в суде.

Для преодоления проблемы, повышения защиты интересов бизнеса в уголовном процессе предлагается новая редакция статьи 122 УПК, в части касающейся порядка истребования в ходе досудебного расследования сведений о субъектах предпринимательства:

«Органы досудебного расследования вправе истребовать из банков и банковских учреждений, органов государственных доходов в отношении физических лиц и субъектов предпринимательства сведения, имеющие значение для правильного разрешения уголовного дела, с соблюдением установленного законодательными актами Республики Казахстан порядка выдачи и разглашения сведений, составляющих охраняемую законом тайну. Органы досудебного расследования направляют мотивированные запросы на бумажном носителе либо в форме электронного документа надзирающему прокурору для проверки законности и их согласования. Прокурор рассматривает запрос с изучением материалов дела и принимает решение о согласовании или об отказе в согласовании в срок не более трех суток с момента поступления материалов дела, обосновывающих запрос».

Такой порядок следственного запроса будет соответствовать нормам УПК, новому формату согласования процессуальных решений, повысит гарантии прав субъектов предпринимательства. Одновременно, предлагается исключить из банковского и налогового законодательства такие нормы.

Послание Президента народу Казахстана, определило кардинальный вектор модернизации уголовного процесса, объявлен переход к новой модели, основанной на передовом опыте правовых систем стран ОЭСР и особенностях национального права. Прокурор законодательно наделен полномочиями по согласованию и утверждению основных процессуальных решений. Это аспекты упреждающего надзора, новый импульс к усилению правовых гарантий прав участников процесса и переход к трехзвенной модели. Без согласования прокурором процессуального решения, оно считается «непринятым» и не влечет юридические последствия. Только после согласования или утверждения процессуальное решение следователя, приобретает юридическую силу. Тенденция развития модели уголовного процесса предполагает далее самостоятельное принятие процессуальных решений прокурором, как элемент полноценной трехзвенной модели уголовного процесса.

2.3 Участие в следственных действиях органа досудебного расследования, как форма осуществления надзора и уголовного преследования

Особой формой осуществления надзора можно считать полномочия прокурора по участию в следственных действиях, проводимых следователем. Особенности обусловлены статусом прокурора, как участника следственного действия, так как уголовное дело не находится в его производстве. Следственное действие проводит уполномоченное лицо, которое составляет протокол соответствующего содержания с указанием отметки об участии прокурора и иных лиц, их замечания по общему правилу также вносятся в данный протокол. Таким образом, прокурор при участии в следственном действии не создает отдельный процессуальный документ.

Имеет значение сам факт участия прокурора в следственном действии, непосредственное им восприятие обстоятельств и хода его, результатов, дача им устных поручений в пределах установленной компетенции и без ограничения самостоятельности следователя. Прокурор, как лицо, осуществляющее надзор, обеспечивает соблюдение порядка производства конкретного следственного действия, разъяснения прав и обязанностей его участников, правильное применение научно-технических средств и т.д.

Согласны с Баркаловой Е.В. о том, что участие прокурора в следственном действии является гарантом минимизации технических ошибок со стороны лица, осуществляющего расследование, и исключения прямых фальсификаций доказательств и подтасовок результатов следственных действий [50].

Процессуальное руководство прокурора выражается в оперативной даче направления с обращением внимания на установление необходимых обстоятельств, закрепления определенных следов, постановку вопросов.

Тем самым прокурор, осуществляя процессуальные полномочия по участию в следственных действиях одновременно выполняет обе функции: как надзора за законностью досудебного расследования, так и функцию уголовного преследования. Последняя выражается в процессуальном руководстве действиями уполномоченного лица с целью выяснения всего круга обстоятельств, установления всех допустимых и относимых доказательств, формирование первоначальных выводов о пределах обвинения, квалификации.

Причем надзорная функция прокурора реализуется одновременно с проведением следственного действия, в ходе его. Тогда как, остальные полномочия прокурором реализуются до предполагаемых действий и решений или обуславливают его. К таковым можно отнести дачу прокурором указания по делу о производстве в будущем конкретных следственных действий. Также другие полномочия реализуются после проведения процессуального и следственного действия или принятия решения, в случае выявления нарушений - для реагирования и устранения (к примеру, постановление об отмене незаконного решения; постановление о признании недопустимыми

фактических данных, полученных в ходе незаконной выемки), а также для одобрения проведенного действия или решения (согласование или утверждение).

Кроме вышеуказанных, теоретических и практических критериев, эта форма процессуальной компетенции прокурора выделена в отдельную группу полномочий прокурора в досудебном производстве по критерию специального правового регулирования. Однако, отмечаем недостаточность регламентации.

Пункт 4 части 1 статьи 193 УПК закрепил право прокурора принять участие только в проводимом следователем осмотре места происшествия. Норма указывает и на полномочия прокурора «осуществлять иные действия».

Несмотря на крайнюю лаконичность нормы, полномочие по участию прокурора в осмотре места происшествия рассмотрены выше. Тем не менее, необходимо обратить внимание на некоторые аспекты с позиции норм УПК.

Статьи 219 и 220 УПК содержат указание на цель и суть осмотра, порядок его производства, лицо, уполномоченное проводить данное следственное действие, права и обязанности его участников. Осмотр места происшествия (участок местности, помещение) уполномочено проводить лицо, осуществляющее досудебное расследование, с целью «обнаружения и выявления следов уголовного правонарушения и иных материальных объектов, выяснения обстановки происшествия и установления обстоятельств, имеющих значение для дела» [15]. Следует вывод об отсутствии у надзирающего прокурора полномочий самому проводить указанное следственное действие. Осмотр места происшествия он вправе провести лишь в случае принятия им дела в свое производство, когда он пользуется полномочиями следователя.

Прокурор является одним из участников осмотра места происшествия. Указания лица, осуществляющего осмотр, являются обязательными для всех участников следственного действия. Возникает теоретический вопрос правомочности следователя давать указания в ходе следственного действия прокурору. Однако, процессуальный статус прокурора, призванного осуществлять высший надзор от имени государства, существенно отличается от статуса иных участников осмотра, выполняющих лишь обеспечение действия.

По мнению Гурина А.Д. «прокурор превращается в декоративную фигуру, если ему не представлены полномочия оперативно и активно пресекать незаконные действия ... в ходе осуществления следственного действия. Следует закрепить в законе право надзирающего прокурора, присутствующего при производстве следственного действия делать замечания по поводу законности производства следственного действия, требовать от участников следственного действия неукоснительного соблюдения положений... законодательства, а в случае явного нарушения ... приостанавливать либо прекращать производство следственного действия» [51].

Участники осмотра места происшествия вправе обращать внимание лица, производящего следственное действие, на всё, что может способствовать выяснению обстоятельств дела. В этом аспекте, также решающее значение

должны иметь указания прокурора, даваемые оперативно «на месте». Прокурор тут выступает лицом, осуществляющим как надзор за законностью, так и уголовное преследование путем формирования обвинения, оценки доказательств.

УПК предусматривает и особые случаи обязательного участия прокурора в ходе осмотра места происшествия. Часть 17 статьи 220 УПК предусматривает обязательное присутствие прокурора и представителя Министерства иностранных дел при производстве осмотра в помещениях, занимаемых дипломатическими представительствами.

Определенный практический интерес представляет отраслевая Инструкция [17], содержащая перечень обстоятельств, при которых обязательны выезд прокуроров на место происшествия и участие в осмотре.

В частности, раздел 4.2 Инструкции посвящен вопросам выезда на место происшествия и порядок действий прокурора при осмотре по фактам: дорожно-транспортных происшествий, повлекших смерть двух и более лиц; пыток; обнаружения трупа с признаками насильственной смерти, покушений на убийство; по заявлениям и сообщениям об изнасиловании несовершеннолетних и о совершении других преступлений против половой неприкосновенности несовершеннолетних; вызвавшим или способным вызвать общественный резонанс; катастроф, крушений и других чрезвычайных происшествий. Участие прокурора следователи отражают в протоколах. В соответствии с пунктами 17, 18 Инструкции, участвуя в осмотре места происшествия, прокурор координирует его проведение, соблюдение порядка и последовательности, надлежащее процессуальное закрепление фактов и доказательств в протоколе, полноценное использование технико-криминалистических средств и возможностей экспертных учреждений, принятие мер по предотвращению возможных действий участвующих лиц, направленных на умышленное уничтожение или сокрытие доказательств [17].

Определенное разночтение вызывает полномочие прокурора «осуществлять другие действия» в рамках предоставленных ему полномочий, предусмотренное в том же пункте части 1 статьи 193 УПК.

Сразу следует уяснить, что под формулировкой «другие действия» не следует понимать все остальные полномочия прокурора на досудебном производстве, не предусмотренные частью 1 ст.193 УПК. Нормой пункта 20 также предусмотрено осуществление прокурором иных полномочий, предусмотренных УПК, законодателем перечень оставлен открытым. Тем не менее, вряд ли две схожие нормы содержались бы в одной статье.

Для целей практики проанализированы полномочия прокурора по осуществлению других действий. Фактически законодателем не установлены ограничения и прямые запреты для участия прокурора в иных, помимо осмотра места происшествия, следственных действиях. Если участие прокурора невозможно по объективным причинам и не продиктовано самой сутью и порядком производства следственного действия. Последнее справедливо

отнести и к проведению негласного следственного действия, предполагающее ограниченный круг участников.

В ряде случаев, в порядок производства следственных действий законодателем прямо включено обязательное участие прокурора. Следует отметить участие прокуроров в ряде следственных действий, в ходе которых ими также в пределах полномочий осуществляются функции надзора и уголовного преследования.

Так, прокурор правомочен участвовать практически во всех видах допросов любого участника процесса. Особо актуально это утверждение применительно к вопросам обеспечения конституционных прав задержанных лиц, когда при решении вопроса о даче согласия на возбуждение перед следственным судьей ходатайства о санкционировании меры пресечения (содержание под стражей, домашний арест). В таких случаях прокурор реализует свою правозащитную функцию, как посредством участия в допросе, проводимого следователем, так и путем личного проведения допроса.

Так, в соответствии с ч.2 ст. 147 УПК, при решении вопроса об избрании меры пресечения в виде содержания под стражей прокурор в течение срока задержания подозреваемого вправе ознакомиться с материалами уголовного дела и допросить подозреваемого по месту его содержания.

Отдельного упоминания заслуживает новелла, предусмотренная действующим УПК, касающаяся особенностей допроса свидетеля или потерпевшего следственным судьей или депонирование показаний. В соответствии с порядком, предусмотренным статьей 217 УПК, следственный судья при назначении времени депонирования обязан известить прокурора, который вправе принять участие. Допрос следственным судьей производится в присутствии прокурора, который вправе задавать вопросы и вносить замечания на содержание протокола депонирования.

В качестве практической рекомендации предлагается следующая редакция пункта 4 ч.1 ст.193 УПК:

«4) вправе участвовать в осмотре места происшествия, иных следственных действиях, производимых лицом, осуществляющим досудебное расследование, а также самостоятельно, без принятия в свое производство, осуществлять допросы лиц».

Предлагаемая поправка позволит конкретизировать круг полномочий прокурора и пределы самостоятельного производства им следственных действий. Кроме того, поправка имеет и практическое значение, так как обеспечит легитимность допроса прокурором любого лица в рамках осуществления надзора, без принятия дела в свое производство. Это актуально и с точки зрения предусмотренных статьей 112 УПК негативных юридических последствий совершения следственного действия неуполномоченным лицом или с нарушением порядка его производства.

Таким образом, анализом законодательства и судебной-следственной практики установлены полномочия прокурора по проведению допроса

подозреваемого и иных лиц, что можно признать достаточным с точки зрения реализации прокурором надзорных полномочий. Самостоятельное проведение прокурором иных следственных действий, без принятия дела в свое производство (опознание, очная ставка, осмотр места происшествия и предметов, выемка, обыск и др.), будет противоречить процессуальному статусу прокурора, задачам уголовного процесса и ограничивать самостоятельность следователя, повлечет признание таких следственных действий и их результатов недопустимыми.

УПК прямо предусматривает право прокурора участвовать в осмотре места происшествия и осуществлять иные действия (в том числе участие в допросах). УПК не содержит прямого запрета на участие прокурора в проведении следователем какого-либо иного следственного действия для обеспечения задач надзора. При этом следует выделить критерий разумности и целесообразности участия. В этой связи, в практике встречаются случаи участия прокуроров и осуществления своих полномочий в установленных рамках при проведении допросов важных свидетелей, экспертов или специалистов, очных ставках, проверках показаний на месте. В большинстве своем правомочие реализовывалось процессуальными прокурорами.

Как правило, прокуроры не участвуют в обысках и выемках, опознаниях, следственных экспериментах, отборах образцов и проб и др. Безусловным следует признать невозможность участия прокурора при проведении НСД, в силу специфики их и порядка производства. Для обеспечения законности и легитимности следственного действия, уголовно-процессуальное законодательство должно содержать разумную конкретизацию полномочий прокурора по участию в следственных действиях и осуществлению других.

2.4 Теоретические и практические особенности дачи прокурором указаний

Указание, как акт прокурорского надзора, предусмотрен статьями 23 и 26 Закона «О прокуратуре». Применительно к процессуальным полномочиям прокурора законодатель закрепил право прокурора по даче письменных указаний по вопросам досудебного расследования. Причем такие указания, если они даны в пределах компетенции конкретного прокурора, обязательны для органов досудебного расследования [16].

Исходя из этого, этот акт надзора можно назвать ключевым в компетенции прокурора на досудебной стадии уголовного процессе, который позволяет прокурору в определенной степени «влиять» на ход расследования и руководить им. Как отмечает Шалабаев С.Р., надзорные функции прокурор обеспечивает посредством применения властных полномочий, которые ему предоставлены законодательством. Такие полномочия способны непосредственно изменять правовую ситуацию и создавать определенные юридические последствия для субъектов правоотношений, в данном случае –

участников уголовного процесса. Указания прокурора, данные органу досудебного расследования по расследуемому им уголовному делу, предложено считать «опосредствованной формой участия прокурора в деятельности по исполнению правовых установлений» [52].

Полномочием прокурора в уголовном процессе является дача письменных указаний и предусмотрено оно статьей 193 УПК. В частности, пункт 5 части первой указанной статьи предусматривает дачу прокурором в ходе осуществления надзора за расследованием дела письменного указания о производстве тех или иных следственных действий [15].

Большинство авторов относят дачу письменных указаний прокурора в ходе досудебного расследования к правовым средствам «распорядительного характера» [53].

Данному выводу соответствует диспозиция ч.4 ст.193 УПК, согласно которой «указания прокурора лицу, осуществляющему досудебное расследование, начальнику органа уголовного преследования ... являются обязательными» и обжалование их исполнения не приостанавливает [15].

По сути, указание является основным актом надзора распорядительного и оперативного характера, имеющее целью ориентировать орган расследования на совершение тех или иных действий, принятие тех или иных процессуальных решений. То есть, это полномочия «направляющего» значения, цель которого подсказать, объяснить и потребовать совершения чего-либо. Прокурор, как руководитель уголовного преследования, посредством указания оказывает управляющее воздействие на объект управления (в данном случае, орган досудебного расследования), «прокладывает маршрут», по которому должно двигаться расследование.

Следовательно, указание – это полномочие прокурора, реализация которого направлено на достижение определенных результатов в будущем (исполнение действия либо принятие решения), руководящее начало.

Этим указание, как акт надзора, и как процессуальное полномочие прокурора, существенно отличается от иных его полномочий. Последние, как правило, являются реакцией на уже произошедшие события, произведенные незаконные или необоснованные действия, решения следователя, дознавателя, нижестоящего прокурора.

К примеру, прокурор правомочен выносить различные постановления в ходе надзора на досудебной стадии, по результатам изучения материалов дела или принятого решения, суть которых, отмена незаконного процессуального решения следователя, дознавателя и признание его таковым. Либо – снятие неправомерно наложенных мер принуждения, ограничения прав (освобождение незаконно задержанного, отмена мер пресечения и др.).

Также постановления могут носить «устанавливающий» характер, посредством чего закрепляется путем выражения согласия уже принятое решение органа или его действие (к примеру, об определении подследственности) либо постановления об отказе в поддержании какого-либо

произведенного действия или принятого решения органа расследования (к примеру, отказ в согласовании постановления о квалификации деяния подозреваемого и т.д.).

Анализ содержания письменных указаний по уголовным делам, проведенный автором настоящей работы, позволил установить наиболее характерные признаки, присущие данному процессуальному полномочию. Указания даются надзирающими прокурорами по конкретным делам, после изучения материалов уголовного дела и хода расследования.

Акты прокурорского надзора содержат требования прокурора о проведении определенных следственных действий, истребовании конкретных документов и приобщении их к материалам дела. В указаниях прокурор устанавливает сроки исполнения требуемых пунктов и, в некоторой части, даже формы исполнения. Эти реквизиты позволяют давшему указание прокурору эффективно осуществлять контроль качества и своевременности исполнения.

В необходимых случаях прокурор вправе дать дополнительное указание с учетом результатов ранее проведенных следственных действий и исполнения ранее данного указания. Тем самым, рассматриваемое процессуальное полномочие позволяет прокурору осуществлять процессуальное руководство расследованием, определенным образом корректировать его ход, ориентировать следователя на достижение задач уголовного процесса.

Учитывая определенный властно-распорядительный характер данного полномочия прокурора на досудебной стадии, руководителями прокуратур предъявляются особые требования к законности и обоснованности дачи указаний надзирающими прокурорами.

Нормативные правовые акты ГП РК, в частности п. п. 50, 54 Инструкции содержат определенные критерии, которым должны соответствовать указания прокурора. В частности, в указаниях должны быть «требования о проведении конкретных следственных и иных действий, включая негласных, необходимых и достаточных для принятия процессуального решения, а также направленных на устранение выявленных нарушений (недостатков) по делу». Прокурор обязан установить конкретные, разумные сроки для исполнения и контроля. При неисполнении инициирует привлечение должностных лиц органов уголовного преследования к ответственности [17].

Изложенные выше выводы можно отнести к указанию, как отдельному акту надзора, который составляется прокурором в форме письменного документа с определенными реквизитами (наименование органа досудебного расследования и его руководителя, номер уголовного дела и краткое описание факты дела, «распорядительная» часть, которая собственно и содержит поручения (указания) о производстве следственных действий, и т.д.). Такой акт озаглавляется как «указание» (не является постановлением и не соответствует его форме), это самостоятельный процессуальный документ. Указание не содержит формулировку процессуального решения.

Вместе с тем, уголовно-процессуальное законодательство предусматривает случаи дачи указаний (как конкретные поручения) в рамках принятых прокурором процессуальных решений в форме постановлений.

К примеру, пункт 2 части 1 статьи 290 УПК предоставляет прокурору полномочие по итогам изучения уголовного дела, поступившего с постановлением о прекращении, мотивированным постановлением отказать в утверждении такого постановления и возвратить дело в орган досудебного расследования с указанием о производстве необходимых следственных и процессуальных действий. Другой случай использования полномочий по даче указаний предусмотрен при направлении прокурором дела, поступившему с обвинительным актом, для производства дополнительного расследования. В постановлении прокурор формулирует также поручения о производстве дополнительных следственных действий.

Проверяя законность прерывания срока расследования, прокурор, в соответствии с частью 8-1 статьи 45 УПК, правомочен отказать в согласовании решения и возвратить дело. Мотивированное постановление об этом включает в себя и указания о производстве необходимых следственных действий.

В настоящей работе автор рассматривает полномочие прокурора по даче письменного указания о производстве следственных действий по уголовным делам, как самостоятельного акта прокурорского надзора, содержащего поручения прокурора следователю по уголовному делу, находящемуся на тот момент в производстве (т.е. по нему не прерван срок расследования, оно не прекращено и не направлено прокурору с обвинительным актом).

Такое определение приводится на основе анализа практики дачи прокурорами указаний и опыта надзорной деятельности. Закон «О прокуратуре» и УПК не содержат конкретизации данного акта прокурорского надзора и не детализируют такое полномочие прокурора на досудебной стадии.

Обозначенная проблема теоретического плана влечет за собой проблемы практического характера. На первый взгляд может показаться, что отмеченное процессуальное полномочие надзирающего прокурора очевидно и не вызывает каких-либо разночтений или неясностей в правоприменительной практике.

Данное полномочие было присуще прокурорам на протяжении практически всех исторических этапов развития надзора за законностью на досудебной стадии уголовного процесса. Нарботана определенная практика дачи указаний по уголовным делам. Об этом свидетельствуют и сведения государственной правовой статистики [54], приведенные в таблице 2 (см. приложение 3). Согласно им, наблюдается дальнейшая тенденция более активного применения полномочий по даче письменных указаний в Актюбинской области и по Республике, в целом.

Однако, анализ практики применения полномочия выявил проблему недостаточной правовой регламентации рассматриваемого процессуального полномочия прокурора. Участники процесса, в том числе следственные судьи, склонны понимать письменное указание прокурора в ограниченном объеме,

путем формального толкования нормы УПК. В спорных правовых ситуациях ими за прокурором признается право дачи указания только о производстве тех или иных следственных действий, как это следует из содержания правовой нормы (п.5 ч.1 ст.193 УПК). Тем самым не признается полномочие по даче указаний о принятии каких-либо процессуальных решений.

К примеру, постановлением следственного судьи специализированного следственного суда города Актобе от 10 октября 2019 г. удовлетворена жалоба адвоката, поданная в порядке ст.106 УПК, о признании незаконным и отмене указания прокурора района от 05 сентября 2019 года о прекращении досудебного расследования по уголовному делу №1915...887 (по факту самоуправства одного субъекта предпринимательства против другого). Из судебного акта следует, что судья пришел к следующим выводам: «...статьей 193 УПК, которая регламентирует полномочия прокурора в ходе досудебного расследования, не предусмотрены полномочия о даче указания органу уголовного преследования о прекращении уголовного дела. Перечень полномочий прокурора, указанный в данной статье является исчерпывающим и дополнительному толкованию не подлежит», «...относительно указания прокурора района ... о прекращении уголовного дела, следственный судья приходит к выводу, что данное указание вынесено в нарушении требований уголовно-процессуального закона», «...участвующий прокурор необоснованно сослался на несуществующие полномочия дежурного прокурора, тогда как указание о прекращении уголовного дела дано прокурором района по уголовному делу, находящемуся в производстве органа уголовного преследования» и «следственный судья приходит к выводу, что...отсутствовали материально-правовые и процессуальные основания...для дачи указания органу уголовного преследования о прекращении уголовного дела» [55].

На наш взгляд, такое толкование и восприятие акта прокурорского надзора и полномочия прокурора на досудебной стадии не соответствуют процессуальному статусу прокурора, не способствуют реализации задач уголовного судопроизводства и защите прав участников процесса. Ставится под сомнение реализация функций прокурора по процессуальному руководству уголовным преследованием, ответственность за законность решений по делам.

УПК предусматривает полномочия начальников следственного отдела и органа дознания по даче указаний подчиненным им следователям, дознавателям, органу дознания. Это такие же полномочия распорядительного характера. В отличие от указания прокурора, дача поручений руководителями органов следствия и дознания реализуется в порядке ведомственного контроля, носят организационный характер. Такие указания также являются предметами проверки законности со стороны надзорного органа.

Однако, УПК содержит нормы, свидетельствующие о возможности дачи начальниками следственного отдела и органа дознания указаний, как о производстве отдельных следственных действий, так и - указаний о квалификации деяния подозреваемого и объеме подозрения, направлении дела

с обвинительным актом прокурору или прекращении уголовного дела, о производстве иных процессуальных действий (ч.4 ст.59; ч.4 ст.62 УПК). Вместе с тем, указанные должностные лица, являясь участниками уголовного процесса и осуществляя ведомственный контроль за ходом расследования, априори не могут обладать полномочиями больше чем прокурор, осуществляющий высший надзор за законностью и уголовное преследование от имени государства.

Таким образом, прокурор фактически имеет полномочия по даче указаний о принятии определенных процессуальных решений (о признании подозреваемым конкретного лица, квалификации деяния, объеме подозрения, избрании меры пресечения, о прекращении уголовного преследования и т.д.).

В странах романо-германской модели уголовного процесса прокурор фактически руководит расследованием и принимает основные процессуальные решения, формирует обвинение [5, 9]. Германская модель выбрана у нас в качестве платформы для внедрения трехзвенной модели уголовного процесса.

Некоторые ученые полномочия прокурора по даче указаний прямо относят к функции осуществления уголовного преследования. На наш взгляд, вполне обосновано, учитывая распорядительный характер полномочия и осуществление прокурором руководства уголовным преследованием, посредством указания прокурором даются поручения по сбору дополнительных доказательств, установлению обстоятельств дела, причастности лица и др. [23].

Вместе с тем, прокурор в досудебном производстве уполномочен, в определенных случаях и в установленном порядке, давать письменные указания о приобщении к материалам досудебного расследования результатов НСД. Что прямо указано в п.7 ч.1 ст.193 УПК и является еще одним из видов письменных указаний, которые вправе дать прокурор, как руководитель уголовным преследованием. Полномочие применимо при установлении прокурором результатов НСД, содержащие фактические данные, избличающие подозреваемого в причастности, подтверждающие виновность.

Учитывая отмеченные проблемы правового регулирования, теоретического и практического характера предлагается следующая редакция пункта 5 части 1 статьи 193 УПК: «5) дает письменные указания о производстве определенных следственных и процессуальных действий, негласных следственных действий, а также о принятии процессуальных решений».

Также предлагаем дополнить статью 7 УПК пунктом 39-1) следующего содержания: «письменное указание прокурора – акт прокурорского надзора по вопросам досудебного расследования, оперативно-розыскной деятельности и негласных следственных действий».

Такой подход позволит также отделить прокурорские указания, как акта органа, осуществляющего высший надзор, и его процессуальные полномочия от указаний начальников следственного отдела или органа дознания, поручения которых реализуются только в рамках ведомственного контроля.

В целом, автор считает, что законодательные поправки позволят выработать понятийный аппарат, обеспечат единообразное толкование и

определяют место письменного указания прокурора по уголовному делу в системе актов прокурорского надзора в уголовном процессе, детализируют процессуальные полномочия прокурора.

Таким образом, изучив полномочие прокурора по даче письменного указания, пришли к выводам о том, что в отечественном уголовном процессе указание прокурора лицу, осуществляющему досудебное расследование, продолжает оставаться одним из важнейших полномочий и актов надзора.

Указание о производстве процессуальных и следственных действий обладает ярко выраженными признаками осуществления прокурором функции уголовного преследования и руководства им. Тем не менее, в силу его содержания и отнесения к актам надзора, наличия элементов упреждающего надзора, защиты законных прав и интересов участников процесса, полномочие по даче указания одновременно содержит в себе элементы надзорной (правообеспечительной) функции прокурора.

Тем не менее, несмотря на солидный исторический путь, серьезную практику применения, кажущуюся однозначность в толковании, установлены проблемы теоретического и практического характера. Связано это с недостаточной правовой регламентацией полномочия.

В частности, уголовно-процессуальное законодательство не содержит дефиниции «письменного указания прокурора», как акта надзора, и как процессуального полномочия прокурора по осуществлению уголовного преследования. Полномочия прокурора по даче указания сформулированы крайне лаконично и недостаточно, законодатель ограничился предоставлением прокурору права дать указание о производстве лишь процессуального или следственного действия. Однако, процессуальный статус прокурора предполагает наличие у прокурора полномочия по даче поручений и о принятии определенного процессуального решения, при выявлении нарушений законности либо установлении необходимости завершения расследования ввиду достаточности доказательств.

2.5 Утверждение процессуальных решений. Полномочия на заключительной стадии досудебного производства

Начало 2021 года ознаменовалось введением в действие законодательного закрепления полномочий по утверждению. В соответствии с п.6 ч.1 ст.193 УПК, прокурор также обладает полномочиями по утверждению ключевых процессуальных решений лица, осуществляющего досудебное расследование [15, 43].

Как уже отмечалось, новеллами в УПК законодательно установлено «одобрение» прокурором законности и обоснованности решения органа в форме «утверждения». После этого процессуальный документ, содержащий такое решение, получает законную силу и вызывает определенные правовые и процессуальные последствия для участников процесса. Это полномочия схожие

с согласованием прокурором основных решений органа на досудебном расследовании, о чем уже говорилось (см. подраздел 2.2 настоящей работы).

Также как и в случаях с согласованием, установив нарушение законности и прав участника процесса, надзирающий прокурор обладает полномочиями отказать в утверждении процессуального решения. В случае если прокурор отказал в утверждении процессуального решения, принятого органом досудебного расследования, данный акт (процессуальное решение) органа досудебного расследования не приобретает законную силу, решение также считается «непринятым» и не влечет правовых и процессуальных последствий (см. подраздел 2.3 магистерского проекта).

Утверждение процессуального решения, составленного в электронном формате путем формирования шаблона соответствующего электронного постановления, реализуется прокурором путем удостоверения его ЭЦП. Если же процессуальное решение, требующее «прокурорского одобрения», было оформлено в бумажном виде (в т.ч. конфиденциальные решения), утверждение прокурор осуществляет проставлением на самом постановлении органа досудебного расследования отметки «утверждаю», которую заверяет подписью.

Таким образом, полномочие прокурора по утверждению основных процессуальных решений реализуется путем совершения действия по одобрению постановления органа досудебного расследования, выражающихся в положительной позиции надзорного органа. При утверждении постановления прокурор не выносит отдельный процессуальный документ.

После утверждения постановления органа досудебного расследования, последнее приобретает законную силу и влечет определенные правовые последствия (в зависимости от вида процессуального решения, которое утверждается), определяет дальнейшее движение уголовного дела (в архив на хранение либо в суд, после ознакомления участников процесса с материалами дела и принятыми процессуальными решениями).

В дальнейшем, утвержденное процессуальное решение может быть отменено, только вышестоящим прокурором, что также является одной из форм и ступеней в системе гарантий прав и законных интересов участников процесса.

Вновь следует обратиться к мнению профессора Ахпанова А.Н. и Ахмеджанова Ф.Р., предложивших концептуально классификацию процессуальных решений следователя, дознавателя или органа дознания в качестве «основных (ключевые, итоговые) – влияющих на ход и исход уголовного дела, и как промежуточных – направленных на исследование обстоятельств уголовного дела и обеспечение надлежащего поведения участников процесса» [44].

В данном случае, утверждению подлежат основные итоговые процессуальные решения, влияющие на исход досудебного производства. Условно отнесли полномочия по утверждению основных процессуальных решений к заключительной стадии досудебного производства. Исключение из этого составляют случаи возможного вынесения органом постановления о

прекращении уголовного преследования в отношении лица в ходе досудебного расследования, т.е. еще до его завершения или прерывания сроков по нему (см. подраздел 2.2).

В данном случае следует отметить мнение Ефимичева С.П. и Ефимичева П.С., определявших «окончание предварительного следствия совокупностью процессуальных действий (и соответствующих правоотношений), направленных на проверку полноты, всесторонности, объективности собранных по делу доказательств, на восполнение пробелов проведенного следствия, окончательное в соответствии с требованиями закона оформление следственного производства» [56].

На основании анализа специальной литературы, зарубежного опыта к заключительной стадии досудебного производства отнесены формы завершения досудебного расследования (принятие итоговых решений): прекращение уголовного дела, различные формы подготовки дела к направлению в суд и предание суду (завершение расследования и составление обвинительного акта (заключение), применение приказного производства и составление протокола об уголовном проступке и др.). Это итог досудебной деятельности органа расследования и оценка прокурора ему [56, 57, 58].

УПК РК предусматривает полномочия прокурора по утверждению следующих основных процессуальных решений:

1. Прекращение уголовного дела (п.1 ч.1 ст.290 УПК);
2. Применение приказного производства (ст.629-3 УПК);
3. Протокол об уголовном проступке (ст.528 УПК).

Сроки и особенности порядка утверждения указанных решений также отражены в вышеуказанных нормах УПК. Порядок реализации полномочий прокурора также детально регламентирован в отраслевой Инструкции.

Полномочия по утверждению основных процессуальных решений предполагают выражение позиции прокурора по сформированному обвинению лица, на основе изучения и оценки собранных органом доказательств, это одна из форм уголовного преследования. Соответственно, законодательно закреплено дальнейшее направление уголовного дела – в суд, в случае утверждения указанных решений (за исключением утверждения постановления о прекращении дела).

Как уже отмечалось, эти полномочия, предоставленные новеллами в УПК, фактически образуют форму переходной компетенции прокурора на пути дальнейшего внедрения трехзвенной модели, в рамках которой прокуроры, как руководители уголовным преследованием, такие ключевые решения будут принимать уже самостоятельно.

Из содержания указанных норм следует, что в случаях утверждения постановления о применении приказного производства и протокола об уголовном проступке, уголовное дело подлежит направлению прокурором в суд для рассмотрения по существу. При этом, утверждение таких решений является достаточным для дальнейшего направления дела в суд, вынесение

отдельного постановления об этом не предусмотрено, прокурор правомочен направить утвержденное постановление о проступке или постановление о применении приказного производства сопроводительным письмом. В данном случае, отсутствует стадия предания суду. Для сравнения: статьи 304, 305 УПК регулируют полномочия прокурора на стадии предания суду по уголовным делам, завершаемым составлением обвинительного акта (в порядке ст. ст. 190 и 300 УПК) и сам факт утверждения прокурором обвинительного акта не является достаточным, требуется вынесение постановления о предании суду.

В ходе исследования установлен недостаточный уровень правовой регламентации формы реализации полномочий, в случае принятия им решений об отказе в утверждении постановления о применении приказного производства или протокола об уголовном проступке.

В частности, статья 629-3 УПК, регламентирующая порядок принятия прокурором решений по результатам изучения материалов приказного производства, предписывает ему, в случае отказа им в утверждении постановления о применении приказного производства, прекратить уголовное дело по ст. ст. 35, 36 УПК (п.2 ч.4) либо возвратить уголовное дело для осуществления дознания или предварительного следствия (п.3 ч.4).

При этом правовая норма не содержит регламентации порядка и формы вынесения таких решений (в случае отказа в утверждении постановления о применении приказного производства).

Это важно понимать, так как в случае принятия по таким делам иного решения (если дело не направляется в суд), прокурор обязан произвести также другие действия, которые и выражают принятое им процессуальное решение. Полагаем, что прокурор должен быть законодательно наделен полномочиями по вынесению отдельного мотивированного постановления, так как принятое им процессуальное решение и дальнейшее направление движения дела должны быть оформлены в соответствующей процессуальной форме. Такое постановление должно быть доведено до сведения участников процесса и органа, с возможностью дальнейшего его обжалования.

Для сравнения, в п.4 ч.4 ст.629-3 УПК законодателем закреплено полномочие прокурора прекращать уголовное дело в отношении отдельных подозреваемых, «о чем выносит соответствующее постановление», но при этом - направить дело в суд (фактически в отношении остальных лиц). Вместе с тем, из указанного пункта, по нашему мнению, следует исключить альтернативное полномочие прокурора «либо прекращает досудебное расследование в полном объеме», как излишнее. Так как, полномочие по прекращению дела уже предусмотрено пунктом 2 части 4 статьи, в случае отказа в утверждении постановления о приказном производстве. Очевидно, что прекращение дела в полном объеме предполагает и отказ в утверждении.

Кроме того, п.4 ч.4 ст.629-3 УПК не содержит регламентации полномочия прокурора, в случае принятия решения о прекращении уголовного дела в отношении отдельных подозреваемых и направлении дела в суд в отношении

остальных лиц. На наш взгляд, это решение является составным и содержит фактически в себе элементы обоих предыдущих (пункты 2 и 3 части 4) применительно к разным подозреваемым по одному делу. Следовательно, юридически верным будет предоставление прокурору полномочия по отказу в утверждении постановления о приказном производстве и прекращению уголовного дела в отношении отдельных подозреваемых (о чем выносится мотивированное постановление), с одновременным утверждением постановления о приказном производстве и направлением дела в суд в отношении остальных.

Аналогично, ч.3 ст.528 УПК, в случае отказа прокурора в утверждении протокола об уголовном проступке, обязывает последнего прекратить уголовное дело или вернуть для осуществления дознания или предварительного следствия. Порядок и форма принятия таких решений законодательно также не предусмотрены.

В этой связи, в качестве практической рекомендации, предлагается внести в нормы ст.629-3 УПК и ст.528 УПК изменения и дополнения, предусмотрев, в том числе обязанность вынесения прокурором постановлений о прекращении уголовного дела или о возвращении дела для осуществления дознания, предварительного следствия, если им принято решение об отказе в утверждении постановления о применении приказного производства или протокола об уголовном проступке.

Одной из форм завершения досудебного расследования является прекращение уголовного дела по различным основаниям, предусмотренным статьями 35, 36 УПК. Данные решения являются ключевыми и затрагивают права участников процесса, влекут определенные юридические последствия. Соответственно, законность решений о прекращении уголовного дела незамедлительно становится предметом прокурорской проверки.

Полномочия прокурора по утверждению постановлений следователя о прекращении уголовного дела закреплены в п.п. 6 и 17 ч.1 ст.193 УПК. Порядок действий прокурора по уголовному делу, поступившему с постановлением о прекращении уголовного дела, регулируется статьей 290 УПК.

В данном случае речь идет о поступлении материалов уголовного дела с постановлением о его прекращении, т.е. дело не считается прекращенным, так как постановление еще не приобрело законной силы, не утверждено прокурором. Вместе с тем, на досудебной стадии уголовного процесса утверждение постановлений о прекращении дел не является единственным полномочием прокурора применительно поступившему на изучение постановлению следователя.

Законодатель предусмотрел ряд альтернативных полномочий прокурора, в зависимости от результатов изучения материалов уголовного дела и проверки законности вынесенного следователем постановления.

В частности, анализом ст.290 УПК установлено, что отмеченные ранее новеллы в уголовно-процессуальном законодательстве непосредственно

затронули нормы данной статьи. По итогам изучения материалов уголовного дела, поступившего с постановлением о его прекращении, прокурор правомочен принять только одно из трех предлагаемых решений.

Во-первых, прокурор может утвердить постановление о прекращении уголовного дела или уголовного преследования (п.1 ч.1 ст.290 УПК). Утверждение производится путем наложения ЭЦП на электронном документе (сейчас независимо от формата расследования процессуальные решения, подлежащие согласованию или утверждению прокурором, формируются путем составления электронного шаблона документа в системе ЕРДР). С этого момента решение считается принятым и получает законную силу.

Во-вторых, прокурор, изучив материалы уголовного дела и не согласившись с процессуальным решением следователя, правомочен отказать в его утверждении (п.2 ч.1 ст.290 УПК). В этом случае решение о прекращении дела или уголовного преследования считается «непринятым», не приобретает законную силу. Досудебное расследование не считается завершенным. Прокурор выносит мотивированное постановление об отказе в утверждении постановления о прекращении уголовного дела или уголовного преследования, дело возвращается в орган уголовного преследования с обязательным указанием о производстве конкретных следственных действий. Одновременно прокурор устанавливает разумный срок для дополнительного расследования.

В-третьих, прокурору предоставлено право прекратить уголовное дело либо уголовное преследование по другим основаниям, которые предусмотрены ст. ст. 35, 36 УПК (п.3 ч.1 ст.290 УПК).

Если по первым двум полномочиям все в целом ясно, то реализация третьего из них в практической деятельности сопряжено с определенными проблемами теоретического и практического характера.

Анализ статистических сведений указывает на применение прокурорами на досудебной стадии только полномочий по утверждению постановлений о прекращении или об отказе в утверждении постановлений о прекращении (до 31 декабря 2020 года, т.е. до вступления в силу новелл в УПК – отмена постановлений о прекращении дела). Отсутствие случаев применения указанного выше полномочия прокурорами Казахстана, отчасти обусловлено отсутствием такого функционала (о чем указано ниже), но главная причина – это отсутствие достаточной правовой регламентации. Статистические сведения [54] приведены в таблице 3 (см. приложение 4).

Выводы о том, что такое положение сложилось ввиду недостаточности правовой регламентации механизма его реализации, подтверждаются результатами опросов, проведенных среди сотрудников прокуратур области.

подавляющее большинство респондентов не смогло сформулировать суть и содержание указанного процессуального полномочия прокурора на досудебной стадии уголовного процесса [59]. При этом сослались на отсутствие достаточного правового регулирования данного вопроса в УПК и

отраслевой Инструкции ГП РК – 80% опрошенных, затруднились ответить – 10%, иные причины указали – 10%.

Законодательные новеллы также не внесли ясность. До настоящего момента также остается неясной процедура прекращения прокурором по иным основаниям дела, поступившего уже с вынесенным, но не утвержденным по новому формату (с 31 декабря 2020 г.) постановлением следователя о прекращении дела.

Следующие статистические сведения [54] также указывают на отсутствие практики применения полномочий по прекращению дел по иным основаниям в новом формате, согласно новеллам в УПК: таблица 4 (см. приложение 5).

Проблема имеет теоретические и практические аспекты. Ввиду отсутствия достаточной правовой регламентации института, нами предпринята попытка самостоятельно выработать алгоритм применения данного процессуального полномочия, на основе анализа иных норм уголовно-процессуального и уголовного законодательства, практики надзора.

Во-первых, если прокурор не согласился с основаниями, по которым следователь принял решение о прекращении уголовного дела, то он, следуя логике уголовного процесса, должен вначале отказать в утверждении такого постановления (так как постановление следователя не утверждено).

Однако, рассматриваемые нормы УПК (ст. ст.193, 290 УПК) не содержат какой-либо регламентации на этот счет.

Во-вторых, прокурор не должен усматривать необходимость проведения каких-либо дополнительных следственных действий по данному делу, так как вопрос стоит лишь в различии оценок собранным доказательствам и установленным в ходе досудебного расследования обстоятельствам дела (следователь оценил на основе своего внутреннего убеждения, а прокурор дал свою оценку). По делу должны быть проведены все необходимые следственные действия в исчерпывающем и достаточном объеме. В противном случае, при наличии обоснованной необходимости в проведении дополнительных следственных действий, применение полномочий по прекращению уголовного дела по иным основаниям не допустимо. В этом случае, прокурор вправе отказать в утверждении постановления следователя и возвратить дело для производства дополнительных следственных действий, т.е. может воспользоваться только полномочием, предусмотренным п.2 ч.1 ст.290 УПК.

В-третьих, принятие прокурором решения о прекращении дела по иным основаниям (т.е. отличным от основания, которое привел в своем постановлении следователь) предполагает принятие процессуального решения самим прокурором, тогда как уголовное дело не находилось в его производстве. УПК не предусматривает полномочия прокурора по прекращению уголовного дела, которое не принималось им в свое производство. Кроме права прокурора прекратить незаконные НСД, предусмотренного п.9-1 ч.1 ст.193 УПК.

Для преодоления пробела в правовом регулировании, делаем вывод об отсутствии необходимости принимать дело в собственное производство

прокурором, так как по делу отсутствует необходимость в проведении дополнительного расследования. Иначе говоря, никакие следственные действия по такому делу не будут проводиться, прокурор лишь дает оценку по результатам изучения материалов дела, которое поступило с постановлением следователя о прекращении дела.

В-четвертых, на наш взгляд, прокурор может прекратить уголовное дело только по реабилитирующим основаниям, т.е. не требующим производства иных процессуальных действий до вынесения постановления о прекращении дела по иным основаниям, в соответствии с п.3 ч.1 ст.290 УПК. Эти выводы следуют из природы нереабилитирующих оснований, которые предполагают наличие состава преступления и определенное ограничение прав и свобод подозреваемых, влекут негативные юридические последствия.

Из анализа норм части 4 статьи 35 УПК и частей 4, 5 статьи 36 УПК следует, что прекращение уголовного дела по нереабилитирующим основаниям не может иметь место, если подозреваемый, обвиняемый против этого возражают. Учитывая, необходимость уведомления подозреваемого, обвиняемого об основаниях прекращения и обязанности установить их отношение к такому процессуальному решению, считаем невозможным применение такого полномочия прокурором при усмотрении им возможности прекратить дело по нереабилитирующим основаниям (тем более, если следователь вынес постановление о прекращении дела по реабилитирующему основанию), так как ухудшается положение участника процесса.

Обратная же ситуация, когда следователь вынес постановление о прекращении дела по нереабилитирующему основанию и представил его на утверждение прокурору (к примеру, в связи с примирением (ст.68 УК) или по амнистии) [60], а прокурор, в свою очередь, не усмотрел признаки состава преступления по делу, представляется процессуально вполне допустимым. В этом случае, прокурор вправе прекратить уголовное дело по реабилитирующему основанию, тем самым реабилитировав подозреваемого и восстановив его права. Причем при принятии прокурором решения о прекращении дела по реабилитирующему основанию, согласия участников процесса не требуется, ничто не препятствует принятию решения без производства иных процессуальных действий.

Резюмируя этот вопрос, предлагается обсудить вопрос внесения законодательных поправок в статьи 193 и 290 УПК, доработать отраслевую Инструкцию, в части детализации механизма прекращения прокурором дела по иным основаниям, с учетом предложенного временного алгоритма действий.

Практические проблемы реализации полномочия ранее усугублялись отсутствием одноименного функционала в ИС ЕРДР, попросту говоря, разработчики информационной системы также «упустили» возможность применения прокурором такого полномочия. Для исправления ситуации ранее (ноябрь 2020 г.) направили письмо на имя председателя КПСиСУ [61], в котором обращено внимание на наличие у прокурора полномочия по

прекращению уголовного дела по иным основаниям, предполагающего возможность прокурору самостоятельно прекращать уголовное дело, которое к нему поступило уже с принятым решением следователя о прекращении дела. Без отмены постановления следователя и возобновления и без принятия в свое производство. Отсутствие функционала ИС ЕРДР вынуждало прокуроров (в случае отсутствия необходимости в проведении дополнительных следственных действий органом) принимать одновременно 3 разных решения, а именно об отмене постановления органа расследования о прекращении дела, затем - решение о принятии дела прокурором в свое производство, после чего прокурор принимает решение о прекращении дела уже по иному основанию. Указанное препятствовало реализации полномочий прокурора, предусмотренных п.3 ч.1 ст.290 УПК. Предложено дополнить функционал ИС ЕРДР указанным решением. Предложение прокуратуры Актюбинской области было поддержано, разработан и реализован соответствующий функционал.

В качестве особого института на заключительном этапе рассматриваются и полномочия прокурора на стадии предания суду, включающие порядок и сроки принятия решений по делам, поступившим прокурору с обвинительными актами на основании ст.190 УПК (в порядке УДР) или ст.300 УПК (в общем порядке). Стадия детально регламентирована главой 39 УПК и не является новеллой.

Следует отметить достаточно подробную регламентацию в УПК действий и решений прокурора на стадии предания суду: перечень обязательных вопросов, которые должен разрешить прокурор при изучении уголовного дела, поступившего с обвинительным актом (ст.301); решения, которые прокурор правомочен принять по поступившему с обвинительным актом делу (ст.302); правомочие «мотивированным постановлением отменить или изменить ранее избранную в отношении подозреваемого меру пресечения либо избрать меру пресечения, если таковая не была применена» (ст.303); принятие прокурором мер по обеспечению вручения обвинительного акта обвиняемому (ст.304).

Весь указанный комплекс полномочий прокурор обязан реализовать в приведенной последовательности, прежде чем осуществить самое важное полномочие, характеризующее роль прокурора в уголовном преследовании и окончательную оценку им досудебного расследования, – предание суду.

Предание суду, как полномочие прокурора в досудебном производстве, и как стадия такого производства, регулируется нормами одной статьи 305 УПК.

Тем не менее, это одни из важнейших прокурорских полномочий в ходе осуществления им функции уголовного преследования на досудебной стадии уголовного процесса. Фактически она является итоговой оценкой собранных следователем доказательств и обоснованности подозрения, выражающейся в утверждении обвинительного акта и направления дела в суд. Эта самостоятельная стадия выражается в вынесении прокурором отдельного постановления о предании обвиняемого суду и означает переход уголовного процесса от досудебного производства к судебному разбирательству.

В свою очередь, поступившее после осуществления предания суду и направления дела в суд всякое ходатайство или жалоба участников процесса в обязательном порядке направляются непосредственно в суд (ч.3 ст.305 УПК). Такие обращения более не могут являться предметом рассмотрения следователем или прокурором.

Без стадии предания суду, полномочия прокурора лишаются смысла, а в отношении лица, не преданного суду, невозможно судебное разбирательство.

Более того, полномочия на указанной стадии, по вышеуказанной причине, следует относить к функции прокурора по осуществлению уголовного преследования, так как связано с оценкой доказательств, квалификации и формированием обвинения.

Вновь обращаемся к мнениям авторитетных правоведов. Мерзадинов Е.С., Секишев А.А., Абайдельдинов Е.М. высказали собственное видение относительно сущности и значимости стадии предания суду: «Процессуальная деятельность прокурора по принятию решения по уголовному делу, поступившему к нему с обвинительным актом, является самостоятельным этапом стадии досудебного производства и не является какой-либо составляющей частью досудебного расследования. На этом этапе следственные действия не производятся, решения принимает прокурор самостоятельно», «Обвинительный акт по самой природе не является документом следственного действия. Он не имеет отношения к предмету доказывания. Обвинительный акт с момента составления и подписания его следователем не приобретает юридической силы... Непосредственно вопрос о признании лица обвиняемым в соответствии ... решается только прокурором» [9].

Учитывая тенденцию перехода к трехзвенной модели уголовного процесса (на основе германского опыта) теоретически допускаем переход в дальнейшем прерогативы составления обвинительного акта (обвинительного заключения), как заключительной оценки всему досудебному расследованию и элемента уголовного преследования, от следователя к прокурору. Будут исключены предусмотренные ст.302 УПК два взаимоисключающих действия прокурора (утверждение обвинительного акта следователя и составление нового обвинительного акта), а также – изменение списка лиц, подлежащих вызову в суд. Вместо них будет производиться всего одно – составление прокурором обвинительного акта (обвинительного заключения). Это также соответствует избранному Казахстаном пути развития уголовного процесса.

Таким образом, продолжая дальнейшее реформирование, законодатель с 2021 года предоставил прокурору полномочия, наравне с согласованием, и по утверждению основных процессуальных решений, принятых по итогам проведенного досудебного расследования. Полномочия также являются переходными к дальнейшему внедрению трехзвенной модели уголовного процесса. Прокурор на основе независимой оценки собранных следствием доказательств, будет самостоятельно принимать ключевые решения. Следователь и дознаватели будут лишены такой компетенции.

Утверждение осуществляется путем наложения прокурором ЭЦП на электронный документ, созданный следователем, либо – выполнением соответствующей надписи на бумажном экземпляре процессуального документа и подписанием. В случае отказа в утверждении, прокурор выносит соответствующее постановление с приведением оснований. Без утверждения, процессуальное решение следователя не приобретает законной силы и неспособно вызвать юридические последствия.

Прокурор законодательно уполномочен утверждать ряд процессуальных решений: постановление о прекращении уголовного дела, постановление о применении приказного производства, протокол об уголовном проступке.

Полномочия по утверждению ключевых процессуальных решений нами отнесены, как к функции надзора за законностью, так и уголовного преследования, в том числе с элементами процессуального руководства.

К заключительной стадии досудебного производства отнесли и завершение расследования дела составлением обвинительного акта. В качестве стадии и полномочия прокурора реализуется прокурорская оценка достаточности доказательств и расследованию в целом – предание суду. Фактически оно знаменует переход из досудебной стадии в стадию судебного разбирательства. Без предания суду конкретного обвиняемого не имеет смысла и судебное разбирательство, проводимое в отношении преданного суду лица и только в пределах обвинения.

В ходе исследования сформулировано теоретическое предположение относительно перехода полномочий по составлению обвинительного акта (обвинительного заключения) к прокурору, как процессуальному лицу, осуществляющему от имени государства уголовное преследование.

Анализом действующего законодательства, надзорной и судебной следственной практики установлены проблемы правоприменения, выразившиеся в недостаточности правового регулирования некоторых аспектов полномочий прокурора на заключительной стадии досудебного производства. Предложены поправки в УПК, а также - практический алгоритм действий прокурора по прекращению уголовного дела по иному основанию (п.3 ч.1 ст.290 УПК), до разрешения вопроса о механизме реализации данного полномочия законодательным путем.

3. ПРОЦЕССУАЛЬНЫЙ ПРОКУРОР. ПОНЯТИЕ ИНСТИТУТА, СТАТУС И ПОЛНОМОЧИЯ В УГОЛОВНОМ ПРОЦЕССЕ

3.1 Понятие института, сущность, правовое регулирование полномочий

Действующий УПК впервые законодательно ввел в уголовный процесс фигуру процессуального прокурора. Создание указанного процессуального института признается одним из значительных прорывов в отечественной модели уголовного судопроизводства, направленных на совершенствование уголовного преследования, при одновременном усилении надзорных гарантий прав участников процесса, защиты интересов государства.

Статус процессуального прокурора сейчас рассматривается в качестве формы слияния в одной фигуре двух сфер прокурорского надзора (надзор за законностью досудебного расследования и поддержания государственного обвинения в суде, включает и элементы уголовного преследования). Объясняет его процессуальное предназначение, сформулированный в практике, принцип «одно дело - единый прокурор» [62, с.5].

Институт начал функционировать зарубежом сравнительно раньше. Например, украинское уголовно-процессуальное законодательство регламентирует статус процессуального прокурора с 2012 г. Анализ конституционной функции прокуратуры Украины (статья 121 Конституции Украины) указывает на законодательную детализацию функции надзора за соблюдением законов в ходе проведения досудебного расследования. Сегодня надзор там облачен в форму процессуального руководства, суть которого состоит в непосредственном участии прокурора в том или ином объеме в расследовании, несении им ответственности за результаты расследования, прокурор – «хозяин» конкретного уголовного дела [62, с.30].

В юридической науке отмечается широта обсуждения категории «руководство досудебным расследованием». Толочко А.Н. определяет следующими положениями:

1. Прокурор осуществляет процессуальное руководство деятельностью органов досудебного расследования. Без руководства надзорные полномочия не реализуемы и утрачивают правоохранительный потенциал;

2. Процессуальное руководство прокурора в одинаковой мере и правовой форме распространяется на все поднадзорные органы досудебного расследования, вне зависимости от ведомственной принадлежности [63].

Не менее интересна позиция Гнатюка А.Ю., согласно ей процессуальное руководство предполагает контроль хода расследования прокурором на протяжении всего периода его осуществления, направление деятельности органа расследования в целях наиболее эффективной подготовки и поддержания государственного обвинения. В этом видит принципиальное отличие процессуального руководства от надзора, в ходе которого прокурор

лишь изучает материалы уголовного дела с целью выявления, устранения нарушения законности (как бы со стороны). Процессуальное руководство состоит в принятии мер по обеспечению эффективного расследования «как бы на будущее, а не по результатам выявленных нарушений закона» [64].

Анализ научной и практической литературы свидетельствует о наличии теоретических и практических проблем. П.35 ст. 7 УПК определяет процессуального прокурора, как прокурора, «на которого...возложен надзор за применением законов по уголовному делу» [15]. Сразу же бросается в глаза недостаточность дефиниции.

Если быть точным и исходить из организации деятельности в органах прокуратуры, то надзор за законностью досудебного расследования осуществляет каждый из сотрудников профильных подразделений или прокуратур, закрепленный за данным направлением надзора. В этом смысле, не может быть прокурора «непроцессуального». Все они действуют в рамках процессуальной компетенции, предоставленной УПК. Разница лишь в различии порядка закреплений надзора за конкретным прокурором: предметный, зональный и т.п. Ни одно уголовное дело не может остаться без надзора и закрепления конкретного сотрудника за ним.

Анализом отмеченных норм УПК и практики надзора установлены определенные требования к статусу процессуального прокурора и особые условия для определения их по конкретным делам. Существует определенная градация дел, по которым определяются процессуальные прокуроры и возлагается обязанность процессуального руководства уголовным преследованием. В отличие от прокурора, осуществляющего надзор (надзирающий прокурор), процессуальный – определяется не по всем делам.

Не следует забывать о наличии законодательного упоминания в УПК фигуры надзирающего прокурора или прокурора, осуществляющего надзор за ходом расследования. К примеру, ч.ч.4 и 5 ст.56 УПК предостерегают следственного судью от совершения действий им принятия решений вместо надзирающего прокурора и обязывают дать поручение надзирающему прокурору незамедлительно проверить заявления подозреваемого о пытках. Также уполномоченный прокурор упомянут в статьях 58, 234, 559, 598 УПК.

Разночтения может внести и формулировка порядка назначения процессуального прокурора, предусмотренная ч.3 ст.193 УПК. В соответствии с ней, руководитель органа прокуратуры правомочен по конкретному уголовному делу определить прокурора, который будет осуществлять надзор.

По причине недостаточного теоретического обоснования в практической деятельности для участников уголовного процесса и для суда фактически неразличимы эти два статуса прокурора. Однако, институт процессуального прокурора - фактически «продукт» исторического развития уголовного процесса Казахстана, дальнейшей трансформации роли и полномочий прокуратуры. Создание института было объективно обусловлено.

Особо отмечаем оправдавший свое предназначение еще с начала 2000-х годов прошлого века «сквозной метод» надзора. Суть заключалась в осуществлении надзора за конкретным делом одним из сотрудников прокуратуры с момента возбуждения уголовного дела, на стадии расследования и придания суду, поддержания государственного обвинения в суде и до вступления в силу судебного акта (приговора, постановления).

Институт процессуального прокурора – в сущности, более совершенная форма прокурорского надзора за законностью досудебного расследования и осуществления уголовного преследования (путем личного участия в следственных действиях, формирования основных процессуальных решений и обвинения, самостоятельного придания суду и поддержания государственного обвинения и привлечения лица к уголовной ответственности).

Он законодательно обладает особыми полномочиями, которые можно расценивать, как более широкие, чем у надзирающего прокурора. Он же правомочен продолжать далее уголовное преследование, путем поддержания государственного обвинения в суде, чего не может надзирающий прокурор.

При всей многогранности статуса процессуального прокурора и его особых полномочиях, приведенная в УПК дефиниция не раскрывает суть процессуального института. Предлагается следующая редакция пункта 35 статьи 7 УПК:

«35) процессуальный прокурор – прокурор, на которого в соответствии с настоящим Кодексом руководителем органа прокуратуры возложен надзор за законностью досудебного расследования по конкретному уголовному делу и осуществление уголовного преследования, в том числе поддержание государственного обвинения в судах первой и апелляционной инстанций».

Такое определение также позволит установить соотношение статусов надзирающего и процессуального прокурора. На наш взгляд, первый из них является прокурором (не включая руководителей прокуратур), который обладает полномочиями по надзору за законностью досудебного расследования, в рамках установленной для него компетенции (не обладает полномочиями руководителей органов прокуратур и не уполномочен поддерживать государственное обвинение). Процессуальный прокурор обладает всеми полномочиями надзирающего прокурора, а также уполномочен осуществлять уголовное преследование, в т.ч. являясь государственным обвинителем, обладает некоторыми полномочиями руководителя прокуратуры. Процессуальный прокурор, в отличие от надзирающего, несменяем.

Собственно полномочия процессуального прокурора довольно лаконично регламентированы в УПК, видится недостаточность правовой регламентации. Ч.3 ст.193 УПК закрепляет осуществление процессуальным прокурором надзора по уголовному делу с момента начала досудебного расследования, пользование им полномочиями, которые предусмотрены частью первой этой же статьи (общие полномочия прокурора в ходе досудебного расследования).

Причем этой же нормой исключено обладание процессуальным прокурором полномочиями руководителей органов прокуратуры (перечень таких закреплен в ч.2 ст.193 УПК) и подтверждено право участвовать в суде первой инстанции в качестве государственного обвинителя. Эти положения также неоспоримы. Анализ нормативной правовой базы указывает на наличие у процессуального прокурора некоторых полномочий руководителя.

Излишним представляется и ограничение полномочий поддержанием гособвинения только в судах первой инстанции. Тогда как, «государственное обвинение» определяют как процессуальную деятельность прокурора в судах первой и апелляционной инстанций, которая состоит в доказывании обвинения с целью привлечения к уголовной ответственности виновного (п.28 ст.7 УПК).

Участие процессуального прокурора при апелляционном рассмотрении уголовного дела будет соответствовать концепции и статусу процессуального прокурора, а также его задачам по надзору с начала досудебного расследования и до вступления судебных актов в законную силу. Он, как лицо, осуществляющее процессуальное руководство уголовным преследованием, несет ответственность за ход и результаты досудебного расследования, выводы которого им отстаиваются в судах при поддержании государственного обвинения, обеспечении применения к нему меры наказания, на всех этапах.

Уникальность института процессуального прокурора, отмеченная ранее, позволяет исследовать его роль, процессуальный статус и полномочия в уголовном процессе лишь в неразрывном комплексе (системно), как на досудебной стадии, так и при поддержании гособвинения в судах. Он выступает в качестве «моста» между стадиями уголовного судопроизводства: досудебного расследования и осуществления правосудия.

Нормы, затрагивающие полномочия процессуального прокурора на стадии поддержания гособвинения, законодателем «помещены» в статью 193 УПК, регламентирующую общие полномочия прокурора.

Полномочиям процессуального прокурора на досудебной стадии посвящен целый раздел отраслевой Инструкции (раздел 11), п.74 которой содержит перечень дел, обязывающих назначать процессуальных прокуроров и возлагать процессуальное руководство: вызвавших общественный резонанс, или являющихся актуальными и сложными в плане доказывания либо по другим делам, где необходим постоянный надзор в форме процессуального руководства и своевременная координация действий оперативно-следственных подразделений органов уголовного преследования [17]. Собственно сами полномочия регламентированы путем указания на самостоятельность применения полномочий, предусмотренных статьями 193, 337 и 340 УПК (п.76). Полномочия распространяются на все дела, по которым определен процессуальным прокурором (п.77).

Процессуальный прокурор обладает всеми полномочиями прокурора в досудебном расследовании, за исключением полномочий руководителя органа прокуратуры. Это соответствует нормам УПК.

Приведем выводы относительно круга полномочий процессуального прокурора в уголовном судопроизводстве.

Во-первых, предварительные выводы автора о статусе и компетенциях процессуального прокурора, его предназначении в уголовном процессе указывают на обладание им несколько широкими полномочиями в отличие от уполномоченного прокурора, осуществляющего надзор только за законностью досудебного расследования.

Во-вторых, если уголовно-процессуальное законодательство исключает обладание им полномочиями руководителей прокуратур (ст.193 УПК), то анализ отраслевой Инструкции, проведенный автором, указывает на наличие у процессуального прокурора иных практических полномочий, которые фактически сопоставимы с полномочиями руководителей (уполномоченные или надзирающие прокуроры ими не обладают, ни по УПК, ни по Инструкции).

Детально в этой связи разберем приложение №2 к Инструкции «Схема рассмотрения, согласования (отказа в согласовании), подписания и утверждения процессуальных документов» (далее – Схема) [17]. Фактически это еще одна форма регламентации некоторых полномочий.

Схема является довольно детальным документом и содержит перечень уровней прокуроров, которым предоставляются полномочия по подписанию процессуальных документов, актов надзора, согласованию и утверждению основных процессуальных решений органов уголовного преследования. Наименования прокуроров соответствуют перечню ст.58 УПК. Условно разделим на 3 категории: 1) руководители органов прокуратуры; 2) прокуроры, осуществляющие надзор за законностью досудебного расследования – надзирающие прокуроры; 3) процессуальные прокуроры.

Анализ указал на ряд полномочий процессуальных прокуроров, осуществляемых наравне с руководителями прокуратур. Надзирающие прокуроры ими не обладают. Результаты - в таблице 5 (приложение 6).

При этом Схема (п.7), в части отсутствия полномочий у процессуального и надзирающего прокуроров выносить постановления о возвращении дел на доследование, не соответствует п.8 ч.2 ст.193 УПК. Норма в качестве исключительного полномочия руководителя прокуратуры предусматривает утверждение постановления процессуального прокурора о возвращении уголовного дела на дополнительное расследование. УПК позволяет процессуальному прокурору выносить такие постановления.

По понятным причинам отраслевой Инструкцией не регулируются полномочия процессуального прокурора после предания обвиняемого суду и направления дела в суд. Относительно полномочий процессуального прокурора на стадии поддержания государственного обвинения п.79 Инструкции содержит ссылку на иной нормативный правовой акт ГП РК. Данная функция осуществляется в соответствии с требованиями Инструкции по организации представительства интересов государства в суде и надзора за законностью вступивших в силу судебных актов по уголовным делам [65].

Рассмотрим полномочия по проверке законности НСД. Часть 2 статьи 234 УПК регламентирует полномочия и обязанность процессуального прокурора по проверке законности санкционированного постановления об НСД по поручению следственного судьи. Проверка проводится в течение 5 суток, о результатах уведомляется судья, по инициативе которого назначена проверка.

Также из логики этой нормы следует, что именно процессуальный прокурор правомочен внести ходатайство при установлении незаконности постановления о проведении НСД [15].

На наш взгляд, проверку законности санкционированных судом НСД правомочен проводить всякий прокурор, осуществляющий надзор за законностью досудебного расследования (не только процессуальный прокурор). Процессуальные прокуроры определяются не по каждому уголовному делу, а надзирающие прокуроры закреплены по всем делам (зонально или предметно). Вопрос о том, кем конкретно из сотрудников прокуратуры должна проводиться проверка, не является процессуальным, это организационный аспект и должен регулироваться ведомственными нормативными правовыми актами.

Например, пунктом 70 отраслевой Инструкции совместная проверка законности НСД по поручению следственного судьи возложена на сотрудников подразделений уголовного преследования (надзирающих прокуроров) и подразделений по надзору за законностью ОРД, КРД и НСД [17].

Предлагается внесение изменений в редакцию ч.2 ст.234 УПК путем исключения из абзацев 5 и 6 слов «процессуальным» и «процессуальный», соответственно.

3.2 Соотношение принципа несменяемости и замена процессуального прокурора. Группа процессуальных прокуроров, проблемы правовой регламентации

Ранее отмечался один из основополагающих принципов процессуального руководства – несменяемость процессуального прокурора («одно дело – единый прокурор»), закрепленный в УПК (ч.3 ст.193). Однако, замена его возможна, хоть и в исключительных случаях.

Эти случаи нашли отражение в Инструкции (п.78). Мотивированным постановлением руководителя органа прокуратуры процессуальный прокурор может быть заменён в случаях: 1) перевода, увольнения, изменения поднадзорности уголовного дела или других обстоятельств, не позволяющих осуществлять дальнейший надзор по делу или поддержание гособвинения; 2) временной нетрудоспособности, отпуска либо обстоятельств, временно препятствующих осуществлению надзора по делу.

Норма же УПК, позволяющая замену процессуального прокурора, может вызывать определенные сомнения в самой основе процессуального руководства – несменяемости процессуального прокурора, которая предполагает осуществление надзора и уголовного преследования одним прокурором.

Наличие исключения из принципа лишает в определенных случаях смысла функционирование института процессуального прокурора, как руководителя уголовного преследования.

Предлагается предусмотреть ограничения по стадиям уголовного производства, когда замена процессуального прокурора еще допустима. Замена должны быть допустимы лишь на стадии досудебного расследования, когда «новый» процессуальный прокурор еще имеет возможность войти в курс дела, изучить ход расследования и результаты следственных действий, произведенных до вступления в процесс, может «корректировать» дальнейший ход расследования путем оказания процессуального влияния в целях формирования объективного и обоснованного обвинения, обеспечения эффективной реализации задач уголовного процесса и защиты прав лиц.

Исходя из этого, он может продолжить эффективно уголовное преследование, поддерживая государственное обвинение, основанное на воспринятых им непосредственно обстоятельствах дела и результатах досудебного расследования.

Замена процессуального прокурора на более поздних стадиях, в т.ч. при предании суду и непосредственно на стадии судебного разбирательства, лишает смысла функционирование данного института. В этом случае, речь должна идти не о замене процессуального прокурора, а о прекращении его участия в уголовном процессе и назначении другого прокурора государственным обвинителем, в общем порядке. Последний не связан с позицией процессуального прокурора, осуществлявшего надзор на досудебной стадии, у него не сложилось мнение о правильности квалификации и объеме обвинения, сформулированных в ходе досудебного расследования. Им осуществляются исключительно полномочия по поддержанию государственного обвинения, на основе обстоятельств, установленных в ходе судебного разбирательства.

В этой связи, положительным видится возможность в определении группы процессуальных прокуроров (в составе двух и более сотрудников прокуратуры). Однако, такая возможность предусмотрена только отраслевой Инструкцией (п.75). УПК содержит нормы лишь об одном процессуальном прокуроре и не предусматривает создание группы.

Генеральная прокуратура учла фактические реалии организации надзора и уголовного судопроизводства. Инструкция позволяет создать группу процессуальных прокуроров, если преступления совершены или проводятся следственные действия и судебные заседания на территории нескольких регионов, дело представляет сложность, большой объем расследования [17].

Однако, в случае неправильной организации деятельности такой группы, произойдет произвольное «разделение» по зонам ответственности, самоустранение участников, что влечет размытость ответственности процессуальных прокуроров, входящих в нее. Фактически каждый будет заниматься осуществлением полномочий только в той сфере надзора, которая ему ближе по функциональным обязанностям, должности, опыту работы.

Для наглядности смоделируем возможную ситуацию. Руководитель органа прокуратуры определяет группу процессуальных прокуроров из числа сотрудников подразделения уголовного преследования и подразделения по поддержанию государственного обвинения. «Следственник» будет надзирать на досудебной стадии, тогда как «гособвинитель» устранился от этого и будет ожидать поступления дела в суд. После направления дела в суд, «следственник» посчитает свою «миссию» выполненной, а «гособвинитель» продолжит поддерживать обвинение самостоятельно, тогда как формально группа продолжит существовать. При формальном соблюдении принципа несменяемости процессуальных прокуроров (внешне), фактически нивелируется суть непосредственного процессуального руководства уголовным преследованием (от начала и до конца, «одно дело – единый прокурор»). На деле это не процессуальное руководство, а обычное раздельное осуществление надзора за законностью досудебного расследования и надзора за законностью приговоров, представительства интересов государства в суде.

Логический анализ института и целесообразности определения группы процессуальных прокуроров для осуществления процессуального руководства уголовным преследованием и соблюдения принципов непосредственного надзора на всех стадиях указывает на необходимость целостности группы и вовлеченности каждого ее участника в осуществление непрерывного надзора (от регистрации в ЕРДР и до вступления судебного акта в силу). Иначе говоря, группа в полном составе (или определенная руководителем группы ее часть) должна участвовать как в ходе досудебного расследования, так и при поддержании государственного обвинения в суде.

Исходя из указанных рисков, возникает вопрос о руководстве группой. Инструкция предусматривает назначение старшего группы. Однако, отсутствует регламентация его организационных, процессуальных полномочий. Вопрос о статусе старшего группы, его функциях, процессуальных полномочиях, организационной компетенции и отличиях от других процессуальных прокуроров, остался открытым. Старший группы фактически не способен руководить ею, так как не наделен особыми полномочиями.

Отсутствие правового регулирования процессуального статуса такой группы и ее руководителя в УПК создает проблемы теоретического и практического характера, может повлечь и негативные юридические последствия. Возникает проблема обеспечения легитимности деятельности группы в уголовном процессе и ее процессуальной правосубъектности. Совершение процессуальных действий неуполномоченными лицами влечет признание их незаконными.

Отметить наличие правового регулирования различных образований, осуществляющих процессуальную деятельность. Статьи 194 и 195 УПК содержат нормы о следственной группе, следственно-оперативной группе. Процессуально обозначены полномочия руководителя группы.

В частности, ст.195 УПК уполномочила руководителя СОГ организовать работу группы и руководить действиями других следователей, органа дознания. Определенный перечень значимых процессуальных решений принимается только руководителем СОГ (прекращение уголовного преследования или дела, соединение или выделение дел, ходатайства о продлении срока расследования, о применении и продлении срока мер пресечения, которые санкционирует суд). Только руководитель правомочен составлять и подписывать обвинительный акт, постановление о прекращении дела.

Анализируя вышесказанное, в качестве практической рекомендации предлагается инициирование поправок в УПК с указанием основных положений относительно порядка формирования группы процессуальных прокуроров и статус такого структурного образования и его руководителя.

Конкретизацию порядка организации деятельности группы, руководства ею, разграничения полномочий и зон ответственности внутри группы, исключительные полномочия руководителя группы процессуальных прокуроров полагаем вполне достаточным регламентировать в отраслевой Инструкции, со ссылкой на них в нормах УПК.

Для чего предлагается внести соответствующие изменения и дополнения в отраслевую Инструкцию.

В частности, дополнить Инструкцию положениями о порядке назначения руководителя группы процессуальных прокуроров. Он должен быть уполномочен организовать работу группы и руководить действиями других процессуальных прокуроров, которые переходят в его оперативное подчинение, независимо от занимаемых должностей и подразделений органа прокуратуры. Руководитель должен быть подотчетен за деятельность группы перед руководством органа прокуратуры, в рамках которого образована группа, и обладать управленческими полномочиями, в т.ч. правом внесения представлений на имя руководителя органа прокуратуры по вопросам дисциплинарной ответственности и поощрения.

Также в Инструкции необходимо определить конкретный перечень ключевых процессуальных решений, согласование которых будет находиться в исключительном ведении руководителя группы. К примеру, в число таких можно отнести: постановление о квалификации деяния подозреваемого; ходатайства о поддержании мер пресечения в виде содержания под стражей, домашнего ареста, их отмене и изменении; постановление о прерывании срока расследования по делу; о наложении ограничения распоряжаться имуществом.

Руководитель должен быть наделен исключительными полномочиями по инициированию и заключению процессуального соглашения в форме сделки о признании вины; по вынесению ходатайств о пересмотре судебных решений в апелляционном порядке. Руководитель группы должен обеспечивать распределение ключевых решений, поступивших на проверку и согласование, их своевременное рассмотрение; участие процессуальных прокуроров в

следственных действиях. Причем руководитель группы сам является процессуальным прокурором и обладает его полномочиями в полном объеме.

Предлагаем следующая редакция части 3 статьи 193 УПК:

«Руководитель органа прокуратуры вправе по конкретному уголовному делу определить прокурора, осуществляющего, в соответствии с настоящей статьей, надзор за законностью досудебного расследования и уголовное преследование, в том числе поддержание государственного обвинения в судах первой и апелляционной инстанций (процессуальный прокурор).

Процессуальный прокурор несменяем и осуществляет надзор по уголовному делу с начала досудебного расследования и вынесения соответствующего постановления руководителем органа прокуратуры, до вступления в законную силу судебных решений по нему.

Процессуальный прокурор пользуется полномочиями, предусмотренными частью первой настоящей статьи, а также полномочиями в случаях, порядке и объеме предусмотренных нормативными правовыми актами Генерального Прокурора; пользуясь полномочиями государственного обвинителя, участвует в судах первой и апелляционной инстанций.

Процессуальный прокурор в исключительных случаях, предусмотренных нормативными правовыми актами Генерального Прокурора Республики Казахстан, по решению руководителя прокуратуры может быть заменен другим процессуальным прокурором только на стадии досудебного расследования по уголовному делу. В остальных случаях участие процессуального прокурора по уголовному делу прекращается постановлением руководителя органа прокуратуры, при этом уголовное преследование продолжается руководителем органа прокуратуры либо возлагается на государственного обвинителя».

Также предлагаем дополнить статью 193 УПК соответствующей частью 3-1 в следующей редакции:

«В случаях и в порядке, предусмотренных нормативными правовыми актами Генерального Прокурора Республики Казахстан, руководитель органа прокуратуры вправе по конкретному уголовному делу определить группу прокуроров, осуществляющих, в соответствии с настоящей статьей, надзор за законностью досудебного расследования и уголовное преследование, в том числе поддержание государственного обвинения в судах (группа процессуальных прокуроров).

В постановлении об определении группы процессуальных прокуроров указываются сведения о членах группы, один из которых назначается руководителем группы.

Состав группы и ее руководитель несменяемы и осуществляют надзор по уголовному делу с начала досудебного расследования и вынесения соответствующего постановления руководителем органа прокуратуры, до вступления в законную силу судебных решений по нему.

Прокуроры, включенные в состав группы, пользуются всеми полномочиями процессуального прокурора в порядке и объеме предусмотренных нормативными правовыми актами Генерального Прокурора.

Руководитель группы процессуальных прокуроров подотчетен руководителю органа прокуратуры, определившему группу процессуальных прокуроров, руководит и организует процессуальную деятельность группы в порядке, предусмотренном нормативными правовыми актами Генерального Прокурора. Руководитель группы пользуется всеми полномочиями процессуального прокурора, а также исключительными полномочиями, в порядке установленном нормативными правовыми актами Генерального Прокурора Республики Казахстан».

Таким образом, введение в уголовный процесс фигуры процессуального прокурора – результат реформирования уголовного процесса и модернизации деятельности прокуратуры.

Процессуальный прокурор фактически является связующим звеном в процессуальной деятельности прокуратуры по надзору за законностью в досудебном производстве и представительству интересов государства в суде. Это особая форма процессуальной деятельности, сочетающая в себе надзорную функцию и уголовное преследование, путем осуществления процессуального руководства досудебным расследованием, поддержания обвинения в суде.

Процессуальный прокурор назначается руководителем органа прокуратуры по конкретному уголовному делу и осуществляет надзор и процессуальное руководство с момента начала досудебного расследования и до вступления судебного акта в законную силу. Характеризуется следующей формулой «одно дело – единый прокурор». Эти положения, а также несменяемость процессуального прокурора являются основополагающими принципами института. Такой прокурор обладает более широкими полномочиями, чем надзирающий прокурор и гособвинитель, по отдельности. Анализ указывает на возможность осуществления им и некоторых полномочий руководителя органа прокуратуры.

Несмотря на всю важность института процессуального прокурора и возросшее его значение и актуальность в период перехода к трехзвенной модели уголовного процесса, установлена недостаточность правового регулирования и необходимость совершенствования правовой регламентации понятия и сущности института, правового статуса процессуального прокурора.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Прокуратура является самостоятельным государственным органом с конституционными функциями и равноудалена от других ветвей власти, при этом взаимодействуя с ними. Основным предназначением и задачами прокуратуры является обеспечение верховенства закона, укрепления законности, защита прав и свобод человека и гражданина.

Формирование отечественной модели уголовного процесса продолжается на основе правовых систем зарубежных государств. Взяв курс на внедрение трехзвенной модели уголовного процесса, изучается опыт стран ОЭСР. С 31 декабря 2020 года, в соответствии с новеллами в УПК, в стране введен новый формат согласования и утверждения некоторых основных процессуальных решений. Концепции правовой политики указывают о тенденции дальнейшей модернизации правоохранительной системы, пересмотр организации надзора и уголовного преследования, процессуального руководства.

В этих условиях необходимо дальнейшее развитие доктрины о функциях прокуратуры, которые следует понимать как назначение, направление процессуальной деятельности прокуратуры. Функция надзора за законностью досудебного расследования и функция уголовного преследования являются самостоятельными и отдельными друг от друга, при этом соотносятся между собой, находясь одновременно в состоянии взаимного пересечения.

Указанные функции прокурора в досудебном производстве закреплены в статье 83 Конституции, являются конституционными. Конституция определяет исключительно за прокурором осуществление надзора, представительства в суде и уголовного преследования от имени государства. Законодательное закрепление этого важнейшего положения было достигнуто в результате конституционных реформ и преобразования уголовного процесса.

Правовую основу процессуального статуса прокурора в досудебном производстве составляют Конституция, Уголовно-процессуальный кодекс РК, Закон «О прокуратуре».

Ведомственным правовым актом, регулирующим порядок надзора и полномочия прокурора в досудебном производстве, является Инструкция по организации надзора за законностью уголовного преследования (утв. приказом Генерального Прокурора №165 от 30.12.2020 г.).

В отличие от следователя прокурор, осуществляя уголовное преследование, одновременно реализует надзорные, правозащитные, полномочия.

В настоящее время, исходя из тенденции дальнейшего развития казахстанского уголовного процесса, реформирования его и приближения к европейским моделям уголовного судопроизводства (наиболее вероятна германская модель), центр тяжести смещается в сторону функции уголовного преследования.

Следует согласиться с мнением ученых о смешанной форме казахстанского уголовного судопроизводства, основанной на состязательной модели с элементами розыскного процесса. Эта особенность определяет характер и содержание прав и обязанностей прокурора.

На основе анализа законодательства и результатов опросов практических работников условно разграничили полномочия прокурора по процессуальным функциям. Кроме надзорных полномочий и полномочий в рамках уголовного преследования, установлено наличие «смешанной» группы. Полномочия, включенные в эту группу, обладают одновременно, как надзорным характером, так и элементами уголовного преследования.

В целях структурирования процесса исследования и детального изучения некоторых актуальных проблем теоретического и практического характера использована собственная классификация полномочий прокурора в соответствии с 3 стадиями досудебного производства: стадия начала досудебного расследования, собственно досудебное расследование и заключительная стадия досудебного производства. Особенности прокурорских полномочий, механизма их реализации характерны для каждой из них.

Вместе с тем, детальному изучению подвергнуты только некоторые из полномочий прокурора, наиболее актуальных сейчас, при реализации которых установлены проблемы теоретического и практического характера, требуют внесения поправок в законодательство.

Начало досудебного расследования является самостоятельной стадией досудебного производства и предваряет досудебное расследование по делу. Данная стадия имеет важное процессуальное значение, определяет наличие признаков уголовного правонарушения и предварительную квалификацию деяния, обуславливает законность начала уголовного преследования, форму расследования, подследственность дела.

Прокурор обладает рядом процессуальных полномочий, как надзорных, так и в рамках осуществления уголовного преследования на начальной стадии досудебного производства. Некоторые из них требуют совершенствования правового регулирования. Например, УПК не содержит конкретной регламентации полномочий прокурора по результатам проверки законности регистрации и начала досудебного расследования. Нами предложено наделить прокурора законодательным правом прекратить досудебное расследование в полном объеме или дать письменное указание о прекращении досудебного расследования.

Применительно к стадии собственно досудебного расследования завершение подраздела следует отметить, что ввиду актуальности проанализированы новеллы в УПК относительно полномочий прокурора по согласованию основных процессуальных решений. Послание Президента народу Казахстана от 1 сентября 2020 г. определило вектор по модернизации уголовного процесса, объявлен переход к новой модели уголовного процесса, основанного на положительном опыте правовых систем стран ОЭСР. Прокурор

сейчас законодательно наделен полномочиями по согласованию и утверждению основных процессуальных решений органов досудебного расследования, затрагивающих права и свободы граждан. Без согласования прокурором процессуального решения, оно считается «непринятым» и не влечет юридические последствия.

Учитывая тенденции дальнейшего развития модели уголовного процесса, прокурорам необходимо быть готовыми к самостоятельному принятию основных процессуальных решений в будущем, на основании собственной оценки собранных ими доказательств. Это один из элементов трехзвенной модели уголовного процесса.

Также одним из часто встречающихся на практике, но недостаточно регламентированных полномочий в ходе досудебного расследования, следует считать право прокурора участвовать в осмотрах места происшествия и осуществлять иные действия в пределах полномочий. Анализом законодательства и судебно-следственной практики установлены полномочия прокурора по проведению допроса подозреваемого, что можно признать достаточным с точки зрения реализации прокурором надзорных полномочий. Самостоятельное проведение прокурором иных следственных действий, без принятия дела в свое производство будет противоречить процессуальному статусу прокурора, задачам уголовного процесса и ограничивать самостоятельность следователя, повлечет признание таких следственных действий недопустимыми, ввиду проведения неуполномоченным лицом.

Уголовно-процессуальное законодательство не содержит прямого запрета на участие прокурора в проведении следователем какого-либо иного следственного действия для обеспечения задач надзора. При этом следует выделить критерий разумности и целесообразности такого участия. В этой связи, в практике встречаются случаи участия прокуроров и осуществления своих полномочий в установленных рамках при проведении допросов важных свидетелей, экспертов или специалистов, очных ставках, проверках показаний на месте. В большинстве случаев такое правомочие реализуется процессуальными прокурорами.

В отечественном уголовном процессе указание прокурора лицу, осуществляющему досудебное расследование, продолжает оставаться одним из важнейших полномочий и актов надзора.

Указание о производстве процессуальных и следственных действий обладает ярко выраженными признаками осуществления прокурором функции уголовного преследования и руководства им. Тем не менее, полномочие по даче указания одновременно содержит в себе элементы надзорной (правообеспечительной) функции прокурора. Применительно к процессуальным полномочиям прокурора законодатель закрепил право прокурора по даче письменных указаний по вопросам досудебного расследования. Посредством дачи указания осуществляется руководящее

воздействие на лицо, осуществляющее досудебное расследование, обозначается направлением для дальнейшего движения расследования.

Несмотря на серьезную практику применения в прокурорской деятельности в уголовном судопроизводстве, кажущуюся однозначность в его толковании, установлены теоретические и практические проблемы. Вновь сказывается недостаточность правовой регламентации в УПК.

В частности, уголовно-процессуальное законодательство не содержит дефиниции «письменного указания прокурора», как акта надзора, и как процессуального полномочия прокурора по осуществлению уголовного преследования. Полномочия прокурора по даче указания сформулированы крайне лаконично и недостаточно, законодатель ограничился предоставлением прокурору права дать указание о производстве лишь процессуального или следственного действия. Однако, процессуальный статус прокурора предполагает наличие у прокурора полномочия по даче поручений и о принятии определенного процессуального решения.

Последовательно продолжая дальнейшее реформирование уголовного процесса Казахстана, законодатель с 2021 года предоставил прокурору полномочия, наравне с согласованием, по утверждению основных процессуальных решений органов уголовного преследования, принятых по итогам проведенного досудебного расследования. Эти полномочия также обуславливают дальнейший переход к внедрению полноценной трехзвенной модели уголовного процесса. В будущем прокурор на основе независимой оценки собранных следствием и дознанием доказательств будет самостоятельно принимать ключевые процессуальные решения.

Сейчас прокурор вправе утверждать постановление о прекращении уголовного дела, постановление о применении приказного производства, протокол об уголовном проступке.

Указанное полномочие прокурора, в силу характера и содержания этапа принятия ключевых решений (итоговые решения), отнесены к процессуальным компетенциям прокурора на заключительной стадии досудебного производства.

Изучение постановления о прекращении уголовного дела и принятие одного из решений прокурором по нему регулируется статьей 290 УПК. Однако, установлено отсутствие достаточного механизма реализации полномочия прокурора по прекращению уголовного дела по иному основанию (отличному от оснований, приведенных следователем при вынесении постановления о прекращении), предусмотренного п.3 ч.1 ст.290 УПК. Не осведомлены о порядке реализации данного полномочия и практические работники-прокуроры.

К заключительной стадии досудебного производства уголовно-процессуальная доктрина относит и завершение расследования дела составлением обвинительного акта (обвинительного заключения). При которой в качестве стадии и полномочия прокурора реализуется прокурорская оценка достаточности доказательств и расследованию, в целом – предание суду.

Предание суду фактически знаменует переход уголовного процесса из досудебной стадии в стадию судебного разбирательства. Без предания суду конкретного обвиняемого не имеет смысла и судебное разбирательство, проводимое в отношении преданного суду лица и только в пределах обвинения.

На указанной стадии прокурор изучив дело, правомочен принять одно из ряда процессуальных решений, главное из которых – утверждение обвинительного акта. В ходе исследования нами сформулировано теоретическое предположение относительно возможного перехода полномочий по составлению обвинительного акта (обвинительного заключения) к прокурору, как процессуальному лицу, осуществляющему от имени государства уголовное преследование.

Разработан практический алгоритм действий прокурора по прекращению уголовного дела по иному основанию (п.3 ч.1 ст.290 УПК), до разрешения вопроса о механизме реализации данного полномочия законодательным путем.

Действующий УПК ввел в уголовный процесс фигуру процессуального прокурора. Этот результат реформирования уголовного процесса и модернизации деятельности прокуратуры можно считать прорывным достижением отечественного законодателя.

Процессуальный прокурор фактически является связующим звеном в процессуальной деятельности прокуратуры по надзору за законностью в досудебном производстве и представительству интересов государства в суде. Это особая форма процессуальной деятельности, сочетающая в себе надзорную функцию и уголовное преследование, путем осуществления процессуального руководства досудебным расследованием и поддержанием государственного обвинения в суде. Процессуальный прокурор назначается руководителем органа прокуратуры по конкретному уголовному делу и осуществляет надзор и процессуальное руководство с момента начала досудебного расследования и до вступления судебного акта в законную силу. Эти положения, а также несменяемость процессуального прокурора являются основополагающими принципами института.

Несмотря на всю важность института процессуального прокурора и возросшую актуальность в период перехода к трехзвенной модели уголовного процесса, установлена недостаточность правового регулирования. Установлена необходимость совершенствования правовой регламентации понятия и сущности института, правового статуса процессуального прокурора, правового статуса и легитимности группы процессуальных прокуроров, полномочий ее руководителя.

Полагаем, что цель исследования достигнута в полном объеме, поставленные задачи решены в достаточной мере. Научный уровень выполненной работы в сравнении с лучшими достижениями в данной области обусловлен практической направленностью исследования. Результаты исследования рекомендуются к применению в практической деятельности сотрудников прокуратуры и в учебном процессе.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Послание Главы государства народу Казахстана от 1 сентября 2020 года «Казахстан в новой реальности: время действий». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K2000002020> .
2. Модернизация уголовной системы: что изменит трёхзвенная модель правосудия? 16.09.2020 год. <https://informburo.kz/stati/modernizaciya-ugolovnoy-sistemy-chto-izmenit-tryohzvennaya-model-pravosudiya.html> .
3. Изменить подход к расследованию уголовных дел предлагают в Генпрокуратуре. 25.01.2021 год. Электронный ресурс zakon.kz. Режим доступа: <https://www.zakon.kz/5055443-izmenit-podhod-k-rassledovaniyu.html> .
4. Основные модели уголовного процесса и современная уголовно-процессуальная карта мира. Курс уголовного процесса/ под ред. д.ю.н., проф. Л.В. Головки. 2-е изд., испр. - М.: Статут, 2017. Источник: <https://be5.biz/pravo/u010/index.html> .
5. Коновалов С.Г. Элементы германской модели досудебного производства в уголовном процессе постсоветских государств (автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук). – М., 2018;
6. С 1 октября с прокурорами будут согласовываться решения по делам, затрагивающим права граждан, во всех регионах РК. 08.09.2020 год. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://informburo.kz/novosti/s-1-oktyabrya-prokurory-budut-soglasovyvat-resheniya-po-delam-zatragivayushchim-prava-grazhdan-vo-vseh-regionah-rk--110960.html> .
7. Закон РК от 19 декабря 2020 года № 384-VI ЗРК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам усиления защиты прав граждан в уголовном процессе и противодействия коррупции». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2000000384> .
8. Концепция к проекту Закона РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам внедрения трехзвенной модели с разграничением полномочий и зон ответственности между правоохранительными органами, прокуратурой и судом». Размещен 23 января 2021 года на интернет-портале открытых данных НПА. Источник: <https://legalacts.egov.kz/npa/view?id=6544630>;
9. Мерзадинов Е.С., Секишев А.А., Абайдельдинов Е.М. Вопросы законодательного обеспечения полномочий прокурора по уголовному преследованию // Вестник Академии правоохранительных органов. 2020. №2 (16). - С.82 – 89.
10. Решетова Н.Ю., Великая Е.В. Прокурор в апелляционном судопроизводстве по уголовным делам: науч. докл. НИИ Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2013.

11. Конституция Республики Казахстан от 30.08.1995 года. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000> .

12. Закон Республики Казахстан от 10.03.2017 года № 51-VI ЗРК «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1700000051>.

13. Научно-практический комментарий к Конституции Республики Казахстан / Фонд Первого Президента Республики Казахстан – Елбасы. Конституционный совет Республики Казахстан. Министерство юстиции Республики Казахстан // Астана, 2018. С.545-547.

14. Указ Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 года № 858 «О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года». Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U090000858> .

15. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 4 июля 2014 года № 231-VЗРК. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000231>.

16. Закон РК от 30.06.2017 года № 81-VI «О прокуратуре». [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1700000081>.

17. Инструкция по организации надзора за законностью уголовного преследования. Утверждена приказом Генерального прокурора РК от 30.12.2020 года №165. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=37654658#pos=4;-108 .

18. Халиулин А.Г. Осуществление функции уголовного преследования прокуратурой России. Кемерово, 1997. – С. 124.;

19. Горлов В.М. Полномочия прокурора в стадии возбуждения уголовного дела: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. – М., 2008. – С. 4;

20. Гатауллин З.Ф. Уголовное преследование как функция прокурора // Законность. – 2010. – № 2. – С. 9.

21. Соловьев А.Б. Функция уголовного преследования в досудебных стадиях процесса // Прокуратура и правосудие в условиях судебно-правовой реформы. М., 1997. С. 142.

22. Соловьев А.Б., Токарева М.Е., Халиулин А.Г. Прокурорский надзор за исполнением законов при расследовании преступлений. М., 2001.

23. Абдул-Кадыров Ш.М. Осуществление прокурором уголовного преследования и надзора за исполнением законов в досудебном производстве: дис...канд. юрид. наук. – М., 2015.

24. Закон Республики Казахстан от 21.12.2017 года № 118-VI ЗРК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам модернизации процессуальных основ правоохранительной деятельности». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1700000118>.

25. Ешназаров А.А. К вопросу об уголовном преследовании в свете поправок в Основной закон страны // Вестник Академии правоохранительных органов. 2017. №4 (6). С. 13–18.

26. Ястребов Б.В. Надзор за исполнением законов как основная функция прокуратуры // Проблемы совершенствования прокурорского надзора (к 275-летию российской прокуратуры). М., 1997. С. 17–18.

27. Шадрин В.С. Реалии и перспективы осуществления конституционных норм в уголовном судопроизводстве // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2014. № 1.

28. Смирнов А.В., Калиновский К.Б. Уголовный процесс: учебник / под общ. ред. проф. А.В. Смирнова. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: КНОРУС, 2007. – 704 с.

29. Толеубекова Б.Х. Уголовно-процессуальное право Республики Казахстан. Часть общая: Учебник. – Алматы, «Баспа», 1998. – С.79.

30. Закон РК от 30.03.1999 года № 353-І «О порядке и условиях содержания лиц в специальных учреждениях, специальных помещениях, обеспечивающих временную изоляцию от общества». [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z990000353> .

31. Рекомендация № R(2000) 19 Комитета Министров Совета Европы от 6 октября 2000 года «О роли прокуратуры в системе уголовного правосудия» // Сайт «echr-base.ru» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://echrbase.ru/rec2000_19.jsp .

32. Алексеев Н.С., Даев В.Г., Кокорев Л.Д. Очерк развития науки советского уголовного процесса // Проблемы теории и практики уголовного процесса: история и современность. – Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1980. – С. 168.

33. Чубыкин А. В. Процессуальный статус прокурора в стадии возбуждения уголовного дела: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2014.

34. Рахунов Р.Д. Возбуждение уголовного дела в советском уголовном процессе. – М.: Госюриздат, 1954. – С. 3.

35. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 13 декабря 1997 года № 206 (утратил силу). Режим доступа: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z970000206_#z0 .

36. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 года N174-ФЗ. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34481/ .

37. Сулейманов Т.А. Сравнительная характеристика стадии возбуждения уголовного дела по Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации и начала досудебного расследования по Уголовно-процессуальному кодексу Республики Казахстан // Человек: преступление и наказание. 2017. Т. 25(1–4), № 2. – С. 216–218.

38. Шадрин В.С., Мухаметжанов А.О. Начальный этап досудебного производства: проблемы осуществления в России и результат реформирования в Казахстане // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». 2017. Т. 17, № 2, – С. 42-46.

39. Деришев Ю.В., Нурмагамбетов А.С. Реформа досудебного производства по новейшему уголовно-процессуальному законодательству Республики Казахстан // Научный вестник Омской академии МВД России. Серия «Право». 2015. №3 (58). – С. 26–29.

40. Уголовный процессуальный кодекс Украины от 13 апреля 2012 года № 4651-VI. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31197178 .

41. Ширяева Т.И. Начало уголовного судопроизводства и реализация прав лица, потерпевшего от преступления // Уголовный процесс: от прошлого к будущему: материалы Междунар. науч.-практ. конф. (Москва, 21 марта 2014 г.). М., 2014. – С. 383.

42. Приказ Генерального Прокурора РК от 19 сентября 2014 года № 89 «Об утверждении Правил приема и регистрации заявления, сообщения или рапорта об уголовных правонарушениях, а также ведения Единого реестра досудебных расследований». [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V14W0009744> .

43. Закон РК от 19.12.2020 года № 384-VI ЗРК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам усиления защиты прав граждан в уголовном процессе и противодействия коррупции». Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2000000384> .

44. Актуальные вопросы модернизации основных начал казахстанского уголовного процесса. Монография / Под общей редакцией Ахпанова А.Н. и Казиева З.Г. – Астана: ГУ «Институт законодательства Республики Казахстан», 2018. – С.9.

45. Закон Республики Казахстан от 15 сентября 1994 года № 154-XIII «Об оперативно-розыскной деятельности». [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z940004000_#z61 .

46. Закон Республики Казахстан от 28 декабря 2016 года № 35-VI ЗРК «О контрразведывательной деятельности». Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1600000035> .

47. Закон Республики Казахстан от 2 апреля 2010 года № 261-IV «Об исполнительном производстве и статусе судебных исполнителей». Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z100000261> .

48. Закон РК от 31.08.1995 года № 2444 «О банках и банковской деятельности в Республике Казахстан». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z950002444> .

49. Кодекс РК от 25.12.2017 года № 120-VI ЗРК «О налогах и других обязательных платежах в бюджет (Налоговый кодекс)». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1700000120> .

50. Баркалова Е.В. Анализ и оценка прокурором результатов следственных действий: общие положения / конспект лекции. Академия

Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Санкт-Петербургский юридический институт (филиал). – СПб.; 2017.

51. Гурин А.Д. Участие надзирающего прокурора в следственных действиях /АД Гурин // Вестник Воронежского государственного университета. Серия Право 2007 -№2(3)-С 338-347.

52. Шалабаев С.Р. Место и функции прокуратуры Республики Казахстан в системе разделения властей // Инновационная наука. 2016. №1-3 (13). Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/mesto-i-funktsii-prokuratury-respubliki-kazahstan-v-sisteme-razdeleniya-vlastey> .

53. Раисов А.А. Проблемы и перспективы развития органов прокуратуры Республики Казахстан в досудебной стадии уголовного процесса. Диссер...академ. степени. - Косшы, 2020. – С.25.

54. Данные статистической отчетности формы №3 (пр) за 2018-2021 гг.

55. Постановление специализированного следственного суда города Актюбе №1595-19-00-2-5м/18 от 10.10.2019 г. по жалобе адвоката Мамедова З. в интересах Голубничего. Источник: автоматизированная информационная система ЕУСС. Форма №1 «Отчет о работу судов первой инстанции по рассмотрению уголовных дел», таблица Г «О рассмотрении следственными судьями жалоб на действия (бездействие) и решение прокурора, органов уголовного преследования», за 2019 г., строка 1, графа 6.

56. Ефимичев С.П., Ефимичев П.С. Окончание предварительного расследования с составлением обвинительного заключения // Уголовное право. 2006. N 1. С. 83.

57. Терёхин А. А. Акты прокурорского реагирования по уголовному делу, поступившему с обвинительным заключением или обвинительным актом // Вестник Омского юридического института. — 2012. — № 1 (18). — С. 65–70.

58. Буланова Н.В. Осуществление прокурором уголовного преследования при утверждении обвинительного заключения // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. — 2008. — № 6 (8). — С. 27–29.

59. Справка о результатах опроса (анкетирование), проведенного среди сотрудников районных прокуратур области, осуществляющих надзор за законностью досудебного расследования, а также среди сотрудников профильного управления прокуратуры Актюбинской области (управление уголовного преследования).

60. Уголовный кодекс Республики Казахстан от 3 июля 2014 года № 226-V ЗРК. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000226>.

61. Письмо прокуратуры Актюбинской области в КПСиСУ с предложениями по совершенствованию работы ИС ЕРДР и реализации функционала полномочий прокурора прекратить прекращенное дело по иным основаниям (ст.193 ч.1 п.3 УПК) от 19.11.2020 года (исх.№ 2-03-20-12092).

62. Джумабеков А.М. Институт процессуального прокурора в свете новых требований уголовно-процессуального законодательства. Магистерская

диссертация на соискание академической степени. Академия правоохранительных органов при ГП РК. Косшы, 2019.

63. Толочко А.М. Прокурор в уголовном процессе Украины // Экономика и право Казахстана. – Алматы. – 2014. - № 1. – С.36–39.

64. Гнатюк А.Ю. Функция процессуального руководства прокурора досудебным производством: причины и временные пределы существования // Закон и жизнь. – 2014. – № 2. – С. 52–55.

65. Инструкция по организации представительства интересов государства в суде и надзора за законностью вступивших в силу судебных актов по уголовным делам. Утверждена приказом Генерального Прокурора Республики Казахстан от 6 сентября 2018 года №113.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Акт внедрения
результатов исследования

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

Таблица 1- условное разграничение полномочий по функциям (ст.193 УПК)

Надзор за законностью досудебного расследования		Уголовное преследование	
пункт ч.1	наименование полномочия	пункт ч.1	наименование полномочия
2	передача заявления и материалов об уголовном правонарушении по подследственности и подсудности	1	регистрация заявления об уголовном правонарушении, передача в орган уголовного преследования либо принятие в свое производство и осуществление досудебного расследования
3	проверка соблюдения законности при приеме, регистрации заявлений, сообщений об уголовных правонарушениях		
4	участие в осмотре места происшествия, осуществление других действий		
		5	дача письменных указаний о производстве следственных действий
6	согласование и утверждение действия, решения лица, осуществляющего досудебное расследование		
9	получение для проверки от органов уголовного преследования уголовных дел, результатов ОРМ, КРМ, НСД, направление прерванных дел для производства дальнейшего расследования	7	дача письменных указаний о приобщении к материалам досудебного расследования результатов негласных следственных действий
9-1	прекращение незаконных негласных следственных действий (негласное наблюдение за лицом или местом и негласный контрольный закуп)	8	внесение представления для получения согласия на лишение неприкосновенности и привлечение к уголовной ответственности лиц, обладающих иммунитетом и привилегиями от уголовного преследования
10	отмена незаконных постановлений следователя, дознавателя, органа дознания, начальников следственного отдела и органа дознания, нижестоящего прокурора		
11	возвращает уголовное дело для производства дополнительного расследования либо прекращает досудебное расследование в полном объеме или в отношении конкретных лиц		
		12	изъятие дела у органа и передача другому органу досудебного расследования; передача дела от одного органа другому либо принятие в свое производство и расследование в исключительных случаях, по письменному ходатайству органа уголовного преследования либо участника уголовного процесса
		12-1	досудебное расследование по делам о пытках, уголовных правонарушениях, предусмотренных главой 17 Уголовного кодекса
13	продление сроков досудебного расследования, установление срока расследования		
14	участие в судебных заседаниях при рассмотрении следственным судьей соответствующих вопросов		
		16	утверждение обвинительного акта, протокола об уголовном проступке, постановления о применении приказного производства, предание обвиняемого суду и направление уголовного дела в суд
17	утверждение постановления лица, осуществляющего досудебное расследование, о прекращении уголовного дела либо уголовного преследования в полном объеме или в части		
		18	по постановлению суда организывает проведение следственных действий, результаты которых суд приобщает к материалам дела по ходатайству прокурора;
		19	инициирование и заключение процессуального соглашения
20	осуществление иных полномочий, предусмотренных УПК		

ПРИЛОЖЕНИЕ 3

Статистические
сведения о данных
прокурорами указаний

Полномочие по даче письменных указаний было присуще прокурорам на протяжении практически всех исторических этапов развития надзора за законностью на досудебной стадии уголовного процесса.

Наработана определенная практика дачи указаний по уголовным делам. Об этом свидетельствуют и сведения государственной правовой статистики, приведенные в таблице 2.

Согласно им, наблюдается дальнейшая тенденция более активного применения полномочий по даче письменных указаний в Актыбинской области и по Республике, в целом.

Таблица №2 – сведения о количестве данных указаний по делам за 2018-2021 гг.

	2018	2019	-/+ , в %	2020	-/+ , в %	2 месяца 2021
Актыбинская область	576	684	+19%	1060	+55%	381
Республика Казахстан	14466	16145	+12%	18544	+15%	4100

ПРИЛОЖЕНИЕ 4

Статистические сведения о применении прокурорами полномочий при изучении прекращенных дел

Статистические сведения за 2018-2020 гг. указывают на применение прокурорами в досудебном производстве до 31 декабря 2020 г. (старая редакция УПК, до вступления в силу новелл) полномочий по утверждению постановлений о прекращении (п.1 ч.1 ст.290 УПК) или об отмене (п.2 ч.1 ст.290 УПК) постановлений о прекращении уголовного дела.

Результаты анализа данных государственной правовой статистики приведены в таблице 3.

Таблица 3 – статданные о применении полномочий по ст.290 УПК за 2018-2020 гг. (дела)

	2018г.			2019г.			2020г.		
	утвердил (п.1 ч.1 ст.290 УПК)	отмена (п.2 ч.1 ст.290 УПК)	по иным (п.3 ч.1 ст.290 УПК)	утвердил (п.1 ч.1 ст.290 УПК)	отмена (п.2 ч.1 ст.290 УПК)	по иным (п.3 ч.1 ст.290 УПК)	утвердил (п.1 ч.1 ст.290 УПК)	отмена (п.2 ч.1 ст.290 УПК)	по иным (п.3 ч.1 ст.290 УПК)
Акмолинская	12691	953	статистические данные отсутствуют	12038	1125	статистические данные отсутствуют	11120	1454	статистические данные отсутствуют
Актюбинская	8904	561		7976	654		6499	983	
Алматинская	19522	926		20057	1309		16660	2426	
Алматы	19166	1028		22706	1429		16906	2245	
Атырауская	4567	259		4200	328		4044	516	
ВКО	24352	909		22733	1095		18382	1185	
Шымкент	8971	721		10482	970		8820	1431	
Жамбылская	8103	486		7446	698		5665	756	
ЗКО	9453	522		8176	923		6934	1245	
Карагандинская	15205	999		14893	1045		13392	2119	
Костанайская	17622	579		15841	923		11290	1401	
Кызылординская	4376	226		4615	276		3575	285	
Мангистауская	3185	224		3098	412		2581	564	
Нур-Султан	18287	1210		16145	1292		14383	2346	
Павлодарская	11743	683		10546	650		8107	719	
СКО	7566	550		8391	570		6296	452	
Туркестанская	9882	584		9526	843		7307	980	
Республика Казахстан	207775	11622		203263	14752		165140	21339	

Таким образом, статистические данные указывают на отсутствие в период 2018-2020 гг. примеров применения прокурорами полномочий по прекращению уголовного дела по иным основаниям (п.3 ч.1 ст.290 УПК).

Такое положение было обусловлено отсутствием достаточной правовой регламентации порядка реализации указанного полномочия (правовой механизм) и отсутствием функционала в ИС ЕРДР.

ПРИЛОЖЕНИЕ 5

Статистические сведения
о применении прокурорами
полномочий при изучении
прекращенных дел

Законодательные новеллы также не внесли ясность. До настоящего момента также остается неясной процедура прекращения прокурором по иным основаниям дела, поступившего уже с вынесенным, но не утвержденным по новому формату (с 31 декабря 2020 г.) постановлением следователя о прекращении дела.

Несмотря на доработку КПСиСУ функционала в системе ИС ЕРДР по предложению прокуратуры Актюбинской области, ввиду отсутствия четкой правовой регламентации полномочия и механизма его реализации в истекшем периоде 2021 г., вновь отмечается практика применения лишь первых двух полномочий, предусмотренных ч.1 ст.290 УПК.

Статистические сведения приведены в таблице 4.

Таблица 4 – статданные о применении полномочий по ст.290 УПК за 2021 г. (дела)

Регион	3 месяца 2021 года		
	утверждено прокурором прекращений (п.1 ч.1 ст.290 УПК)	отказано в утверждении постановлений о прекращении (п.2 ч.1 ст.290 УПК)	прекращено прокурором по иным основаниям (п.3 ч.1 ст.290 УПК)
Акмолинская	868	112	статистических данных не имеется
Актюбинская	632	171	
г.Алматы	1586	472	
Алматинская	1536	341	
Атырауская	320	16	
ВКО	1585	36	
Жамбылская	453	59	
ЗКО	555	53	
Карагандинская	1019	342	
Кызылординская	232	29	
Костанайская	529	106	
Мангистауская	291	36	
Павлодарская	547	61	
СКО	596	34	
г.Шымкент	784	63	
Туркестанская	491	8	
Республика Казахстан	13836	2338	

ПРИЛОЖЕНИЕ 6

Анализ правовых актов о полномочиях процессуального прокурора

Приложение №2 к Инструкции по организации надзора за законностью уголовного преследования «Схема рассмотрения, согласования (отказа в согласовании), подписания и утверждения процессуальных документов» фактически является еще одной формой регламентации полномочий.

Схема является довольно детальным документом и содержит перечень уровней прокуроров, которым предоставляются полномочия по подписанию процессуальных документов, актов надзора, согласованию и утверждению основных процессуальных решений органов уголовного преследования. Наименования прокуроров соответствуют перечню ст.58 УПК. Условно разделим на 3 категории: 1) руководители органов прокуратуры; 2) прокуроры, осуществляющие надзор за законностью досудебного расследования – надзирающие прокуроры; 3) процессуальные прокуроры.

Анализ указал на ряд полномочий процессуальных прокуроров, осуществляемых наравне с руководителями прокуратур. Надзирающие прокуроры ими не обладают. Результаты отражены в таблице 5.

Таблица 5 – сравнительная таблица полномочий по категориям прокуроров

	согласование основных решений (признание подозреваемым, квалификация деяния, переквалификация, прерывание срока)	процессуальное соглашение (сделки о признании вины) инициируют и заключают	ходатайства о пересмотре судебных решений (в апелляционном порядке) выносят	ходатайства перед судом о санкционировании мер пресечения (содержание под стражей, домашний арест) согласовывают	согласование действий или решений следователя (в т.ч. временное ограничение на распоряжение имуществом)	согласовывают постановление об уничтожении наркотического средства	проверка законности постановления о проведении НСД
руководитель прокуратуры	+	+	+	+	+	+	+
надзирающий прокурор	+	-	-	-	-	-	-
процессуальный прокурор	+	+	+	+	+	+	+